

PACO  EDITORIAL



**PREFÁCIO DE  
SÉRGIO MORO**

**MARCOS ARAGUARI DE ABREU**

# **DA INTENDÊNCIA ÀS POLÍCIAS**

**Genealogia do modelo  
policial brasileiro**

**PREFÁCIO DE  
SÉRGIO MORO**



**MARCOS ARAGUARI DE ABREU**

# **DA INTENDÊNCIA ÀS POLÍCIAS**

**Genealogia do modelo  
policial brasileiro**

PACO  EDITORIAL

---

## Conselho Editorial

Profa. Dra. Andrea Domingues  
Prof. Dr. Antônio Carlos Giuliani  
Prof. Dr. Antonio Cesar Galhardi  
Profa. Dra. Benedita Cássia Sant'anna  
Prof. Dr. Carlos Bauer  
Profa. Dra. Cristianne Famer Rocha  
Prof. Dr. Cristóvão Domingos de Almeida  
Prof. Dr. Eraldo Leme Batista  
Prof. Dr. Fábio Régio Bento  
Prof. Dr. Gustavo H. Cepolini Ferreira  
Prof. Dr. Humberto Pereira da Silva  
Prof. Dr. José Ricardo Caetano Costa

Prof. Dr. José Rubens Lima Jardimino  
Prof. Dr. Juan Droguett  
Profa. Dra. Lígia Vercelli  
Prof. Dr. Luiz Fernando Gomes  
Prof. Dr. Marco Morel  
Profa. Dra. Milena Fernandes Oliveira  
Prof. Dr. Narciso Laranjeira Telles da Silva  
Prof. Dr. Ricardo André Ferreira Martins  
Prof. Dr. Romualdo Dias  
Profa. Dra. Rosemary Dore  
Prof. Dr. Sérgio Nunes de Jesus  
Profa. Dra. Thelma Lessa  
Prof. Dr. Victor Hugo Veppo Burgardt

---

## Comitê Editorial para Publicações de História

Dr. Hidelberto de Sousa Ribeiro, Dr. Magno Francisco de Jesus Santos,  
Dra. Marileide Lázara Cassoli, Dra. Silene Ferreira Claro, Ma. Tatiane de Jesus Chates

---

©2023 Marcos Araguari de Abreu

Direitos desta edição adquiridos pela Paco Editorial. Nenhuma parte desta obra pode ser apropriada e estocada em sistema de banco de dados ou processo similar, em qualquer forma ou meio, seja eletrônico, de fotocópia, gravação, etc., sem a permissão da editora e/ou autor.

---

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO  
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

---

A675i

Abreu, Marcos Araguari de  
Da Intendência às polícias [recurso eletrônico]: genealogia do modelo policial brasileiro / Marcos Araguari de Abreu. - 1. ed. - Jundiaí [SP] : Paco, 2023.  
recurso digital ; 5 MB

Formato: epub

Requisitos do sistema: adobe digital editions

Modo de acesso: world wide web

Apêndice

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-462-2194-3 (recurso eletrônico)

1. Polícias - História. 2. Polícias Cíveis e Militares - Brasil. 3. Segurança pública - Brasil. 4. Legislação - Brasil. 5. Livros eletrônicos. I. Título.

22-81499

CDD: 363.20981

CDU: 351.741

---

Gabriela Faray Ferreira Lopes - Bibliotecária - CRB-7/6643

PACO  EDITORIAL

Av. Carlos Salles Block, 658  
Ed. Altos do Anhangabaú, 2º Andar, Sala 21  
Anhangabaú - Jundiaí-SP - 13208-100  
11 4521-6315 | 2449-0740  
contato@editorialpaco.com.br

Foi feito Depósito Legal

Para Ágata.

# AGRADECIMENTOS

Ao Supremo Árbitro dos Mundos, Arquiteto de todas as coisas, tangíveis ou intangíveis, e à plêiade de amigos espirituais, em todas as suas linhas de trabalho.

À minha amada família, por todo amor, amparo e refúgio que me proporciona. Em especial, à minha filha Ágata, luzeiro da minha caminhada, à minha esposa Milene, com quem compartilho a estrada da vida, e aos meus pais, José Napoleão (*in memoriam*) e Luzia, que pacientemente me auxiliaram a pavimentá-la.

Ao meu orientador e supervisor, professor José Carlos dos Santos, que me ajudou a entender que a paciência e a serenidade são, de fato, virtudes essenciais.

Ao professor Mauro Cury, que sempre esteve disposto a amenizar as minhas angústias acadêmicas.

Ao Delegado da Polícia Federal Fabiano Bordignon, amigo e irmão, pelo auxílio prestado durante a minha jornada profissional em Brasília, durante a qual pude amadurecer as ideias que compuseram este projeto. Sem o seu decisivo auxílio o resultado do meu esforço não estaria completo.

Ao ex-Ministro da Justiça e Segurança Pública e Senador eleito pelo estado do Paraná, Dr. Sérgio Moro, pela atenção que me dispensou ao prefaciar esta obra.

Ao tempo. Definitivamente, o tempo é o senhor da razão.

“Dar o exemplo não é a melhor maneira de influenciar os outros. É a única.”

Albert Schweitzer.

Teólogo, filósofo, médico e músico alemão.

Prêmio Nobel da Paz em 1952.

*Non ducor duco.*

Brocardo latino.

# **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

- Adepol – Associação dos Delegados de Polícia do Brasil
- ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
- ADO – Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão
- ADPESP – Associação dos Delegados de Polícia do Estado de São Paulo
- CBTU – Companhia Brasileira de Trens Urbanos
- Ceunifi – Comissão Especial destinada a estudar e apresentar propostas atinentes à unificação das Polícias Cíveis e Militares
- CF/88 – Constituição Federal de 1988
- CPM – Código Penal Militar
- CPPM – Código de Processo Penal Militar
- DPPF – Departamento de Polícia Ferroviária Federal
- Fifa – Federação Internacional de Futebol
- GLO – Operações de Garantia da Lei e da Ordem
- Inide PFF – Instituto Nacional de Instrução e Desenvolvimento Especializado da Polícia Ferroviária Federal
- MPF – Ministério Público Federal
- PEC – Proposta de Emenda à Constituição
- PFF – Polícia Ferroviária Federal
- PF-PE – Polícia Federal/Pernambuco
- PGR – Procuradoria Geral da República
- PL – Projeto de Lei
- Rede – Rede Ferroviária Federal
- RFFSA – Rede Ferroviária Federal

SINDPESP - Sindicato dos Delegados de Polícia do Estado de São Paulo

STF - Supremo Tribunal Federal

TCO - Termo Circunstanciado de Ocorrência

Trensurb - Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

- Figura 1.** Uniforme de um soldado da cavalaria da Guarda Real da Polícia de Lisboa 86
- Figura 2.** Uniforme de um integrante da infantaria da Guarda Real da Polícia de Lisboa 86
- Figura 3.** Militares com rostos cobertos por máscaras durante operação de tropas federais na cidade do Rio de Janeiro 141
- Figura 4.** Primeiro e segundo uniformes de delegados e subdelegados 179
- Figura 5.** Brasão do Instituto Nacional de Instrução e Desenvolvimento Especializado da Polícia Ferroviária Federal (Inide PFF) 257
- Figura 6.** Aspirantes ao cargo de policial ferroviário federal em companhia do Senador Paulo Paim 264
- Figura 7.** Militares federais em missão de pacificação no Rio de Janeiro durante operação de garantia da lei e da ordem 371
- Figura 8.** Atuação das Forças Armadas em operação na favela da Rocinha 377

# LISTA DE QUADROS

**Quadro 1.** Demonstrativo sinóptico, em ordem cronológica crescente, dos principais atos normativos referenciados no primeiro e no segundo capítulos 143

**Quadro 2.** Comparativo das atribuições investigatórias dos Chefes de Polícia, Delegados e Subdelegados, a partir de 1871, e dos Delegados das Polícias Cíveis e Federal, após a entrada em vigor do Código de Processo Penal, em 1941 203

**Quadro 3.** Evolução das nomenclaturas das instituições policiais militares desde a criação da Divisão Militar da Guarda Real da Polícia do Rio de Janeiro em 1809 210

**Quadro 4.** Resumo dos principais Decretos, Medidas Provisórias e Leis relacionados à origem e ao desenvolvimento histórico da Polícia Ferroviária Federal 272

**Quadro 5.** Demonstrativo sinóptico de trinta e oito Propostas de Emenda à Constituição originárias da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, um Projeto de Decreto Legislativo do Senado Federal e uma sugestão de Proposta de Emenda à Constituição contida no Relatório Final da Ceunifi, que abordam temas ligados à reestruturação dos sistemas de segurança pública e de justiça criminal no Brasil 305



# SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	15
--------------	----

PREFÁCIO	17
----------	----

## NOTAS INTRODUTÓRIAS

AFINAL, O QUE SÃO “AS POLÍCIAS” NO BRASIL?	23
---	----

## CAPÍTULO 1

A HERANÇA ORGANIZACIONAL E BUROCRÁTICA PORTUGUESA	45
--	----

1.1 O (pseudo)policiamento	53
----------------------------	----

1.2 A Intendência Geral de Polícia e o início da burocratização das forças policiais no Brasil	66
---	----

1.3 A Divisão Militar da Guarda Real e os antecedentes históricos das atuais polícias militares estaduais	93
--	----

1.3.1 Poder e corporeidade: a autoridade materializada nos “corpos policiais”	119
--	-----

## CAPÍTULO 2

AS INSTITUIÇÕES POLICIAIS DE NATUREZA CIVIL NA TRADIÇÃO PÓS-COLONIAL BRASILEIRA	151
---	-----

2.1 Aspectos históricos da atuação dos juízes de paz	154
--	-----

2.2 A configuração judiciária e policial a partir de 1841: o Inquérito Policial e os chefes de polícia, delegados e subdelegados	178
--	-----

2.3 Os fenômenos polarizadores “civil <i>versus</i> militar” e “policial <i>versus</i> judicial”	208
---	-----

2.4 Estudos sobre a burocratização do aparato policial	220
2.4.1 Análise dos processos burocratizantes das Polícias Cíveis nos estados de São Paulo e do Paraná	221
2.4.1.1 A Polícia Cível paulista e as matrizes regulatórias “jurisdicizadas” do cargo de delegado de polícia	224
2.4.1.2 A Polícia Cível paranaense e a obra “O Agente Policial”	232
2.4.2 Da “polícia do caminho de ferro” à Polícia Ferroviária Federal	248

### **CAPÍTULO 3**

<b>PROCESSOS BUROCRÁTICOS E PRÉ-LEGISLACIONAIS DE RECONSTRUÇÃO DO MODELO POLICIAL BRASILEIRO</b>	<b>275</b>
3.1 O tratamento constitucional conferido historicamente às polícias no Brasil	276
3.2 Mecanismos pré-legislaçionais de reburocratização	297
3.3 A reforma das polícias nas propostas de emenda à Constituição de 1988	313
3.4 A PEC 89/2015 e os juizados de instrução [e garantias]	350
3.5 A [delicada] questão da (des)militarização	363
3.6 O Relatório Final da Ceunifi	383

### **À GUIA DE CONCLUSÃO**

<b>UMA CULTURA “DE POLÍCIAS”</b>	<b>399</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>409</b>

**APÊNDICE 1**

<b>FONTES LEGISLACIONAIS, DOCUMENTOS JURÍDICOS E CORRELATOS</b>	<b>421</b>
---	------------

**APÊNDICE 2**

<b>LINHA DO TEMPO: CRONOLOGIA DOS PRINCIPAIS EVENTOS REFERENTES À EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL DAS POLÍCIAS CIVIL E MILITAR A PARTIR DE 1808 ATÉ O INÍCIO DA REPÚBLICA</b>	<b>450</b>
--	------------

**APÊNDICE 3**

<b>GRAVURA: PRIMEIRO E SEGUNDO UNIFORMES DOS SUBDELEGADOS</b>	<b>453</b>
---	------------



## APRESENTAÇÃO

Esta obra que vem a público demonstra um momento de amadurecimento acadêmico do autor, Marcos Araguari de Abreu.

Em 2017, quando publicou *Subcultura delinquente na tríplice fronteira – além da fronteira entre o crime e a repressão*, o autor já demarcava a sua sagacidade em mergulhar no multiculturalismo regional como elemento empírico e definitivo da construção de significados para ação de sujeitos e organizações. Neste livro, a partir de diversas matrizes de pensamento e críticas, aceita refletir sobre um tema caro nos tempos atuais em que se aponta para as forças policiais como divididas e até antagônicas no cumprimento de seus papéis sociais.

A produção de Araguari demonstra a sua experiência profissional ao se posicionar diante dessa árdua discussão e, bem fundamentada na genealogia como poder exurgente de seu contexto prático, aponta condições históricas que permitem sua emergência a partir de diversas razões práticas em que o poder de governar ou gerir se fez necessário de ser pensado.

Genealogicamente, o texto situa a Constituição de 1988 que ratifica os papéis atribuídos como funções de um exercício de cunho *militar* e de cunho *civil*, de ordem estadual e federal. Aponta as repercussões legislativas dessa Carta nos diversos projetos que tramitam nas Câmaras Legislativas pretendendo a  *fusão*  desses papéis. Mas igualmente, de maneira genealógica, retorna às *origens*, às Cortes Portuguesas, para demonstrar o vínculo entre sociedade e ordem civil e militar que se foi gestando desde então.

O autor demonstra de forma magistral a relação saber/poder no constructo genealógico; descreve como o civil e o militar foram sendo gestados a partir de necessidades advindas do crescimento, do aglomerado urbano e das diversas necessidades sociais da ordem pública e privada que foram demandando. Demonstra, ainda, com farta descrição documental, que as naturezas *civil* e *militar* não se trataram de uma criação ou de um pensamento de algum iluminado, mas de um crescimento histórico sociológico que, das Cortes à República, foi sendo tecido por diversas ordens de poder/saber. Nesse mesmo contraponto, sua experiência profissional o levou a compreender que essa ordem sociológica criou cultura, ou seja, ser civil, militar, policial federal ou guarda municipal não é apenas uma nomenclatura profissional, mas uma identidade forjada a partir de uma ritualização formadora e definidora de modos de compreender e de agir dentro de uma estrutura organizada, profunda e intensa. A fusão de polícias, portanto, não pode partir apenas de legisladores que pensam em escrever um texto, mas de contextos da racionalidade administrativa e gestora do modelo republicano e dos afazeres hodiernos de profissionais que, não podendo atuar em tudo, atuam em especialidades para dar conta da complexidade pública e privada de uma população que se compõe na ordem de 216 milhões de pessoas.

Por fim, nesta obra, o leitor encontrará argumentos legislativos e argumentativos não só para conhecer o tema, mas para obter elementos para fundamentar o seu posicionamento sobre essa temática tão atual e importante – especialmente neste momento histórico em que vivemos da República brasileira.

Cascavel, verão de 2022.

José Carlos dos Santos

## PREFÁCIO

A polícia sempre foi um tema que me interessou. Como Juiz Federal, no passado, meu contato com as forças de segurança, principalmente com a Polícia Federal, e, também, como Juiz Corregedor do Presídio Federal de Catanduvas, no Paraná, foi algo frequente e corriqueiro no meu cotidiano profissional. Posteriormente, como Ministro da Justiça e Segurança Pública, essa interação ganhou novos contornos, e então me deparei mais intimamente com as questões sistêmicas que permeavam as esferas policiais. Nesse sentido, e apenas para citar um exemplo, no período em que fui Ministro de Estado vivenciei de perto a própria criação das Polícias Penais Federal, do Distrito Federal e dos Estados, pela Emenda Constitucional nº 104, de 4 de dezembro de 2019, e protagonizei outros inúmeros episódios desafiadores na área da segurança pública, em particular na persistente luta contra o crime organizado e no isolamento de lideranças criminosas nos Presídios Federais. Já como Senador da República, desloquei-me para um nível ainda mais panorâmico dentro desse contexto, em que a problemática das polícias e do próprio sistema de justiça criminal no Brasil se colocaram no patamar das possibilidades de reforma e aperfeiçoamento, agora do ponto de vista da produção legislativa.

Ao ser convidado para prefaciar o livro **“Da Intendência às polícias: Genealogia do modelo policial brasileiro”**, portanto, confesso que a curiosidade e o interesse pela temática me motivaram. Após ter tido contato com o texto, observo criticamente que o desenvolvimento histórico das forças policiais no Brasil, a partir da herança das instituições portuguesas, diz muito sobre aquilo que o Estado brasileiro

adotou ao longo do tempo como método de enfrentamento criminal. Vim a conhecer o autor, o Delegado da Polícia Civil do Paraná Marcos Araguari, no ano de 2019, quando eu titularizava a pasta do MJSP e o Delegado Araguari havia sido nomeado para o cargo de Corregedor-Geral do Departamento Penitenciário Nacional, hoje Secretaria Nacional de Políticas Penitenciárias, no âmbito do referido Ministério. Já havíamos conversado anteriormente, de maneira breve, sobre outros assuntos, quando então aceitei prefaciar a obra que ora se apresenta. Nela, a partir de uma referência histórica da polícia no Brasil, o Delegado Marcos Araguari bate insistentemente na tecla da necessidade de reconhecimento do elevado grau de maturação das corporações e à inegável e efetiva cristalização do modelo policial brasileiro, procurando evidenciar como o sistema atual, dividido entre forças policiais civis e militares, têm plenas condições de oferecer soluções práticas em matéria de segurança pública, e, principalmente, para o problema da criminalidade cotidiana no nosso país, obedecendo a uma configuração administrativa já há muito tempo – desde a vinda da Família Real Portuguesa para o Brasil, em 1808 – arraigada nos organismos policiais pátrios.

Na esteira dessas discussões, é necessário notar que o cenário atual da segurança pública no nosso país é preocupante. Há uma incessante, recorrente e nítida desestruturação do sistema legal no tocante a consagrados institutos jurídicos do Direito Penal e a instrumentos de persecução criminal, no âmbito do Direito Processual Penal, que necessitam mais do que nunca de uma retomada e de aperfeiçoamento legislativo, particularmente para se permitir que os órgãos policiais e os da justiça criminal venham a ser mais efetivos em sua missão de responder às necessidades

sociais de modo profícuo, não somente no que diz respeito aos delitos menos graves no cotidiano comunitário, mas principalmente no que diz respeito à efetividade do combate às organizações criminosas.

Um passo muito importante em direção à modernização foi a recente transformação das estruturas de pessoal que atuavam no setor prisional ou carcerário em verdadeiras “polícias penitenciárias”, as denominadas *Polícias Penais*, conferindo-lhes verdadeiros poderes de policiamento no âmbito da segurança dos presídios, penitenciárias e cadeias públicas, profissionalizando sobremaneira a atuação dessas forças e trazendo as mesmas, inexorável e indubitavelmente, para o contexto da segurança pública. E tudo isso se fez dentro de uma estratégia que procurou preservar o equilíbrio do atual sistema, em que a atividade de policiamento ostensivo e preventivo continua muito propriamente sob a responsabilidade das Polícias Militares – e, também, da própria Polícia Rodoviária Federal, na importante função de fiscalização desses grandes corredores que cortam o país, as rodovias federais –, paralelamente às atuações das já consagradas polícias judiciárias, consubstanciadas nas estruturas constitucionalmente reconhecidas das Polícias Civis e da Polícia Federal.

O autor, Marcos Araguari, ao tratar da problemática referente à historicidade das estruturas policiais, desde o Império até a transição para a República, deixa provisoriamente de lado a sua condição de Delegado de Polícia para se afastar do objeto pesquisado, e, de maneira técnica e imparcial, descreve com bastante sobriedade os motivos políticos e administrativos geradores das dinâmicas policiais, que, com o passar dos anos, vieram a se cristalizar como expressão de um modelo genuinamente brasileiro.

Araguari coloca meios para abordar, com muita precisão, as críticas e investidas contra o sistema vigente, analisando várias das tentativas de modificação do texto da Constituição da República de 1988, as quais, por meio de propostas de emenda ao texto constitucional, muitas vezes objetivaram impor a unificação das polícias ou outras formas de remodelamento das estruturas policiais, com isso pretendendo indiretamente sepultar – de modo velado, ou, em certas circunstâncias, até mesmo com uma vontade indisfarçável – a própria lógica histórica, a identidade e a vocação originária desses organismos. São essas pretensas tentativas de “reforma” que, a nosso ver, acabam por deixar de lado as possibilidades de um aperfeiçoamento sério e verdadeiramente comprometido da legislação penal e processual penal, cuja desestruturação paulatina e manifesta quebra “burocrática” – para se usar um termo bastante caro ao autor – constituem as verdadeiras mazelas do sistema.

Recomendamos, portanto, que o leitor atente de modo sóbrio e analítico para essas questões. O modelo policial e a própria polícia, ou “as polícias”, no Brasil, hoje são a “ponta da lança” de um enfrentamento criminal – às vezes bélico, e frequentemente incompreendido – em que os seus protagonistas, como verdadeiros heróis do mundo real, atuam diuturnamente numa luta infundável contra o crime sem nem mesmo deter minimamente os meios jurídicos, legais e estruturais de que a sociedade – que é a sua última e verdadeira beneficiária – necessita. Entender essas dificuldades, e essa historicidade, é o que Marcos Araguari pretende com esta obra. E acreditamos, sinceramente, que essa é uma reflexão que vale a pena ser feita.

Parabéns ao autor pela ousadia de tratar de um assunto que muitas vezes se revela como um tabu, ainda mais

nestes tempos “estranhos” em que vivemos, nos quais a polícia enfrenta resistências e reações severas da sociedade e da classe política, numa inversão de valores protagonizada por aqueles que, em verdade, deveriam exaltá-la e a ela propiciar todos os meios para que possa exercer, com eficácia e dignidade, a importantíssima função social e de defesa dos valores democráticos dos quais está incumbida.

E é com esse espírito democrático, mas também essencialmente crítico, que desejamos a todos uma boa leitura!

Brasília, inverno de 2023.

Sérgio Moro



## AFINAL, O QUE SÃO “AS POLÍCIAS” NO BRASIL?

Escrever sobre a polícia, mesmo para um policial, é uma jornada particularmente desafiadora. E isto porque se trata de uma instituição que desperta nos interlocutores reações psicológicas das mais diversas. Uma delas é a mais pura e declarada antipatia, traduzida numa espécie de esforço para a mera tolerância quanto à existência dos organismos policiais, em parte justificada por uma controversa indispensabilidade dessas corporações para a convivência “pacífica” dos seres humanos em sociedade. Outra, ademais, situa-se em algum lugar entre a simples admissão de sua utilidade prática e a própria glorificação da polícia como instrumento imprescindível na luta cotidiana – e, até mesmo, heroica – contra o crime.

Não é fácil estudar a polícia. Sua densidade histórica e sua heterogeneidade orgânica são elementos complicadores que se inserem numa equação muito pouco precisa, cujo resultado simplesmente “não fecha” quando se olha para as intensas variáveis políticas e legislativas de sua constituição. De modo muito perspicaz, Herman Goldstein afirma que

Qualquer um que tente criar uma definição viável do papel da polícia normalmente irá se perder em fragmentos de velhas imagens e em uma opinião, recém-descoberta, a respeito de quão intrincado é o trabalho policial. (Goldstein, 2003, p. 37)

E essa dificuldade talvez se justifique pelo fato de que a própria noção de policiamento “se dissolve numa pluralidade de atividades que é muito difícil de reduzir à unidade

teórica do conceito” (Monet, 2006, p. 15), em diversificada e muitas vezes nebulosa rede de ações e atribuições, umas certamente mais visíveis do que outras.

A polícia é avaliada, muitas vezes, como um organismo destinado à imposição da força do Estado sobre os cidadãos, de modo a encarnar o monopólio do ente estatal sobre a própria violência, noção esta que, apesar de incompleta, não deixa de traduzir de certa forma a sua natureza. Ao se adotar uma estratégia genealógica de observação, percebe-se o quanto a polícia tem o seu destino definido essencialmente a partir de uma função de fiscalização e controle, como parte de um “conjunto de mecanismos e sanções sociais que pretendem submeter o indivíduo aos modelos e normas comunitários” (Shecaira, 2014, p. 55).

Sem dúvida, a polícia é uma instituição “incrivelmente complexa” (Goldstein, 2003, p. 37), mas também particularmente fascinante. A complexidade do seu trabalho está atrelada de maneira muito íntima às matrizes de sua formação histórica e legislativa e ao seu próprio desenho político-temporal como estrutura de poder, pois é o Estado quem episodicamente imprime, por intermédio do seu Direito – o seu regramento jurídico, as suas leis –, o verdadeiro rosto do organismo policial, numa tradução momentânea da vontade do ente estatal direcionada à regulação das condutas humanas e à pacificação da rotina dos fatos sociais.

Diante desse panorama – quase caótico, ou, certamente, confuso –, o irrefutável reconhecimento de uma espécie de simbiose que, de alguma maneira, conecta o homem-pesquisador ao homem-policial, provoca insistentemente um “incômodo” para este autor. A irresignação frente à nebulosidade de conceitos e às dificuldades de balizamento teórico acerca da natureza dos organismos policiais, de

suas funções e de sua história no Brasil, ademais, vem catalisada, aqui, pela constatação da visceral e indissociável relação existente entre a sanha regulatória do Estado e as manifestações simbólicas do seu poder por meio da polícia.

Este foi, de fato, o móvel inicial do trabalho que ora se apresenta. E é para amenizar esse “estorvo”, talvez mais psicológico do que simplesmente acadêmico, que a presente pesquisa emerge com um método descritivo, mas ao mesmo tempo crítico, para constatar – ou, ao menos, tornar visíveis – os plúrimos fenômenos que compõem a genealogia das forças policiais brasileiras.

Por estas razões, almeja-se perfazer, aqui, uma pesquisa sobre diferentes Propostas de Emenda à Constituição do Brasil de 1988 (conhecidas pela sigla PEC, ou, no plural, PECs), as quais pretendem introduzir modificações estruturais nos vigentes modelos de segurança pública e de justiça criminal brasileiros. Dentre essas sugestões de reestruturação, as que mais se destacam são a da unificação das polícias civis e militares, a da imposição de desmilitarização destas últimas e a da federalização dos órgãos de segurança pública, além de outros assuntos correlacionados, que giram em torno, principalmente, da estruturação de polícias locais a partir das atuais Guardas Municipais, ou mesmo da criação de órgãos centralizados para fiscalização e controle das corporações policiais. A análise dessas propostas parte de uma exploração genealógica acerca da formação legislativa e burocrática dos organismos policiais brasileiros, e busca entender como as suas construções históricas refletem tendências organizacionais e estratégias postas em prática pelo Estado para o controle social e a disciplina da sua população.

Sem ignorar a historicidade que perpassa o assunto, a reunião das informações se atém ao recorte temporal que tem por termo inicial o período de transição da colônia para a regência de D. João VI, particularmente o ano de 1808, e por termo final os primeiros anos da República, logo após a queda do Império, na passagem entre os séculos XIX e XX. Esse intervalo de tempo ocupa um lugar primordial na coleta de dados legislativos reputados indispensáveis ao entendimento da construção da estrutura e da feição institucional das polícias brasileiras. Nele se retratam as temporaneidades em que são gestados os antecedentes históricos daquilo que, hodiernamente, resultou em um modelo de segurança pública ainda visceralmente influenciado, mesmo mais de dois séculos depois, pela criação da Intendência Geral de Polícia da Corte e do Estado do Brasil, em 1808, e da Divisão Militar da Guarda Real, em 1809. Um modelo que, hoje constitucionalizado, sofre com as insistentes investidas que visam à sua reestruturação ou total desconstituição, do que é um instrumento fundamental o mecanismo jurídico consubstanciado nas chamadas Propostas de Emenda à Constituição.

O passado histórico aqui investigado contempla importantes processos de estruturação e desenvolvimento do arcabouço de segurança pública e de justiça criminal, tais como a introdução nesse sistema das figuras dos juizes de paz, em 1827, e dos chefes de polícia, delegados e subdelegados, em 1841, e, ainda, a criação de corporações policiais militarizadas, das quais o representante possivelmente mais emblemático é o Corpo de Guardas Municipais Permanentes, de 1831. Muito simbólica nesse momento histórico, ademais, foi a criação da Polícia dos Caminhos de Ferro, em 1852, responsável – como primeira polícia especializada

do Brasil (Rochel Jr., s.d.) – pela atividade específica de policiamento das estradas de ferro do Império, e que modernamente desembocou na previsão jurídico-constitucional da chamada Polícia Ferroviária Federal, órgão essencialmente policial previsto pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, mas cuja implementação prática ainda depende de legislação infraconstitucional.

Todos esses processos históricos são extremamente relevantes para uma análise daquelas que podem ser consideradas formas embrionárias das modernas polícias brasileiras, em particular das Polícias Cíveis e Militares dos Estados, cuja configuração dicotômica contemporânea deve muito à tradição de diferenciação entre as funções de policiamento ostensivo, historicamente atribuídas no Brasil às polícias militarizadas, e as atividades – eminentemente cíveis – da investigação criminal ou do exercício da polícia judiciária.

Este trabalho, a partir da análise dos discursos de diferentes Propostas de Emenda à Constituição do Brasil de 1988, procura investigar a genealogia – ou, até, a arqueologia – das forças policiais que compõem o sistema de segurança pública brasileiro sob o ponto de vista legislativo, divisando-se, assim, um estudo sobre a bipartição entre o “civil” e o “militar” como fenômeno indissociável dos processos de estruturação do modelo administrativo-burocrático que historicamente caracterizou essas polícias. Os textos das Propostas de Emenda à Constituição que serão aqui analisados contribuem decisivamente para este estudo genealógico, auxiliando na investigação de certos “saberes” e “modos de ser” que ao longo dos anos definiram aquela dicotomia, criando uma tradição policial legitimamente brasileira.

A ligação da contemporaneidade republicana pós-1988 com o passado regencial e imperial direciona todo o traba-

lho de pesquisa aqui desenvolvido, a partir de uma ótica que considera a estrutura policial brasileira atual um resultado histórico e dialético dos processos de (trans)formação a que se submeteram os organismos policiais ao longo dos anos, metamorfoseados no interior do ímpeto normatizador estatal e desbastados pelas fricções das disputas de poder nos espaços sociais.

É importante destacar que durante o período republicano aparentemente não ocorreram rearranjos legislativos significativos, aptos a modificar a essência organizacional do paradigma policial fundamental, herdado do biênio 1808/1809 e reproduzido durante o Império. A coleta de dados históricos se concentra, por esse motivo, no período pós-colonial e imperial do desenvolvimento da polícia no Brasil, não avançando propriamente para a República. Direciona-se à genealogia das instituições que hoje compõem o modelo policial brasileiro, cujo surgimento está atrelado ao próprio momento de formatação jurídico-institucional do Brasil como Estado, por ocasião do desembarque da família real portuguesa no Rio de Janeiro.

Nesse processo de institucionalização das polícias, fica patente a sua indisfarçável aplicação no controle social da população, em mecanismos que Michel Foucault descreve por meio da ideia de governamentalidade, ou de governamentalização do Estado (Foucault, 1998). Como construções institucionais singulares, cada uma das polícias brasileiras vem historicamente pautada por instrumentos legais e normativos específicos, formulados pelo Estado para imprimir a elas um determinado perfil de atuação, no engendramento de organizações burocráticas seletivamente incrustadas no arcabouço repressivo, a partir do

núcleo fundamental de constituição da própria ‘autoridade burocrática’ (Weber, 1978; Weber, 1982; 2004).

Ao se tratar dos mecanismos de produção legislativa, incidentes sobre as polícias, optou-se, aqui, pela utilização da expressão “processos legislativos”, ao invés de “processos legais”, “legislativos” ou “normativos”, uma vez que o termo “legislacional” traduz melhor a ideia de movimento e, mais propriamente, encarna a noção de uma verdadeira ação sintagmática (Raffestin, 1993), dinâmica ou programática do Estado sobre os organismos policiais formatados a partir da atividade de normatização oficial. Por esses motivos, os termos “legislacional” e “burocratização” – este, em particular, no sentido weberiano – serão com frequência utilizados durante todo o texto, para melhor traduzir as ideias de construção e organização das instituições policiais a partir da atividade legislativa e regulamentar do Estado brasileiro.

As matrizes teóricas utilizadas nesta pesquisa, no mesmo sentido, também se valem dos conceitos daquilo que Norbert Elias denomina de processo civilizador, aplicado à análise do modo como a ação regulatória estatal se vale da atividade policial para a implementação do monopólio da força e para o estabelecimento de espaços sociais pacificados (Elias, 1994).

Por outro lado, foi extremamente útil ao entendimento desse aparelho [policial] civilizatório a noção de territorialização, expressa por meio de estratégias de construção do território a partir do espaço geográfico, necessariamente dentro de dinâmicas que se desenvolvem no campo do poder (Raffestin, 1993). Indissociável dessa análise, também, é o pensamento foucaultiano acerca do panoptismo (*Panopticon* ou “panóptico de Bentham”) e da sociedade disciplinar, em particular no que diz respeito à organização do

sistema policial e à estruturação do exercício da vigilância, do controle e da correção pela polícia, como instrumento panóptico e peça integrante de um verdadeiro mecanismo disciplinar (Foucault, 2002; 2014b).

Os conceitos médico-higienistas e educativo-terapêuticos de Jurandir Freire Costa (2004), por outro lado, nesse contexto se mostraram decisivos para o entendimento do desenvolvimento da medicalização como instrumento disciplinador da sociedade, a partir das ideias “da ‘superioridade’ biológico-social do corpo” (Costa, J. F., 2004, p. 13), ou seja, do corpo saudável, robusto e harmonioso, e, conseqüentemente, de ‘corporeidade’, que vêm associadas à própria implantação de uma mentalidade sanitizada e civilizatória, em oposição à configuração, tida como relapsa e doentia, do período colonial.

É esta a linha bibliográfica mestra que orienta a presente pesquisa. É a sua espinha dorsal. As ideias de Max Weber, Norbet Elias, Claude Raffestin, Michel Foucault e Jurandir Freire Costa, com maior ou menor frequência e em diferentes níveis, povoam todo o texto e a todo o momento se inter-relacionam e se complementam, balizando, do ponto de vista teórico, a exploração sobre o desenvolvimento das instituições policiais no Brasil que ora se pretende fazer.

Outro elemento que deve ser necessariamente destacado é a metodologia de coleta e reunião de dados empregada na pesquisa, de maneira a se esclarecer que a atenção do pesquisador se direcionou ao próprio fato, em si mesmo considerado, da constituição da dualidade conceitual materializada no fenômeno aqui denominado de dicotomia ‘civil *versus* militar’. O método em questão, conseguintemente, insere-se no âmbito de um procedimento de garimpo e organização de informações que pode ser entendido como de natureza eminentemente qualitativa, e median-

te o qual, nos termos do que pondera John W. Creswell, busca-se “descrever um problema de pesquisa que possa ser melhor compreendido ao explorar um *conceito* ou um *fenômeno*” (Creswell, 2007, p. 88, grifos nossos), neste caso, os conceitos ou, mais propriamente, os fenômenos históricos ligados à própria genealogia do arcabouço burocrático-administrativo que, ao longo dos anos, veio a desaguar na constituição do sistema policial hoje vigente no Brasil.

A análise pretende ingressar no mundo dos fenômenos burocráticos e legislativos, buscando entender como historicamente se constituíram as polícias no Brasil. Intenta-se, por conseguinte, perquirir a própria evolução dialética dos órgãos policiais que compõem o sistema de segurança pública brasileiro e, na sua genealogia ou arqueologia, apreender os sentidos pelos quais se manifesta a herança histórica desses mesmos processos, que ainda hoje parecem refletidos na maneira como se estruturam as corporações civis e militares às quais a vigente Constituição da República de 1988 atribui as modernas funções de policiamento.

É possível caracterizar o objeto desta pesquisa como a observação de um fenômeno historicamente detectável, observável, enfim, perceptível por meio da constatação de uma construção institucional dicotômica que ao longo dos anos impregnou o próprio espírito administrativo-burocrático das polícias brasileiras, e hoje se reflete em tentativas de reforma do modelo vigente, mediante a readequação do texto constitucional. Enfim, uma forma de continuidade histórica convertida em tradição, que confere “importância temporal singular a um conjunto de fenômenos, ao mesmo tempo sucessivos e idênticos (ou, pelo menos, análogos)”, conforme pondera Michel Foucault (2014a, p. 25) em sua *A arqueologia do saber*. E, como verdadeira tradição policial,

está vinculada a uma recorrente sucessão de fatos que evidenciam e reafirmam o formato bipartido.

Trata-se, conseqüentemente, de um estudo genealógico, balizado por uma “técnica” foucaultiana direcionada à identificação dos pontos de contraposição entre dois ramos policiais tradicionalmente coexistentes, um civil e outro militarizado. As contrariedades intrínsecas desse sistema são ainda hoje visíveis nas propostas de modificação do texto constitucional, e não cessam de confrontar idiosincrasias, como reflexo de uma herança organizacional que data de mais de dois séculos atrás.

Num primeiro momento pode parecer demasiado extenso o intervalo temporal – ou período histórico – posto sob análise. No entanto, torna-se a dizer, o estudo que se pretende fazer tem cunho essencialmente genealógico, incidente sobre a verificação de linearidades históricas. Também na obra *A arqueologia do saber*, já antes citada, Michel Foucault explora o conceito de formação discursiva, para constatar as regularidades do discurso científico, verificável quando “(...) entre os objetos, os tipos de enunciação, os conceitos, as escolhas temáticas, se puder definir uma *regularidade* (uma ordem, correlações, posições e funcionamentos, transformações)” (Foucault, 2014a, p. 47, grifo nosso).

O conceito em questão também auxilia na compreensão de como se estabeleceu, a partir do biênio 1808/1809, uma regularidade ou uma observável linearidade na matriz dicotômica da história da polícia brasileira, mediante a qual foram construídas, ao longo dos anos, distintas e autônomas feições para cada um dos grandes ramos policiais, o civil e o militar. Colaboraram para isso os insistentes enunciados legais e regulamentares originários do ente estatal, cujo ápice de significação simbólica está refletido nos textos das Propostas de Emenda à Constituição. São

justamente essas formações discursivas que trazem em seu âmago as escolhas temáticas a que se refere Foucault, definidoras de regularidades orgânicas e institucionais que desembocam na já referida tradição. Esta, por sua vez, segundo o mesmo autor, “permite repensar a dispersão da história” (Foucault, 2014a, p. 25), descortinando um cenário no qual “as novidades podem ser isoladas sobre um *fundo de permanência*” (Foucault, 2014a, p. 25, grifo nosso).

Quanto à estratégia metodológica adotada para coleta de dados e informações, é necessário esclarecer que as fontes utilizadas nesta pesquisa são de caráter predominantemente documental, constituindo-se, em particular, de documentos com teor jurídico-legal. A maior parte deles é representada por atos normativos editados nos períodos regencial e imperial, bem como nos primeiros anos que sucederam à proclamação da República. Grande parte do conteúdo pesquisado é composta por textos legais e regulamentares que tratam dos diferentes organismos policiais brasileiros, bem como de Projetos de Lei e de Propostas de Emenda à Constituição que tramitam ou tramitaram no Senado Federal e na Câmara dos Deputados.

Foram analisados, durante a coleta de dados desta pesquisa, diversas leis, decretos, regulamentos, alvarás e atos normativos ou administrativos, ainda em vigor ou já revogados, bem como outros textos com teor jurídico, além de documentos que, ainda em tramitação formal ou já arquivados em qualquer das duas Casas do Poder Legislativo da União – o Senado Federal e a Câmara dos Deputados –, buscam a modificação das regras legais hoje vigentes (os já mencionados Projetos de Lei e Propostas de Emenda à Constituição)<sup>1</sup>.

---

1. Os textos normativos e os outros documentos de cunho jurídico-legal utilizados nesta pesquisa encontram-se minuciosamente discriminados

Nessa perspectiva, concentrando-se boa parte da pesquisa na esfera documental legislativa, mostrou-se de crucial importância a busca – algumas vezes arqueológica – por parte deste autor dos textos legais e dos documentos normativos ou regulamentares em geral que de alguma forma traziam disposições sobre a organização das polícias no Brasil. No processo de “garimpo” histórico, decidiu-se, inicialmente, verificar quais fontes legislativas seriam, de fato, acessíveis. E essa busca acabou não se mostrando excessivamente problemática, uma vez que toda a legislação do Império está compilada nas chamadas *Coleções de Leis do Império do Brasil*, facilmente encontráveis por intermédio da página oficial da Câmara dos Deputados na rede mundial de computadores.

Da mesma forma, as páginas eletrônicas do Senado Federal e da Presidência da República também possuem inúmeros meios de consulta à legislação brasileira dos períodos imperial e republicano, disponíveis ao público, com destaque, aqui, para o acesso às já citadas *Coleções de Leis do Império do Brasil*, e, também, às *Coleções de Leis da República dos Estados Unidos do Brasil*, já do início do período republicano. Esses documentos se revelaram indispensáveis à localização exata dos textos jurídicos consultados, inclusive no que diz respeito à sua redação original, uma vez que – como já salientado – grande parte da pesquisa se concentrou no período imperial, estendendo-se até o início da República. Por intermédio dessas coletâneas legislativas foi possível ter acesso (em arquivos de formato fotográfico, que retratam os próprios documentos) a uma grafia mais fidedigna dos textos consultados, os quais, muitas vezes,

---

sob o título “Fontes legislativas, documentos jurídicos e correlatos”, no Apêndice 1.

mostram-se corrompidos, erroneamente transcritos, ou, até mesmo, involuntariamente alterados, quando visualizados em outros repositórios de legislação menos confiáveis.

No que tange, agora, aos textos de leis e de outros atos normativos mais contemporâneos, é pertinente esclarecer que não foi necessário a este autor acessar as Coleções de Leis da República Federativa do Brasil, embora existentes, uma vez que tais documentos legais encontram-se disponíveis diretamente nas páginas eletrônicas oficiais já mencionadas. No caso da legislação brasileira mais recente, portanto, o acesso é bastante facilitado, pois esses textos normativos são disponibilizados na rede mundial de computadores devidamente atualizados, ou seja, retificados de acordo com eventuais modificações legislativas posteriores. Desse modo, é possível acessar uma informação já totalmente compilada, mais fidedigna e praticamente livre de imprecisões. É necessário registrar que isso não ocorre com as coletâneas que materializam as legislações do Império e da República dos Estados Unidos do Brasil, uma vez que estas últimas contêm apenas as publicações originais dos documentos normativos, sem as suas posteriores atualizações. Por outro lado, há também textos legais ou regulamentares que foram obtidos pelo autor em buscas realizadas por intermédio de outras fontes, indicadas, conforme o caso, ao final do livro.

Já no que diz respeito ao formato das citações da legislação pesquisada, é pertinente destacar que as transcrições puras e simples de textos integrais, ou de partes deles – tais como, artigos, parágrafos, incisos, alíneas etc. –, de alvarás, leis, decretos, regulamentos ou outros atos normativos foram realizadas sem a utilização do sistema autor-data, uma vez que, nesse caso específico, as referências são feitas di-

retamente às fontes legislativas. Da mesma forma e pelo mesmo motivo, quando foram feitas referências ao texto literal das ementas desses atos, as quais contêm uma espécie de sumário enunciativo do assunto tratado nos seus dispositivos, optou-se por não utilizar uma norma técnica específica para tais citações, uma vez que essas informações também foram extraídas diretamente das fontes pesquisadas.

No entanto, quando se trata especificamente de Propostas de Emenda à Constituição Federal (PEC) e de Projetos de Lei (PL) da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, é conveniente observar que os textos analisados, além de conterem em sua parte inicial os dispositivos normativos propriamente ditos – os quais, em caso de aprovação da Proposta ou do Projeto em regular processo de produção legislativa, tornam-se regras integrantes do ordenamento jurídico –, apresentam, logo depois, um intertítulo denominado “Justificativa” ou, conforme o caso, “Justificação”, contendo as explicações sobre as razões que levaram à propositura das modificações legais ou constitucionais que são objeto de cada proposta ou projeto. Noutras palavras, além dos artigos, parágrafos, incisos e alíneas, elementos estes que caracterizam estruturalmente a modificação legal ou constitucional pretendida pelos deputados federais ou senadores, a PEC e o PL possuem elementos textuais verdadeiramente discursivos e argumentativos elaborados pelos responsáveis por sua propositura, além daqueles técnico-jurídicos que dizem respeito aos métodos de composição e de estruturação tópica da lei ou do texto constitucional a ser modificado.

Por essas razões, e apesar de se tratar de menções a textos oficiais que também se qualificam, aqui, como fontes legislativas de acesso direto pelo pesquisador, no que

atine às suas respectivas “Justificativas” ou “Justificações”, em particular, optou-se por referenciá-las com a utilização do sistema autor-data, para tanto considerando que os argumentos explicativos dos textos dos Projetos de Lei ou das Propostas de Emenda à Constituição agregam informações sobre as motivações e as próprias origens socioculturais das sugestões de readequação legislativa nelas incorporadas.

É de se salientar que as referências de autoria, nesses casos, são feitas à própria República Federativa do Brasil e aos respectivos órgãos legislativos federais envolvidos no processo de tramitação da Proposta de Emenda à Constituição ou do Projeto de Lei, no formato “BRASIL, [Senado Federal ou Câmara dos Deputados], número da PEC ou do PL, ano, página(s)”, uma vez que os deputados federais e os senadores, individualmente considerados, quando da elaboração dos referidos documentos atuam única e exclusivamente na qualidade de agentes do Estado, o que os despersonaliza como autores imediatos dos textos.

A mesma técnica, ademais, é utilizada por este pesquisador ao se referenciar os textos das Mensagens de Veto da Presidência da República, das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI), das Ações Diretas de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) e do Relatório Final da Comissão Especial instituída pela Câmara dos Deputados para o estudo e apresentação de propostas atinentes à unificação das Polícias Cíveis e Militares (Ceunifi), os quais abrigam, também, arrazoados com conteúdo de caráter fundamentalmente argumentativo ou dissertativo<sup>2</sup>.

---

2. No que se refere, em particular, ao Relatório Final da Ceunifi, é importante observar que nele está incluída uma sugestão de Proposta de Emenda à Constituição (PEC), que efetivamente consubstancia o resultado dos trabalhos dessa Comissão Especial. Ao se fazer menção neste livro à

A ausência de material legislativo já prévia e uniformemente organizado, que possibilitasse um olhar panorâmico especificamente sobre a genealogia das instituições policiais brasileiras, foi um problema desde logo detectado por este pesquisador, já nos primeiros passos da investigação histórica a que se procedeu. Por esse motivo, foi necessário realizar uma profunda busca legislativa, com posterior sistematização das fontes. Isso resultou, talvez, numa das principais contribuições práticas deste estudo, por viabilizar-se a reunião da vasta documentação dispersa sobre o tema investigado, particularmente no que diz respeito à legislação e à normatização regulatória da atividade policial no Brasil no período imediatamente pós-colonial, até o final do Império e início da República. E é de se destacar, também, a compilação sistemática e analítica dos textos de Propostas de Emenda à Constituição que tratam da reorganização do aparelho policial brasileiro, fundamental este que certamente se prestará a facilitar e a simplificar outros estudos que se façam sobre a mesma temática.

Diante da densidade do tema “polícia”, o esforço de construção textual aqui pretendido não se restringiu à contemplação de aspectos históricos ou jurídicos de maneira isolada. Pelo contrário, a pesquisa procurou se pautar necessariamente por enfoques interdisciplinares. A comple-

---

mencionada minuta de PEC, optou-se por referenciá-la por meio de citação ao Relatório Final propriamente dito e não à propositura legislativa isoladamente, que nele se inclui. E isto porque a referida proposta de alteração constitucional é indissociável do conteúdo restante do citado Relatório Final e se encontra no mesmo conjunto textual apresentado pelo Relator da Comissão, o deputado federal Vinicius Carvalho. É essencial ter em conta que o resultado dos trabalhos da Ceunifi representa um diagnóstico importantíssimo sobre o atual panorama policial brasileiro, tendo sido analisado no final do terceiro capítulo.

xidade das estruturas policiais e a diversidade das funções que lhe são afetas exigem um olhar sobre os multifacetados fenômenos sociais que se inserem no bojo daquilo que se convencionou chamar de “segurança pública”. Por essa razão, abordagens encapsuladas por visões exclusivamente disciplinares – em particular, aquelas restritas a um enfoque apenas histórico ou meramente jurídico-legal – são insuficientes para o entendimento da problemática que se propõe, uma vez que os seus conseqüências também gravitam em torno de profundas e intrincadas questões sociológicas.

O texto, frequentemente, navega por entre essas fronteiras. Fronteiras imateriais. Bordas conceituais e limites institucionais que insistentemente se colocam à vista daquele que olha para a história das instituições policiais no Brasil. Quando se fala em polícia, atrai-se para o centro das discussões uma gama infundável de imagens caricaturais e de representações mentais ou objetivas, respectivamente, como “atos de percepção e de apreciação, de conhecimento e reconhecimento” (Bourdieu, 2008, p. 107) ou “estratégias de manipulação simbólica” (Bourdieu, 2008, p. 107), que arrastam o observador para o limiar entre o heroísmo e a corrupção, entre o “legal” e o “ilegal”, particularmente quando se pensa no cotidiano da atividade policial propriamente dito.

Mas o estudo sobre a história da polícia – e, neste caso, sobre o desenvolvimento histórico “das polícias” no Brasil – exige o trânsito frequente, ainda, por outras fronteiras: entre o “civil” e o “militar”, principalmente, mas também, entre o que é “policial” e o que é “judicial”, e às vezes desbordando, até, para aquilo tangencia simultaneamente essas duas dicotomias, trazendo à tona uma série de híbridos que contaminam todo o processo da configuração histórica das forças policiais brasileiras.

São fronteiras mais do que imaginárias: são demarcações reais, na medida em que balizam interpretações e criam matrizes estruturais profundas, que emergem a partir de imagens ocultas, mas recorrentes, e que habitam o próprio inconsciente (Jung, 2008) do Estado brasileiro. Estas nuances fronteiriças, como não pode deixar de ser, irradiam-se por todo o texto deste livro, e, se desconsiderada a sua importância, toda e qualquer tentativa de entender os processos burocratizantes e legislativos que ora se busca fazer será incompleta, ou perderá completamente o sentido.

Quando se transita por entre essas linhas divisórias, indissociáveis que são dos assuntos aqui tratados, enfrenta-se o tempo todo a dificuldade de se navegar ora pela questão sociológica e histórica, ora pela problemática jurídica e legal (ou legalista, fechada e centrada apenas nos textos normativos). E tendo particularmente em conta essas ponderações sobre as tensões entre o sócio-histórico e o jurídico-legal, optou-se por estruturar o texto em três capítulos.

O primeiro deles traz um relato histórico sobre o surgimento da polícia no Brasil no período imediatamente pós-colonial, com a criação da Intendência Geral de Polícia da Corte e do Estado do Brasil, em 1808, e da Divisão Militar da Guarda Real, no ano seguinte. Abordam-se neste capítulo inicial, num primeiro momento, o panorama de funcionamento pseudopolicial da colônia, em que predominavam as milícias privadas e outros mecanismos não propriamente estatizados de exercício das atividades policiais, ligados aos grandes proprietários de terras (Carvalho, 2001), à casta política, membros do clero e famílias tradicionais (Costa, J. F., 2004). O texto prossegue com a análise weberiana sobre a burocratização do poder e os processos de construção da autoridade [policial] burocrática (Weber, 1978; Weber,

1982; 2004). Em seguida, faz-se uma exploração sobre os antecedentes históricos, a formatação institucional e os vieses legislativos das Polícias Militares, desde a criação da Divisão Militar da Guarda Real, em 1809, passando pelo Corpo de Guardas Municipais Permanentes, organizado em 1831, até a sua reestruturação com a nomenclatura “Polícia Militar do Districto Federal”, em 1920.

O segundo capítulo, a seu turno, numa necessária continuidade do primeiro, aborda os aspectos históricos da evolução das instituições policiais de natureza civil no Brasil, desde 1808, com a criação da Intendência Geral de Polícia. Coloca-se em pauta a análise da atuação dos juizes de paz como autoridades judiciais-policiais, a partir de 1827, e, também, das figuras do chefe de polícia, delegados e sub-delegados, cuja introdução no sistema de justiça criminal se deu no ano de 1841. São objeto de apreciação no mesmo capítulo, ainda, as questões aqui tratadas como fenômenos polarizadores da história e da evolução das polícias brasileiras, consistentes nas dicotomias do “civil *versus* militar” e do “policial *versus* judicial”. Por fim, passa-se à verificação dos exemplos de construção histórico-institucional das Polícias Civis dos Estados de São Paulo e do Paraná, bem, como da Polícia Ferroviária Federal, sempre estabelecendo, durante o desenvolvimento do texto, “pontes” para o passado imperial brasileiro, no qual essas corporações têm as suas raízes.

Finalmente, o terceiro capítulo aborda a temática consistente nos processos burocráticos e legislativos de reconstrução do modelo de segurança pública brasileiro. Concentra-se, desse modo, na análise de diversas Propostas de Emenda à Constituição (PECs)<sup>3</sup>, que, entre os anos de 1995 e 2018, projetaram alterações no sistema de segurança

---

3. Para maiores detalhes veja-se o Quadro 5.

pública a partir do remodelamento orgânico das instituições policiais que o compõem. Neste capítulo, procura-se entender como tais propostas de certa forma retomam a herança institucional e burocrática historicamente construída desde a criação da Intendência Geral de Polícia e da Divisão Militar da Guarda Real, a partir do biênio 1808/1809.

As questões primordiais dessa análise residem na unificação das polícias estaduais e na sua desmilitarização, manifestadas em variantes culturais historicamente construídas, que permitem entrever o passado dos processos burocratizantes de que as polícias brasileiras resultam, e no qual o “civil” e o “militar” insistentemente se contrapõem. Neste ponto, o texto discute os elementos aqui considerados como pré-legislaçoes, uma vez que as Propostas de Emenda à Constituição somente ganham força normativa após um processo legislativo que envolve as duas Casas do Congresso Nacional – a Câmara dos Deputados e o Senado Federal –, cotejando-os com os elementos históricos discutidos nos dois primeiros capítulos. A análise prossegue, ademais, com algumas ponderações sobre o fenômeno da militarização de um dos seguimentos das polícias estaduais, característica historicamente presente na evolução do modelo policial brasileiro e que se perpetuou na atualidade.

Por fim, ainda no terceiro capítulo, também é abordado o diagnóstico do aparato policial brasileiro contemporâneo consubstanciado no Relatório Final apresentado no mês de julho de 2018 pela Ceunifi, Comissão Especial da Câmara dos Deputados instituída com a finalidade de estudar e apresentar propostas atinentes à unificação das Polícias Cíveis e Militares. Esse relatório contém uma minuta de Proposta de Emenda à Constituição cujo objetivo é impor uma reorganização estrutural das polícias brasileiras, e que, de

maneira bastante representativa, insere-se num documento que reúne discursos heterogêneos, originários de componentes das diferentes corporações policiais, associações de classe e instituições acadêmicas, e, também, de outros variados setores da sociedade civil. Sua apreciação permite detectar a existência de diferentes “culturas policiais”, as quais, desde a sua origem – de maneira bipartida, praticamente estanque e imiscível – caracterizaram os ramos civil e militar da polícia no Brasil. A finalidade dessa parcela do texto é avaliar de maneira crítica os resultados dos trabalhos da referida Comissão, com a análise dos discursos e dos significados embutidos nas opiniões dos integrantes das Polícias Cíveis e Militares acerca da problemática da unificação das instituições policiais e de sua desmilitarização.

Como se afirmou no início desta introdução, discutir a polícia não é algo simples. Jean-Claude Monet, na obra *Polícia e sociedades na Europa*, traduz muito bem essa dificuldade, quando detecta que a polícia é uma instituição “Visível e, no entanto, desconhecida, familiar e, todavia, estranha, protetora, e apesar de tudo, inquietante” (Monet, 2006, p. 15). Uma natureza dúbia, intrigante, por força da qual o autor citado reconhece que “a polícia inspira nos cidadãos das democracias modernas sentimentos ambíguos” (Monet, 2006, p. 15), e questiona: “Mas, antes de mais nada, o que é a polícia?” (Monet, 2006, p. 15, grifo nosso).

Não se pretende, aqui, responder à pergunta feita por Monet. Talvez porque, ao contrário, dentro de uma realidade particular seja necessário insistentemente repeti-la. E é nesse contexto, simultaneamente histórico-cultural e jurídico-legal, que se procurará demonstrar, isto sim, como são insistentes as remissões ao passado, em mecanismos de reavivamento de idiossincrasias ainda muito presentes no imaginário

policial brasileiro, e dentro do qual, malgrado os inevitáveis embates cotidianos, esforçam-se para conviver – senão “harmonicamente”, mas ao menos “pacificamente” – uma força de contenção policial, militarizada, e outra de natureza civil, com feições de polícia judicializada e cartorial.

A dimensão de complexidade e heterogeneidade que historicamente caracterizou a formatação institucional das polícias brasileiras aponta para aspectos culturais e sociológicos que transformam o estudo do seu desenvolvimento evolutivo em algo realmente fascinante e desafiador. Assim sendo, não somente como impulso iniciador deste livro – como, de fato, o foi –, mas também para instigar ainda mais a inquietude quase insanável provocada Jean-Claude Monet, ousa-se fazer, aqui, um audacioso questionamento: afinal, o que são “as polícias” no Brasil?

As possíveis respostas para a esta pergunta – com certo alívio, talvez meramente paliativo, para o “incômodo” deste pesquisador-policial – serão insistentemente perseguidas nas linhas que se seguem.

## CAPÍTULO 1

# A HERANÇA ORGANIZACIONAL E BUROCRÁTICA PORTUGUESA

Este capítulo materializa um relato arqueológico sobre o surgimento da polícia no Brasil como órgão formalmente institucionalizado. A exploração do tema aqui tratado, em última análise, pretende contribuir para o entendimento de como as atuais propostas de reforma das polícias brasileiras estão intimamente conectadas a um imaginário institucional compilado pela vontade estatal, pelas demandas sociais e, fundamentalmente, pelo próprio saber instrumental. Dirigir o olhar para este imaginário permite remontar a uma história legislativa bem anterior à proclamação da República brasileira, cujas raízes se projetam até Lisboa, e, por via de consequência, ganham vida a partir de uma tradição organizacional, administrativa e burocrática oriunda de Portugal.

Com suporte nesse imaginário institucional, é possível reconhecer que os marcos fundamentais para a discussão que ora se propõe se relacionam à criação da Intendência Geral de Polícia da Corte e do Estado do Brasil, no ano de 1808, e da Divisão Militar da Guarda Real, em 1809. Mas antes de avançar para a verificação da institucionalização formal desses órgãos policiais, a discussão se concentrará na observação da estrutura pseudopolicial que caracterizava a colônia, quando se observava o predomínio de milícias privadas e outros mecanismos não propriamente estatizados de exercício das atividades policiais.

O estudo prossegue com a análise weberiana acerca da questão da estruturação burocrática da autoridade estatal

a partir da formatação dos primeiros organismos policiais em território brasileiro, especificamente com a criação da já referida Intendência Geral, por D. João VI, em 1808. Na exploração sobre os antecedentes históricos das instituições policiais, coloca-se em pauta a genealogia legislativa e burocrática das Polícias Militares, desde a criação da Divisão Militar da Guarda Real, no ano de 1809, passando pelo emblemático Corpo de Guardas Municipais Permanentes, que data de 1831, até a reestruturação pela qual passou esse ramo policial em 1920, quando lhe foi atribuída a nomenclatura “Polícia Militar do Distrito Federal”.

É necessário observar que o Brasil colonial, mais precisamente no período que antecede o ano de 1808, não contemplava uma noção de polícia como organismo profissional e centralizado responsável pela manutenção da segurança pública dos indivíduos e pela regularidade do funcionamento do próprio aparato estatal, como atualmente pode ser entendida esta instituição. Robert Reiner (2004), a propósito da relação entre política, polícia e policiamento – em análise histórica e sociológica do sistema policial britânico –, sugere que uma instituição policial pode ser identificada como uma

corporação de pessoas patrulhando os espaços públicos, usando uniforme azul, munida de amplo mandato para controlar o crime, manter a ordem e exercer algumas funções negociáveis de serviço social. (Reiner, 2004, p. 19)

Estes elementos conceituais, por meio dos quais é possível definir feições estereotipadas do organismo policial, permitindo identificar o cerne do que – estrutural e funcionalmente – constitui a polícia, expressam um pensamento

eminentemente contemporâneo, no âmbito daquilo que hoje se convencionou chamar de “segurança pública”. Noutras palavras, a ideia da existência de um órgão responsável pela atividade do “policimento” propriamente dito, como hoje frequentemente é entendido, não se aplicava à realidade do Brasil no período em que permaneceu sob o jugo colonial da metrópole portuguesa, uma vez que nesse contexto não havia uma definição clara acerca do que, de fato, era a “polícia”, nem mesmo sobre o que constituía exatamente a “função policial”.

Por outro lado, a função policial não pode simplesmente ser definida a partir do conceito de policiamento, que, em verdade, encontra-se muito próximo da ideia de controle social, como atividade assecuratória da ordem pública (Reiner, 2004). Noutras palavras, “polícia” e “policimento” não se confundem, nem se pode afirmar que o segundo seja função atribuível exclusivamente à primeira.

A noção de policiamento era, no Brasil-colônia, ainda bastante rudimentar, e isto pode ser constatado a partir da observação de que as dinâmicas socioculturais e econômicas que qualificavam a posição de submissão da colônia frente à metrópole não se traduziam na existência de organismos fiscalizatórios efetivamente unificados e hierarquicamente estratificados dentro de um esquema burocrático estatal. As forças pseudopoliciais do período colonial da história brasileira, por esse motivo, caracterizavam-se por uma “constituição fragmentar de sua organização” (Costa, J. F., 2004, p. 21), principalmente devido à subordinação das milícias privadas à autoridade pessoal dos políticos, dos membros do clero e das famílias tradicionais, o que obliquamente podia ser identificado até mesmo na proteção dispensada a muitos criminosos e na submissão das próprias autoridades públicas, inclu-

sive os ouvidores e os juizes, aos grupos que detinham o poder político e econômico (Costa, J. F., 2004).

Nesse contexto, era ainda precária a própria noção de “ordem pública”, ou mesmo de “ordem social”, em vista da ausência do que John Rawls define como uma “sociedade bem-estruturada” (Rawls, 1981, p. 335), cujo objetivo é “a promoção do bem de seus membros, efetivamente regulada por uma concepção pública da justiça” (Rawls, 1981, p. 335), e dentro da qual, ainda segundo o mesmo autor, “todos aceitam e sabem que os outros aceitam os mesmos princípios de justiça, e que as instituições sociais básicas satisfazem – e são conhecidas por satisfazer – esses princípios” (Rawls, 1981, p. 335, grifo nosso). Nesse sentido, a pulverização da autoridade e a profusão de organismos pseudopoliciais na colônia não permitia a satisfação dos princípios de justiça referidos por Rawls, nem a fixação de um modelo de segurança pública, até mesmo porque essa ideia – sistematizada e burocraticamente estruturada, como atualmente é conhecida – não detinha qualquer validade institucional naquela época. Nesse sentido, qualquer concepção pública e estável de justiça, conceito também empregado por Rawls (2003), ainda se afigurava totalmente estranha à lógica sociocultural então vigente, construída que era exclusivamente a partir da matriz exploratória típica do pacto colonial.

Assim, o fato que marcou a criação de um verdadeiro órgão policial no território sobre o qual viria a se constituir posteriormente o Estado brasileiro foi o desembarque da família real portuguesa no Brasil no ano de 1808. A transferência da Corte portuguesa para as terras daquela que, até então, era apenas uma de suas colônias, muito embora a mais importante, promoveu uma profunda transformação no panorama sociopolítico do Brasil. Ao desembarcar em solo brasileiro, o príncipe regente D. João VI deparou-se com a necessidade

de se estruturar uma autoridade burocrática (Weber, 1982, 2004), com um caráter de estabilidade inédito na colônia, sobre um substrato administrativo que até então se expressava apenas por intermédio de organizações estatais ainda muito insipientes, as quais não registravam níveis mais apurados de burocratização, e, principalmente, de centralização.

Constituir sobre esse espaço um verdadeiro território – de caráter eminentemente simbólico, como receptáculo dos feixes de poder e soberania, e a ser formado justamente “a partir do espaço” (Raffestin, 1993, p. 43) da antiga colônia – para habitação do soberano e de sua Corte exigiria, portanto, algum esforço organizacional mínimo que viabilizasse o exercício do poder real. Isso não seria passível de sustentação por intermédio da antiga lógica meramente exploratória típica da relação colônia-metrópole, exigindo uma estrutura que propiciasse diretamente o influxo do poder estatal sobre todas as esferas sociais, com o regramento e o controle que esta relação de poder exigiria para que se obtivesse o êxito pretendido.

E essa estrutura deveria ser composta, em particular, pela polícia. Nesse contexto, a polícia surge eminentemente como um “aparelho de Estado” (Foucault, 2014b, p. 206), “ligada ao centro da soberania política” (Foucault, 2014b, p. 206), um verdadeiro mecanismo panóptico do poder, uma vez que se presta a ser um “instrumento para uma vigilância permanente, exaustiva, onipresente, capaz de tornar tudo visível, mas com a condição de se tornar ela mesma invisível” (Foucault, 2014b, p. 207). A qualidade de invisibilidade, aqui, no entanto, diz menos respeito à possibilidade do súdito ou do cidadão poder “enxergar” – fisicamente – o soldado, o oficial de polícia ou agente da força policial cotidianamente na rua, e se relaciona mais propriamente à sanha estatal de implementação da “vi-

gilância, controle e correção” (Foucault, 2002, p. 103), que se perfaz com uma intencional dissimulação, nublando a percepção desse mesmo súdito ou cidadão relativamente à intensa dominação – pela força – de que está sendo objeto.

Com relação ao dispositivo do “Panóptico de Bentham”, a descrição feita por Michel Foucault é muito precisa e didática, consistindo no seguinte arranjo arquitetônico:

O princípio é conhecido: na periferia uma construção em anel; no centro, uma torre: esta é vazada de largas janelas que se abrem sobre a face interna do anel; a construção periférica é dividida em celas, cada uma atravessando toda a espessura da construção; elas têm duas janelas, uma para o interior, correspondendo às janelas da torre; outra, que dá para o exterior, permite que a luz atravesse a cela de lado a lado. Basta então colocar um vigia na torre central, e em cada cela trancar um louco, um doente, um condenado, um operário ou um escolar. Por efeito de contraluz, pode-se perceber da torre, recortando-se exatamente sobre a claridade, as pequenas silhuetas cativas nas celas da periferia. (Foucault, 2014b, p. 194)

O “princípio do Panóptico”, agora segundo o próprio Jeremy Bentham, como elemento de organização arquitetônica do poder estatal, pode ser aplicado, a partir do esquema arquitetural acima exposto,

(...) sem exceção, a todos e quaisquer estabelecimentos, nos quais, num espaço não demasiadamente grande para que possa ser controlado ou dirigido a partir de edifícios, queira-se manter sob inspeção um certo número de pessoas. (Bentham, 2008, p. 19)<sup>4</sup>

---

4. Impossível, aqui, não relacionar o modelo teórico do Panóptico, da maneira como é descrito por Bentham e redimensionado por Foucault,

Por outro lado, é possível transplantar essa configuração física da estrutura arquitetônica do dispositivo do Panóptico para um plano imaterial, por se tratar do “diagrama de um mecanismo de poder levado à sua forma ideal” (Foucault, 2014b, p. 199), apresentando-se como “uma figura de tecnologia política que se pode e se deve destacar de qualquer uso específico” (Foucault, 2014b, p. 199). É nesse sentido foucaultiano que se apresenta o Panóptico como recurso teórico explicativo que permite situar a polícia justamente no âmbito da “*estatização dos mecanismos de disciplina*” (Foucault, 2014, p. 205, grifo do autor), dentro de um espaço social que pode ser qualificado como sociedade disciplinar, “uma sociedade programada, no fundo, por Bentham, uma sociedade panóptica, sociedade onde reina o panoptismo” (Foucault, 2002, p. 103).

Michel Foucault situa o nascimento do que denomina de “panoptismo” no espaço temporal dos séculos XVII a XIX (Foucault, 2002), como fenômeno que se moveu “por uma força de deslocamento” (Foucault, 2002, p. 104), nesse período, “ao longo do espaço social” (Foucault, 2002, p. 104). Ademais, comentado agora o papel da polícia no século XVIII, o mesmo autor afirma que tal instituição

une o poder absoluto do monarca às mínimas instâncias de poder disseminadas na sociedade; pois,

---

com a interface existente entre a “função policial” e a “vigilância prisional” ou “carcerária”, de que é exemplo extremamente emblemático a criação, no Brasil, das Polícias Penais Federal, Estaduais e Distrital. Essas novas polícias foram recentemente introduzidas no sistema de segurança pública brasileiro pela Emenda Constitucional nº 104, de 4 de dezembro de 2019, e a elas foi expressamente acometida a função de exercer a segurança dos estabelecimentos penais, na conformidade do disposto pelo artigo 144, § 5º-A, da Constituição da República de 1988.

entre essas diversas instituições fechadas de disciplina (oficinas, exércitos, escolas), estende uma rede intermediária, agindo onde aquelas não podem intervir, disciplinando os espaços não disciplinares (...). (Foucault, 2014b, p. 207-208)

É perceptível, por meio da observação da sua genealogia, que em 1808 – justamente no século XIX, período dentro do qual Foucault assinala o surgimento do panoptismo – a polícia exsurge para a Coroa Portuguesa como instrumento de disciplinação, para o preenchimento de lacunas de autoridade naquele momento bastante perceptíveis na trama social, e que até então não eram objeto de uma ação mais direta e incisiva do poder central, em decorrência do próprio distanciamento geográfico do Estado português relativamente ao espaço físico da colônia. E era justamente esse espaço, quase totalmente disforme do ponto de vista político, que agora deveria ser estrategicamente moldado para a formação de um verdadeiro território.

Rogério Haesbaert da Costa (2010), a propósito da noção de território, noticia quatro diferentes vertentes que abordam o significado desse conceito, sendo elas a cultural (culturalista ou simbólico-cultural), em que o território é definido a partir da “apropriação/valorização simbólica de um grupo em relação ao seu espaço vivido” (Costa, R. H., 2010, p. 40), a econômica (ou economicista), que “ênfatiza a dimensão espacial das relações econômicas” e o “embate entre classes sociais na relação capital-trabalho” (Costa, R. H., 2010, p. 40), a natural (ou naturalista), “que se utiliza de uma noção de território com base nas relações entre sociedade e natureza” (Costa, R. H., 2010, p. 40), e, por fim, a política, tida como a mais difundida, na qual “o território é visto como um espaço delimitado e controlado, por inter-

médio do qual se exerce um determinado poder” (Costa, R. H., 2010, p. 40). Nesta última vertente, a concepção de território aparece atrelada ao próprio poder político do Estado, âmbito em que a polícia se insere como instrumento fundamental de realização de um projeto de autoridade, em consonância com a própria ótica foucaultiana do panoptismo. É, ademais, uma conformação teórica particularmente observável na transição dos rudimentos pseudo-policiais da colônia para as novas estruturas burocráticas – mais propriamente policiais –, do período pós-1808, que ajuda a entender como se constituíram lógicas estatizantes, fundamentalmente, a partir da formatação da polícia como ferramenta de poder, conforme adiante será explorado.

## 1.1 O (pseudo)policiamento

Antes do ano de 1808, no Brasil-colônia, não existia propriamente uma força policial organizada sob a égide da autoridade estatal. As relações que se estabeleciam com o soberano – neste caso, a metrópole – mostravam-se consideravelmente mais distantes, e, separadas pelo Oceano Atlântico, eram relativizadas pelo distanciamento do centro de emanção do poder. Noutras palavras, e tendo em conta a concepção política de território referida por Rogério Haesbaert da Costa (2010), a ausência de uma ação direta e verdadeiramente presencial do Estado sobre o espaço da colônia propiciava o surgimento de vácuos no poder, verdadeiras lacunas no exercício da autoridade, carentes que eram de uma efetiva disciplinação, como exposto acima.

Thomas H. Holloway explicita muito bem a questão quando afirma que “No Brasil colonial, não havia a estrutura de uma polícia profissional e uniformizada, separada do

sistema judicial e das unidades militares” (Holloway, 1997, p. 43), e, referindo-se indiretamente aos processos de burocratização das forças policiais – numa matriz algo semelhante à proposta weberiana de formatação de uma ‘autoridade burocrática’ –, o mesmo autor destaca que “Uma diferença relevante que se consolidou na evolução das instituições coloniais para as nacionais foi que a nova organização tinha um **rudimento de burocracia administrativa** que tornou o exercício do poder policial mais padronizado e eficiente” (Holloway, 1997, p. 43, grifo nosso). Diante dessas ponderações é possível concluir, portanto, que as funções policiais, encontrando-se distantes geograficamente de um controle direto por parte do soberano, permaneceram por muito tempo dispersas em centros menores de poder, com incidência bastante difusa, e sua necessidade de centralização era arrefecida pela realidade sociopolítica local, na qual os núcleos de autoridade secundários – o clero, as famílias tradicionais e a classe política, conforme noticiado por Jurandir Freire Costa (2004), ou os grandes proprietários de terras, de acordo com José Murilo de Carvalho (2001) – geriam seus próprios interesses mediante o uso privado da força. Como exemplo disso, a vigilância exercida pelos conhecidos ‘quadrilheiros’ apenas esboçava aquilo que, até a vinda da família real para o Brasil, era exercido a título de serviço policial na colônia. A propósito deste assunto, Felipe Pessanha de Almeida elucida muito bem o contexto do exercício dos poderes pseudopoliciais no Brasil colonial, afirmando que:

Até a transferência da corte portuguesa, as atribuições correspondentes ao cargo de intendente-geral da Polícia no Brasil eram desempenhadas por várias autoridades, como os quadrilheiros, que eram oficiais inferiores de justiça ligados à Câmara Municipal, o

ouvidor, os capitães-mores de estradas e assaltos, conhecidos como capitães-do-mato, também ligados à câmara, e os alcaides, encarregados de diligências específicas. Além disso, desde a carta régia de 22 de julho de 1766, o desembargador ouvidor-geral do crime da Relação do Rio de Janeiro acumulava a função de intendente da Polícia. (Almeida, F. P., 2011)

Assim é que, como adiante se verá mais detalhadamente, a Intendência Geral de Polícia da Corte e do Estado do Brasil somente na primeira década do século XIX viria a marcar, de fato, a introdução de uma estrutura verdadeiramente policial em território brasileiro. Antes, o controle e a vigilância pela polícia praticamente não existia, e a efetividade das ações policiais era seriamente mitigada pelo caráter difuso dos núcleos de poder privados. Criada em 1808 pelo príncipe regente D. João VI, por meio do Alvará de 10 de maio, a Intendência Geral materializou a primazia do Estado no monopólio do exercício da atividade policial sobre o território deste que pretendia ser um “novo reino”, desconstituindo – num exercício nítido e concreto do poder real – as autoridades autóctones e pulverizadas das estruturas pseudopoliciais que até então detinham a autoridade de prender malfeitores.

A estrutura das forças (pseudo)policiais coloniais anteriores à criação da Intendência Geral de Polícia, como bem observa Thomaz H. Holloway (1997), ainda era bastante rudimentar, exercida por aquilo que o mesmo estudioso descreve como sendo uma gama de atribuições que estavam sob a responsabilidade de guardas civis desarmados e, também, dos já mencionados quadrilheiros. A propósito do assunto, o mencionado autor pondera que:

Nos tempos coloniais, certa vigilância rudimentar ficava a cargo de “guardas” civis desarmados, contratados pelo conselho municipal da cidade para fazer a ronda e vigiar atividades suspeitas, e de “quadrilheiros”, inspetores de bairro designados pelos juizes. Estes funcionários, que não mereciam sequer o rótulo de “oficiais”, não tinham mais poderes para prender do que qualquer cidadão comum. (Holloway, 1997, p. 44)

Esses “guarda civis desarmados” e “quadrilheiros” existentes antes de 1808 no território brasileiro perfaziam suas ações para a imposição das vontades do Conselho Municipal e dos juizes, mas a partir de uma lógica política e institucional advinda da relação existente entre a colônia e a metrópole. Noutras palavras, nenhum poder propriamente centralizador do Estado intervinha diretamente nesta relação. O historiador José Murilo de Carvalho também se refere a essa formatação pseudopolicial colonial quando aborda aquilo que denominou de “peso do passado (1500-1822)” (Carvalho, J. M., 2001, p. 17). O mencionado historiador afirma que:

A justiça do rei tinha alcance limitado, ou porque não atingia os locais mais afastados das cidades, ou porque sofria a oposição da justiça privada dos grandes proprietários, ou porque não tinha autonomia perante as autoridades executivas, ou, finalmente, por estar sujeita à corrupção dos magistrados. Muitas causas tinham que ser decididas em Lisboa, consumindo tempo e recursos fora do alcance da maioria da população. O cidadão comum ou recorria à proteção dos grandes proprietários, ou ficava à mercê do arbítrio dos mais fortes. Mulheres e escravos estavam sob a jurisdição privada dos se-

nhores, não tinham acesso à justiça para se defenderem. Aos escravos só restava o recurso da fuga e da formação de quilombos. Recurso precário porque os quilombos eram sistematicamente combatidos e exterminados por tropas do governo ou de particulares contratados pelo governo.

Frequentemente, em vez de conflito entre as autoridades e os grandes proprietários, havia entre eles conluio, dependência mútua. A autoridade máxima nas localidades, por exemplo, era os capitães-mores das milícias. Esses capitães-mores eram de investidura real, mas sua escolha era sempre feita entre os representantes da grande propriedade. Havia, então, confusão, que era igualmente convivência, entre o poder do Estado e o poder privado dos proprietários. (Carvalho, J. M., 2001, p. 21-22)

No contexto descrito, para que não ficasse à mercê da vontade dos mais fortes, como salienta José Murilo Carvalho, o cidadão comum recorria à “proteção dos grandes proprietários”, justamente aqueles que detinham o poderio econômico e político suficiente para impor sua vontade com a utilização de milícias que, na prática, revestiam-se de um caráter de policiamento privado. Os capitães-mores tinham uma investidura real, mas ainda dentro da lógica relacional colônia-metrópole, encontrando-se a fonte mediata do poder apenas do outro lado do Atlântico, e, nesse sentido, a característica de serem escolhidos dentre os grandes proprietários certamente se sobrepunha à pura obediência ao soberano. O próprio José Murilo de Carvalho destaca que o “alcance limitado” da “justiça do rei” se devia ao exercício “da justiça privada dos grandes proprietários”, os quais exerciam por si próprios a vigilância sobre o território, mas na defesa de seus interesses particulares.

A lógica de prevalência do poder local persistia por conveniência tanto da Coroa – que mantinha, de certa forma, o seu controle sobre o território colonial –, quanto do poder privado, que atuava diretamente na manutenção de um *status quo* que lhe era favorável.

Negi Calixto, em trabalho publicado na *Revista da Polícia Civil do Paraná* no ano de 1970, faz interessante observação sobre os estágios pelos quais passou a polícia na história do Brasil, afirmando ter ela atravessado três fases distintas e sucessivas, desde o “Brasil colônia”, passando pelo período que denomina de “Brasil Reinado-Império” e, finalmente, chegando ao “Brasil República”, de maneira que:

A Polícia, no Brasil, como informa Waldemar Gomes de Castro (obr. cit.), atravessou três estágios bem característicos: Brasil colônia; Brasil Reinado-Império; Brasil República. Desde o primeiro policial, conhecido, o alcaide-mór Francisco Dias Pinto ao valente Luiz Vahia Monteiro, o Brasil colônia, pouco conheceu, na forma existente à época, da verdadeira instituição policial. Do Brasil reinado-império, onde se aplicavam as Cartas Régias, conhecemos o Corpo de Guardas Vigilantes e a Guarda do Vice-Rei. Também dessa época, a Polícia Montada, que procedia a ronda noturna da urbes. Após a primeira Constituição, genuinamente brasileira, ficamos conhecendo uma forma rústica de regulamentação da polícia, que foi o edital de 3 de janeiro de 1.828.

Dêsse período ao Brasil República, houve evolução na forma e na constituição da Polícia (Calixto, 1970, p. 22)<sup>5</sup>

Como se depreende do trecho acima transcrito, Calixto é da opinião de que o Brasil colonial não contemplava uma

---

5. Texto transcrito *ipsis literis*.

organização policial propriamente dita, observando, ainda, que no período que ele chama de “Reinado-Império” tinham proeminência apenas o “Corpo de Guardas Vigilantes” e a “Guarda do Vice-Rei”, além da “Polícia Montada”, configuração esta que, ainda segundo o mesmo autor, somente ganhou contornos mais propriamente policiais, ainda que de modo rústico, após a Constituição de 1824, a primeira “genuinamente brasileira”, particularmente com “o edital de 3 de janeiro de 1.828”. Este ato normativo – o Edital referido por Calixto –, segundo informa Waldemar Gomes de Castro, constituiria um “verdadeiro Regulamento Geral da Polícia da Côrte e historicamente, o 1º estatuto policial do Brasil” (Castro, W. G., [1947], p. 84).

Neste passo, tanto Calixto quanto Castro, W. G. – cujo texto aparentemente serviu de fonte para o primeiro –, trazem uma expressa menção ao citado Edital de 3 de janeiro, ambos fazendo referência a 1828 como sendo o ano de sua edição. No entanto, a data correta do Edital por eles citado é 3 de janeiro de 1825, esclarecendo Thomaz H. Holloway que “em janeiro de 1825 o novo intendente de polícia, Francisco Alberto Teixeira de Aragão, baixou uma série de normas policiais que se tornou conhecida no Rio como o ‘toque de Aragão’” (Holloway, 1997, p. 58). As “11 recomendações especiais” (Castro, W. G., [1947], p. 84), que compunham o texto do Edital da Intendência Geral da Polícia de 3 de janeiro de 1825 – o ‘toque de Aragão’ –, incluíam recompensas aos policiais ou a quaisquer outros indivíduos que capturassem ou contribuíssem para a captura de criminosos, autorizando, também, a revista e a inquirição de suspeitos, bem como a sua apresentação às autoridades.

O mencionado “toque de Aragão”, por outro lado, estabelecia limites de horários – dez horas da noite, no verão,

e nove horas da noite, no inverno, até o alvorecer – após os quais ninguém poderia se negar a ser objeto de revista. Ademais, nas palavras de Thomaz H. Holloway, “A recusa de qualquer indivíduo, escravo ou livre, a submeter-se ao interrogatório seria considerada resistência à autoridade, podendo a patrulha utilizar a violência que ‘as circunstâncias exigissem’” (Holloway, 1997, p. 58), em consonância com o disposto no item 1º do Edital, que estabelecia claramente o permissivo para utilização “da força contra os desobedientes; e até meios violentos, si o caso exigir”<sup>6</sup>. Este dispositivo, em particular, permite identificar com bastante precisão o tom autoritário de que se revestia o Edital de 3 de janeiro de 1825 do intendente geral Francisco Alberto Teixeira de Aragão, revelando o alto nível de repressão policial que caracterizou aquele momento histórico.

Isso se deu após um intervalo de relativa flexibilização na política de enfrentamento policial, introduzida em 1821 por D. Pedro I e pelo intendente-geral João Inácio da Cunha, o qual, seguindo a política traçada pelo imperador, havia imposto “restrições ao açoitamento e a outras práticas policiais arbitrárias à época da independência [do Brasil]” (Holloway, 1997, p. 58). E como, em decorrência disso, “os furtos, os assaltos e a desordem na cidade pareceram aumentar” (Holloway, 1997, p. 58), o “toque de Aragão” sur-

---

6. O texto do item 1º do “Edital da Intendencia Geral da Policia de 3 de janeiro de 1825” ostentava a seguinte redação: “Todos, sem excepção de pessoa alguma, que forem encontrados por qualquer ronda, patrulha, official ou soldado de Policia, devem obedecer, quando, em nome de S. M. Imperial, lhes fôr ordenado, que parem para effeito de serem inqueridos, buscados, ou apresentados a alguma autoridade. A falta de obediencia á primeira e segunda voz é considerada resistencia, para effeito de se usar a força contra os desobedientes; e até de meios violentos, si o caso o exigir.”

giu como uma tentativa de retomar o controle da sociedade local por meio do arrocho no policiamento.

Esse episódio, ademais, permite entrever o modo como o poder imperial, no processo de constituição de um novo espaço de soberania no território da antiga colônia, paulatinamente foi adquirindo forma na medida em que forçou o reconhecimento de sua validade por parte dos seus súditos locais, mediante atos autoritários de manifestação do poder do soberano, estabelecendo-se a polícia, num contexto evidentemente panóptico (Foucault, 2002; Foucault, 2014b) e de disciplinação, como nítido instrumento de imposição da ânsia regulatória estatal.

De volta ao assunto relativo à configuração pseudopolicial do Brasil colônia, é necessário observar que aparentemente há uma imprecisão na nomenclatura utilizada por Negi Calixto ao se referir ao período do “Reinado-Império”, uma vez que segundo Waldemar Gomes de Castro:

Na história pátria atravessou a Polícia três estágios bem característicos: *Brasil colônia*; *Brasil Reinado-Império*; *Brasil República*.

O Brasil colônia se subdivide por sua vez em dois períodos distintos: o dos donatários até governadores, em que todo o poder e resolução se concentrava em suas mãos onipotentes e o dos vice-reis, em que era alternado com o dos ouvidores-gerais. (Castro, W. G., [1947], p. 83, grifo do autor)

Ao mencionar esse trabalho de Waldemar Gomes de Castro, portanto, muito provavelmente Calixto tenha querido se referir ao segundo subperíodo do “Brasil colônia” descrito no excerto acima, “o dos vice-reis”, e não ao período do “Reinado-Império”, uma vez que teria sido o “terceiro

Vice-Rei, Marquês do Lavradio e Conde de Avintes” (Castro, W. G., [1947], p. 83) quem de fato haveria criado as instituições do “Corpo de Guardas Vigilantes” e da “Guarda do Vice-Rei” – citadas por Calixto (1970, p. 22). Isso permite concluir que a referência correta seria a um momento certamente anterior à chegada da família real portuguesa ao Brasil, quando ainda vigia aquela dinâmica pseudopolicial.

Por outro lado, a partir desse trabalho de Waldemar Gomes de Castro, contido no Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro, volume 38, Negi Calixto tece as suas considerações a respeito da evolução das instituições policiais no Brasil sem fazer qualquer menção à criação da Intendência Geral de Polícia em 1808, nem mesmo à introdução no sistema policial brasileiro da Divisão Militar da Guarda Real em 1809 – ambas por atos do príncipe regente D. João VI –, referências estas, que, ao contrário, estão nitidamente presentes no texto de Castro, W. G., aqui citado, quando esclarece:

O alvará de 10 de maio de 1808, criou, da mesma forma e jurisdição que em Portugal vigia desde 1760, a Intendência Geral de Polícia da Côrte, nomeando para dirigi-la Paulo Fernandes Viana, que durante 12 anos exerceu as atribuições que, tècnica-mente, hoje seriam as de Ministro, Chefe de Polícia e Prefeito. (Castro, W. G., [1947], p. 83)

E prossegue o mesmo autor:

Organizou, no ano seguinte, um corpo policial fardado, a Guarda Real de Polícia da Côrte, com 218 homens e que teve como ajudante o Major Vidigal, braço direito de Paulo Viana e fiel executor de suas ordens. (Castro, W. G., [1947], p. 84)

Todavia, apesar das omissões, é necessário reconhecer que o retrato feito por Calixto do cenário pseudopolicial do Brasil colonial e imediatamente pós-colonial corrobora os aspectos indiciários<sup>7</sup> acerca da existência de uma organização policial ainda muito insipiente no período imediatamente anterior à institucionalização da Intendência Geral de Polícia no ano de 1808. O próprio Waldemar Gomes de Castro, a seu turno, na mesma obra citada por Calixto, traz um panorama bastante interessante da polícia no período colonial, com destaque para os “quadrilheiros”. Segundo destacado por Castro, W. G., é interessante notar que:

Só em 1626 foram organizados os Quadrilheiros, homens escolhidos entre os moradores de uma quadra, na proporção de 1 para 20 habitantes. Exerciam por 3 anos gratuitamente as funções policiais, na cidade apenas; a polícia de captura, de segurança das estradas cabia ao Capitão do Mato. (Castro, W. G., [1947], p. 83)

Tais quadrilheiros, ainda segundo o mesmo autor, vieram a ser posteriormente substituídos pelo Corpo de Guardas Vigilantes e pela Guarda do Vice-Rei, sendo esta última uma Polícia Montada que seria responsável pela ronda noturna da cidade, como também destacado por Calixto, quando se refere ao texto contido no volume 38 do Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro. No entanto, Negi Calixto parece distinguir impropriamente a Guarda

---

7. O adjetivo “indiciário”, ou o correlato advérbio “indiciariamente”, são utilizados neste livro apenas como recurso de linguagem, empregado para expressar a existências de indícios ou de elementos que permitem se chegar a certa conclusão ou resultado, dessa forma não mantendo relação com o método de pesquisa ou investigação consubstanciado no “paradigma indiciário” de Carlo Ginzburg (1987).

do Vice-Rei da própria Polícia Montada, uma vez que no texto de Waldemar Gomes de Castro a informação aparece ligeiramente diferente – por se tratar de uma mesma instituição –, quando este último afirma que:

Os quadrilheiros e suas quadrilhas, tantas fizeram que êste apelido, como de tratante, sofreu a revolução semântica que todos conhecemos.

O terceiro Vice-Rei, Marquês do Lavradio e Conde de Avintes, para substitui-los, criou e regulamentou o Corpo de Guardas Vigilantes e a Guarda do Vice-Rei, Polícia Montada que procedia a ronda noturna da urbes. (Castro, W. G., [1947], p. 83)

A este passo, e ainda no que tange à mencionada precariedade da organização policial no Brasil colônia, é interessante observar, também, outra peculiaridade, esta retratada por Raymundo Faoro (2000), quando destaca as dificuldades materializadas na verticalização da administração pública colonial, que certamente se estendia à administração da justiça e à execução das atividades policiais. Nesse sentido, pondera o citado historiador:

Um esquema vertical na administração pública colonial pode ser traçado, na ordem descendente: o rei, o governador-geral (vice-rei), os capitães (capitanias) e as autoridades municipais. A simplicidade da linha engana e dissimula a complexa, confusa e tumultuária realidade. Sufoca o rei o seu gabinete de muitos auxiliares, casas, conselhos e mesas. O governador-geral, chefe político e militar, está flanqueado do ouvidor-geral e do provedor-mor, que cuidam da justiça e da fazenda, os capitães-gerais e governadores e os capitães-mores das capitanias se embaraçam de uma pequena corte, freqüente-

mente dissolvida nas juntas, os municípios, com seus vereadores e juízes, perdem-se no exercício de atribuições mal delimitadas. A dispersão em todos os graus se agrava com o *vínculo frouxamente hierárquico*: todos se dirigem ao rei e ao seu círculo de dependentes, atropelando os graus intermediários de comando. Duas fontes de fluidez do governo: os órgãos colegiados e a *hierarquia sem rigidez*. O quadro metropolitano da administração como que se extravía e se perde, delira e vaga no mundo caótico, geograficamente caótico, da extensão misteriosa da América. (Faoro, 2000, p. 199-200, grifos nossos)

Uma “hierarquia sem rigidez” de maneira alguma poderia coadunar-se com um serviço policial profissionalizado se, por meio dessa atividade, buscasse o Estado a proteção de sua própria integridade em face de agressões daqueles que se situam nas camadas sociais mais inferiores e marginalizadas. Diante de um quadro de opressão e de seletividade, em que prevalecem os interesses econômicos das elites dominantes, as massas de miseráveis e infortunados historicamente reagem com violência contra as posturas governamentais, e por vezes vêm a contestar a legitimidade político-institucional do ente estatal, pondo em risco sua própria existência como estrutura burocrática representativa dos interesses dos grupos detentores do poder. Portanto, uma hierarquia dispersa em diferentes graus e com uma grande dose de frouxidão, como atesta Faoro relativamente à administração colonial, não comportaria o exercício de uma função propriamente policial destinada à proteção do Estado e de suas estruturas de poder. Sem o necessário enrijecimento desse frágil e vacilante edifício colonial – o que somente se efetivaria quando o território brasileiro deixasse para trás seu *status* de mera colônia para

se tornar sede de um novo reino –, não teria sido possível a formatação de uma verdadeira polícia.

De certa forma, a vinda da família real para o Brasil em 1808 imprimiu à antiga administração uma dose de organização antes nunca vista em terras brasileiras, do que foi consequência inexorável o surgimento imediato da força policial. Jurandir Freire Costa (2004) também retrata com clareza o panorama que aqui se optou por designar de “pseudopolicial”, verificado no período antecedente ao ano de 1808, e, referindo-se o citado autor especificamente à polícia como instituição responsável pelo patrulhamento das cidades no período colonial, aduz que até o momento da criação da Intendência Geral de Polícia por D. João VI, “as autoridades policiais continuavam pulverizadas em chefes de quadrilheiros, alcaides-mores e menores, capitães-mores de estrada e assaltos, todas com o legítimo direito de prender” (Costa, J. F., 2004, p. 22). Essa situação somente se modificou com o advento da figura do intendente-geral, do que advieram a consequente centralização da força repressiva e o fortalecimento da polícia propriamente dita.

## **1.2 A Intendência Geral de Polícia e o início da burocratização das forças policiais no Brasil**

Nesse contexto de institucionalização das entidades governamentais pós-coloniais, as ideias de Max Weber sobre a burocratização do poder mostram-se extremamente úteis ao entendimento da realidade brasileira, em particular no que atine aos processos de constituição de um “novo” Estado após 1808. Weber (2004) teoriza profundamente sobre a questão que ele mesmo denomina de “dominação burocrática”, explorando o funcionamento da burocracia moderna em termos

estruturais e funcionais, de maneira a decompor este conceito em suas partes ou subestruturas elementares, e relacionando os processos burocratizantes ao funcionamento intrínseco do Estado enquanto ente especialmente organizado para a exploração e o exercício do poder político-administrativo.

Na decomposição do conceito de burocracia, Weber estabelece com clareza os elementos que o integram, tratando, em primeiro lugar, daquilo que chama de “funcionamento específico do funcionalismo moderno” (Weber, 2004, p. 198). Nesse sentido, o pensador alemão afirma que o funcionalismo moderno se manifesta por meio de seis assertivas, as quais, diante do seu elevado grau de pertinência a este estudo, passarão a ser expostas resumidamente em seguida. Assim sendo, em primeiro lugar, Weber cita o “princípio das *competências* oficiais fixas” (Weber, 2004, p. 198, grifo do autor), afirmando serem estas “ordenadas, de forma geral, mediante regras: leis ou regulamentos administrativos” (Weber, 2004, p. 198), de maneira a detectar-se uma distribuição fixa das atividades ou deveres dentro do complexo burocrático, e o mesmo ocorrendo com os poderes de mando necessários à execução ou ao cumprimento daqueles deveres. Esses feixes de deveres oficiais e poderes de mando, também segundo Weber, resultam, dentro da esfera do direito público, na existência da chamada “*autoridade* burocrática” (Weber, 2004, p. 199, grifo do autor).

Em segundo lugar, mas não menos importante, está “o princípio da *hierarquia de cargos* e da seqüência de instâncias” (Weber, 2004, p. 199, grifo do autor), que se exprime justamente por um rígido sistema em que estão fixamente regulamentados o mando e a subordinação das autoridades administrativas, vigendo a regra da fiscalização das instâncias inferiores pelas superiores, que o citado autor

entende ocorrer tanto nas formações estatais e eclesiásticas quanto nas organizações privadas.

Em terceiro lugar, Weber menciona o fato de a administração moderna encontrar-se baseada na atividade de documentação, calcada em “documentos (atas), cujo original ou rascunho se guarda, e em um quadro de funcionários subalternos e escrevões de todas as espécies” (Weber, 2004, p. 199), aspecto que, ademais, confere à burocracia as características de formalidade, cartorialidade, complexidade e rigidez com as quais ordinariamente é confundida.

Em quarto lugar, destaca o autor que a atividade oficial exige uma “intensa instrução na matéria” (Weber, 2004, p. 200), tanto na seara das empresas privadas como no que atine aos funcionários estatais, naquilo que pode ser identificado como “especialização burocrática”. Essa ideia, ademais, exprime muito bem a diferenciação de funções existente dentro das estruturas estatais hierarquizadas, do que são exemplos bastante emblemáticos as próprias polícias, tanto no que diz respeito às suas estratificações hierárquicas internas – em que cada nível estrutural possui funções e competências bem definidas em leis e regulamentos –, quanto no que atine à própria diferenciação das instituições policiais dentro do sistema de segurança pública, no âmbito do qual a cada corporação policial está afeta uma função específica e burocraticamente especializada. A título de ilustração, podem ser citados os casos da Polícia Militar, que executa especificamente o policiamento preventivo, ostensivo e uniformizado, para preservação da ordem pública, e da Polícia Civil, que detém a função de polícia judiciária, traduzida na atribuição de investigação dos crimes, para identificação de seus autores e das circunstâncias em que foram praticados.

Em quinto, está a necessidade de “emprego da plena força de trabalho do funcionário” (Weber, 2004, p. 200), e, por último, Weber destaca o fato de que a “administração dos funcionários realiza-se de acordo com regras gerais, mais ou menos fixas e mais ou menos abrangentes” (Weber, 2004, p. 200), cujo conhecimento ou domínio, também segundo o autor, constitui uma “arte especial (conhecimentos jurídicos, administrativos, contábeis)” (Weber, 2004, p. 200).

Como se observa da sinopse feita acima, o quadro teórico proposto por Weber nada mais é do que a radiografia de um sistema de burocratização que se presta à organização do Estado como ente normatizador de condutas, para exercício do poder em face dos seus súditos. Por consequência, constitui um modelo explicativo bastante adequado ao entendimento dos panoramas sociopolítico e jurídico-policial brasileiros no período imediatamente posterior ao ano de 1808, particularmente no que se refere à criação da Intendência Geral de Polícia, que ocorreu no mês maio desse mesmo ano (por meio do Alvará de 10 de maio de 1808), e à fundação da Divisão Militar da Guarda Real, verificada no mês de maio do ano seguinte (nos termos do Decreto de 13 de maio de 1809).

O “princípio das competências oficiais fixas”, proposto por Weber, remete automaticamente o estudo da formação dos primeiros órgãos policiais centralizados, criados em território brasileiro, à constatação do engendramento de regras – no caso, o Alvará de 10 de maio de 1808 e o Decreto de 13 de maio de 1809 – para a fixação, mesmo que precária e bastante insipiente, de poderes e deveres, os quais, em última análise, culminam com a constituição daquela “autoridade [policial] burocrática” estritamente necessária à ordenação pública que o soberano pretendia levar a cabo dentro do contexto social que se lhe apresentava naquele momento.

De outro lado, o “princípio da hierarquia de cargos e da sequência das instâncias”, também trazido por Weber, exsurge com clareza quando se voltam os olhos para o fato de que a estrutura policial, por si só, já exige o estabelecimento de uma cadeia fixa e ordenada de mando e subordinação, tanto no que tange à vinculação e à obediência do intendente-geral de polícia e das autoridades administrativas da Divisão Militar da Guarda Real ao poder supremo do príncipe regente, quanto no que diz respeito às cadeias hierárquicas internas dessas novas instituições policiais.

A criação, em 1808, da Intendência Geral de Polícia da Corte e do Estado do Brasil, portanto, respondeu a uma necessidade premente de estruturação – leia-se: “burocratização”, na acepção weberiana – do próprio ente estatal que agora nascia e tomava o lugar da antiga colônia. É interessante notar o que traz Lucio Levi (1998) a respeito da legitimidade do poder do Estado que não ostenta uma condição de ente político independente, e que por essa razão não estaria em condições de prover a segurança de seus súditos, contexto este que, ademais, assemelha-se à situação do Brasil enquanto colônia portuguesa, dependente que era de um poder central do ponto de vista de sua segurança externa e interna.

Muito embora não se possa ignorar a presença das forças pseudopoliciais que atuavam no território colonial antes de 1808, é necessário reconhecer que a presença do Estado na atividade de segurança interna ainda era muito tênue, praticamente holográfica e virtualmente pressentida no cotidiano da colônia. Ademais, também é forçoso admitir que o subsequente estabelecimento de mecanismos político-administrativos diretos de imposição da força, dentre os quais a Intendência Geral de Polícia e a Divisão Militar da Guarda Real, estava ligado à vontade eminentemente

centralizadora do representante da Coroa portuguesa (o príncipe regente) em um contexto de migração político-institucional – da antiga colônia para um novo reino –, ainda necessariamente atrelado ao mesmo centro irradiador de poder dos tempos coloniais. Nesse sentido, Levi, ao tratar da hipótese de o Estado não ser independente do ponto de vista político, afirma muito propriamente que:

Não temos, neste caso, um Estado no sentido pleno da palavra, e sim um país conquistado, uma colônia, um protetorado ou um satélite de uma potência imperial ou hegemônica. Uma comunidade política que se acha nesta situação encontra grandes dificuldades para despertar a lealdade dos cidadãos por não ser um centro de decisões autônomas. Conseqüentemente, sua Legitimidade encontrará suas bases de apoio, inteira ou parcialmente, na Legitimidade do *sistema hegemônico ou imperial* em que se acha inserida. O ponto de referência da crença na Legitimidade será, neste caso, inteira ou parcialmente, a potência hegemônica ou imperial. (Levi, 1998, p. 676, grifo do autor)

É possível admitir que a legitimidade do poder no que atine ao Estado brasileiro em formação no território que até então era apenas uma colônia, e, por via de consequência, dependente politicamente da “potência imperial ou hegemônica”, provinha, de acordo com Levi, muito possivelmente da legitimidade do próprio “sistema hegemônico ou imperial” no qual o Brasil estava inserido, derivado da lógica político-institucional típica da relação de dependência metrópole-colônia. Mas aqui, na verdade, não é o caso de desconsiderar a existência do próprio Estado, “no sentido pleno da palavra”, como observa Levi, e isto porque o caso ora apreciado diz respeito a um processo de transição entre

um estágio meramente colonial para outro de autogestão. Não se fala mais em metrópole e colônia, uma vez que o núcleo irradiador da autoridade administrativo-imperial transferiu-se para o território brasileiro com a vinda da família real portuguesa para o Rio de Janeiro em 1808. Por conseguinte, Estado há, mas em formação.

Todavia, e ainda considerando a argumentação de Levi, é possível intuir que de certa forma não houve uma efetiva quebra de paradigma sociocultural ou sociopolítico nesse processo de transformação da colônia em Estado soberano, uma vez que, como menciona o citado autor, o Brasil, na condição de colônia, encontrava “suas bases de apoio, inteira ou parcialmente, na Legitimidade do sistema hegemônico ou imperial” em que estava imerso. Noutras palavras, a instalação da família real portuguesa, como matriz simbólica do poder, a partir de 1808 dentro do território da ex-colônia, muito provavelmente não encontrou “grandes dificuldades para despertar a lealdade dos cidadãos”, haja vista que a lógica justificadora do poder ainda permanecia a mesma da relação exploratória do pacto colonial, permitindo, inclusive, reconhecer-se plena legitimidade ao príncipe regente para organizar burocraticamente o novo Estado e sua hierarquia administrativa, dentro da qual a polícia ocupava lugar extremamente fundamental.

Ainda segundo Levi, é possível considerar que

(...) o termo Legitimidade designa, ao mesmo tempo, uma situação e um valor de convivência social. A situação a que o termo se refere é a aceitação do Estado por um segmento relevante da população; o valor é o consenso livremente manifestado por uma comunidade de homens autônomos e conscientes. (Levi, 1998, p. 678)

Diante dessa assertiva, é possível admitir que o conceito de legitimidade está íntima e fundamentalmente ligado à relação de aceitação – e, até, de normalização sociopolítica – do governo pela população. Ao tratar deste tema, Norberto Bobbio (2007) confere destaque à dicotomia “governantes *versus* governados”, afirmando o seguinte:

Ao lado das diversas maneiras de considerar o problema do Estado, examinadas até aqui, com respeito ao objeto, ao método, ao ponto de vista, à concepção do sistema social, deve-se mencionar uma contraposição que, em geral, não é levada na devida conta mas divide em dois campos opostos as doutrinas políticas talvez mais do que qualquer outra dicotomia. Refiro-me à contraposição que deriva da diversa posição que os escritores assumem com respeito à relação política fundamental – governantes-governados, soberano-súditos ou Estado-cidadãos –, relação que é geralmente considerada com[o] relação entre superior e inferior, salvo numa concepção democrática radical onde governantes e governados identificam-se ao menos idealmente numa única pessoa e o governo se resolve no autogoverno. Considerada a relação política como uma relação específica entre dois sujeitos, dos quais um tem o direito de comandar e o outro o dever de obedecer, o problema do Estado pode ser tratado prevalentemente do ponto de vista do governante ou do ponto de vista do governado: *ex parte principis* ou *ex parte populi*. (Bobbio, 2007, p. 62-63)

A partir de uma percepção da “relação política como relação entre dois sujeitos”, na qual o problema da legitimidade parece estar inserido de maneira visceral, pode-se considerar que o panorama sociopolítico do Brasil pós-colonial transpa-

rece a existência da “relação entre superior e inferior” exposta por Norberto Bobbio, na qual “um tem o direito de comandar e o outro o dever de obedecer” e que aqui pode ser vista como uma derivação do liame impositivo – e exploratório – que anteriormente se delineava entre a metrópole e a colônia.

Levando em consideração que no período imediatamente posterior ao ano de 1808 no Brasil esta relação “governantes-governados” era estabelecida eminentemente como um vínculo de subordinação entre soberano e súditos – ou, mais propriamente até, como uma vinculação que ainda manifestava a própria lógica colonial –, pode-se vislumbrar que a legitimidade do governo capitaneado pela Coroa portuguesa foi de certa forma pacífica e tranquilamente transferida do contexto do pacto colonial para um novo cenário de rearranjos político-institucionais do ente estatal em construção.

Noutras palavras, a lógica legitimadora do poder permanece inalterada. E se “todo poder busca alcançar consenso, de maneira que seja reconhecido como legítimo, transformando a obediência em adesão” (Levi, 1998, p. 675), tendo obtido esse consenso sem a necessidade de superar maiores entraves, a sua legitimidade tem-se por definitivamente asentada. O próximo passo para o soberano, então, é apenas o de se certificar que o seu poder – agora direto e pessoal, e não mais simplesmente irradiado a partir de uma metrópole situada do outro lado do oceano Atlântico – finque as suas raízes no novo território, interpenetrando as esferas institucionais e burocráticas do novo Estado por meio da estruturação de um órgão policial centralizado. É uma estratégia indiciariamente panóptica (Foucault, 2002; 2014b), na qual o [novo] Estado se vale da polícia, assim como da política, da hierarquia burocrática, das diferenciações entre as classes sociais e da própria instituição “monarquia” –

com seus símbolos e seu *status* – como mecanismos decididamente disciplinares, na busca da acomodação do poder político por intermédio de uma vigilância onipresente.

O Alvará de 10 de maio de 1808, nesse sentido, bem demonstra as intenções com que foi instituída a nova força policial, cujas atribuições ultrapassavam o exercício estrito do que hoje se conhece como “policiamento”. Assim dispunha seu texto:

Alvará de 10 de maio de 1808

Crêa o logar de Intendente Geral da Policia da Corte e do Estado do Brazil.

Eu o Principe Regente faço saber aos que o presente Alvará virem, que tendo consideração á necessidade que ha de se crear o logar de Intendente Geral da Policia da Côrte e do Estado do Brazil, da mesma fórma e com a mesma jurisdicção que tinha o de Portugal, segundo o Alvará da sua criação de 25 de Junho de 1760, e do outro de declaração de 15 de Janeiro de 1780: sou servido creal-o na sobredita maneira com o mesmo ordenado de 1:600\$000, estabelecido no referido Alvará de declaração.

Pelo que mando á Mesa do Desembargo do Paço, e da Consciencia e Ordens, aos Governadores das Relações do Rio de Janeiro e Bahia, aos Governadores e Capitães Generaes, a todos os Ministros de Justiça e mais pessoas, a quem pertencer o conhecimento e execução deste Alvará, que o cumpram e guardam e façam cumprir e guardar tão inteiramente, como nelle se contem, não obstante quaesquer Leis, Alvarás, Decretos, Regimentos ou Ordens em contrario, porque todas e todos hei por bem derogar, para este effeito sómente, como se delles fizesse expressa e individual menção, ficando aliás sempre em seu vigor. E este valerá como Carta passada na Chancellaria, ainda que por ella não ha de passar, e que o seu effeito haja de durar mais de um anno, sem em-

bargo das Ordenações em contrario: registrando-se em todos os logares, onde se costumam registrar semelhantes Alvarás, Dado no Palacio do Rio de Janeiro em 10 de Maio de 1808.

PRINCIPE com guarda.

D. Fernando José de Portugal.

Alvará por que Vossa Alteza Real é servido crear no Estado do Brazil um Intendente Geral da Policia; na fôrma acima declarada.

Para Vossa Alteza Real ver.

João de Miranda Varejão o fez.

Por meio deste Alvará, D. João VI deixa clara a sua intenção de se espelhar no modelo burocrático português, quando faz constar no seu texto que a criação da Intendência Geral de Polícia da Corte e do Estado do Brasil se perfaz “da mesma fôrma e com a mesma jurisdição que tinha o de Portugal”, implantando em solo brasileiro um modelo já bastante experimentado de administração policial e judicial, que visava justamente a disciplinar as relações político-institucionais do novo reino.

Em Portugal, a Intendência Geral da Polícia da Corte e do Reino havia sido criada quase meio século antes, por intermédio do Alvará com força de Lei de 25 de junho de 1760, lavrado por D. José I, rei de Portugal e Algarves. No item “1” do referido documento, após um longo introito, o rei oficializa a criação do cargo de intendente-geral, delimitando a sua autoridade nos seguintes termos:

1 Hei por bem criar hum lugar de Intendente Geral de Policia da Corte, e do Reino, com ampla, e illimitada jurisdição na materia da mesma Policia sobre todos os Ministros Criminaes, e Civís para a elle recorrerem, e delle receberem as ordens nos casos oc-

correntes; dando-lhe parte de tudo o que pertencer á tranquilidade publica; e cumprindo inviolavelmente seus mandados, na maneira abaixo declarada (...)<sup>8</sup>

A partir deste ponto, o Alvará em questão prossegue com a regulamentação pormenorizada da Intendência Geral de Polícia, num total de vinte e um itens contendo diversas regras policiais e procedimentais, de modo a subordinar à “Inspeção” do intendente-geral, inclusive, os delitos cujo conhecimento pertencesse aos “Corregedores, e Juizes do Crime dos Bairros de Lisboa”, na forma do item “4” do mesmo ato normativo. Como se verá de maneira mais pormenorizada no capítulo seguinte, esse modelo híbrido, que já em Lisboa mesclava as atividades judiciais e policiais, foi transplantado para o interior da normatização introduzida no Brasil por D. João VI em 1808, num mecanismo – intuitivo, até – de espelhamento institucional.

A Intendência Geral de Polícia da Corte e do Estado do Brasil, nesse sentido, materializou uma forma inédita de estruturação policial, antes inexistente na colônia. Segundo Thomaz H. Holloway, a nova instituição era “responsável pelas obras públicas e por garantir o abastecimento da cidade, além da segurança pessoal e coletiva, o que incluía a ordem pública, a vigilância da população, a investigação de crimes e a captura de criminosos” (Holloway, 1997, p. 46). Cabiam à Intendência Geral de Polícia, por conseguinte, funções administrativas mais amplas do que aquelas que cabem às modernas polícias, sendo ela responsável por fiscalizar obras públicas e, de um modo geral, pela nova formatação – e, até,

---

8. Texto original disponibilizado pela Biblioteca Nacional de Portugal na rede mundial de computadores (Biblioteca Nacional Digital). Disponível em: <https://bit.ly/3Vz9zH9>. Acesso em: 28 mar. 2018.

higienização, numa concepção ordenatória e médico-higienista oriunda da medicina social de que trata Jurandir Freire Costa, aplicada para suplantar a “inoperância da burocracia” colonial (Costa, J. C., 2004, p. 29) – da cidade do Rio de Janeiro, onde agora se alojava a família real portuguesa.

Também segundo Holloway (1997), o intendente-geral de polícia era titular do cargo de desembargador e considerado ministro de Estado. Encarnava parte da governança do próprio monarca, e sua autoridade consistia num misto de funções legislativas, executivas (dentro das quais as autoridades de mando policial e, também, de administração carcerária) e judiciais, cabendo-lhe a prerrogativa judiciária sobre delitos menores, com o correlato “poder de decidir sobre os comportamentos a serem considerados criminosos, estabelecer a punição que julgasse apropriada e então prender, levar a julgamento, condenar e supervisionar a sentença dos infratores” (Holloway, 1997, p. 46).

De acordo com Dilma Cabral, a Intendência Geral de Polícia também era responsável por prover “a limpeza das ruas e o cuidado de suas calçadas, estradas e pontes, a vigilância noturna da cidade, o nivelamento do solo urbano e o aterramento dos pântanos prejudiciais à saúde” (Cabral, 2011), numa verdadeira atividade de higienização urbana, limpeza profilática e ordenação estética da cidade do Rio de Janeiro. Nesse mesmo sentido, ao tratar do panorama sanitário do Brasil-colônia, Jurandir Freire Costa pondera que:

A burocracia [colonial] era impotente para debelar o caos sanitário, pois não dispunha do apoio econômico da metrópole para drenar pântanos, calçar ruas, regulamentar o comércio de alimentos, construir esgotos etc., nem possuía recursos técnicos de controle da população”. (Costa, J. F., 2004, p. 29)

Face a esta herança colonial, coube à polícia, portanto, o papel de readequação higiênica da cidade. Essa reordenação do espaço urbano que a partir de 1808 passou a abrigar o novo reino foi levada a cabo paralelamente à centralização de amplos poderes regulatórios pelo intendente-geral de polícia, de modo que esse movimento centrípeto de acúmulo de funções ordenatórias pelo ente policial pode ser relacionado ao que Norbert Elias denomina de processo civilizador (Elias, 1994). É interessante notar que para este sociólogo, o monopólio da violência – ou seja, a polarização da força e sua concentração nas mãos do Estado por intermédio da criação de um órgão policial oficial – tem o condão de facilitar a “pacificação dos espaços sociais”, fenômeno que pode ser mais propriamente explicado da seguinte forma:

*Ao se formar um monopólio de força, criam-se espaços sociais pacificados, que normalmente estão livres de atos de violência. As pressões que atuam sobre as pessoas nesses espaços são diferentes das que existiam antes. Formas de violência não-física que sempre existiram, mas que até então sempre estiveram misturadas ou fundidas com a força física, são agora separadas destas últimas. Persistem, mas de forma modificada, nas sociedades mais pacificadas. São mais visíveis, no que interessa ao pensamento padrão de nosso tempo, como tipos de violência econômica. Na realidade, contudo, há um conjunto inteiro de meios cuja monopolização permite ao homem, como grupo ou indivíduo, impor sua vontade aos demais. A monopolização dos meios de produção, dos meios “econômicos”, é uma das poucas que se destacam quando os meios de violência física se tornam monopolizados, quando, em outras palavras, na sociedade mais pacificada do Estado, o livre uso da força física por aqueles que são fisicamente mais fortes deixa de ser permitido. (Elias, 1994, p. 198, grifos nossos)*

E o mesmo autor prossegue, acrescentando que

(...) as sociedades com monopólios mais estáveis da força, que sempre começam encarnadas numa grande corte de príncipes ou reis, são aquelas em que a divisão de funções está mais ou menos avançada, nas quais as cadeias de ações que ligam os indivíduos são mais longas e maior a dependência funcional entre as pessoas. *Nelas o indivíduo é protegido principalmente contra ataques súbitos, contra a irrupção de violência física em sua vida. Mas, ao mesmo tempo, é forçado a reprimir em si mesmo qualquer impulso emocional para atacar fisicamente outra pessoa.* As demais formas de compulsão que, nesse momento, prevalecem nos espaços sociais pacificados modelam na mesma direção a conduta e os impulsos afetivos do indivíduo. (Elias, 1994, p. 198, grifo nosso)

Noutras palavras, o monopólio da violência foi se estabelecendo como uma proteção para o indivíduo, mas que o obriga, também, a conter a sua própria agressividade, deslocando para o Estado o papel fiscalizatório e repressor das condutas indesejáveis, tidas, assim, como prejudiciais ou nocivas ao convívio em sociedade e à manutenção do rigor obediencial dos súditos perante o seu soberano.

Na esteira do que pondera Norbert Elias, é possível intuir que a busca pelo monopólio da força incide primeiramente sobre os próprios “corpos” [dos indivíduos, dos súditos], para somente depois serem criados os “sistemas de vigilância”, por meio de estruturas burocraticamente mais complexas, às quais Foucault identifica como instrumentos panópticos. No contexto do Brasil colonial pré-1808, por conseguinte, o surgimento da nova instituição – a Intendência Geral de Polícia – representou para os súditos do novo reino, ainda que estes

possam não ter percebido esse fato de maneira direta, uma dose maior de controle sobre o exercício da justiça privada, que até então cabia unicamente aos representantes da classe dos grandes proprietários de terras – como destacado por José Murilo Carvalho (2001) – e às demais castas de poderosos.

A corroborar este cenário, é interessante a observação que faz Vinicius Cranek Gagliardo, na sua apreciação quanto à intenção médico-higienista e eminentemente civilizatória do Governo português ao transferir sua base administrativa para as terras brasileiras, quando afirma muito precisamente o referido autor que se tornou

(...) imprescindível para a monarquia lusitana transformar esta cidade colonial [o Rio de Janeiro] ainda sem muitos atrativos na sede da coroa portuguesa, uma sede que deveria ser dotada de padrões de sociabilidade e de civilidade típicos de uma sociedade de corte do Velho Mundo. (Gagliardo, 2014, p. 378)

Portanto, ainda na visão do mesmo autor, “coube ao monarca edificar um aparato institucional capaz de adaptar o Rio de Janeiro ao ideal de civilização – ideal resultante do pensamento ilustrado – que se procurava estabelecer nas mais notáveis urbes europeias” (Gagliardo, 2014, p. 378). Ao citar a necessidade de engajamento da urbe (a cidade do Rio de Janeiro) em “padrões de civilidade e de sociabilidade”, a fim de atender a um “ideal de civilização” típico das sociedades europeias, o texto de Gagliardo converge intuitivamente para o mecanismo do processo civilizador (Elias, 1994), reforçando a conclusão de que o organismo policial – ora representado pela Intendência Geral de Polícia, e, posteriormente, também pela Guarda Real da Polícia, vinculada funcionalmente à primeira – serviria não

apenas como instrumento regulatório jurídico-criminal, mas principalmente como ferramenta socioambiental para uma readequação sanitária do espaço urbano.

No mesmo sentido, e talvez – até – mais didaticamente, ao comentar as funções desempenhadas pela Intendência Geral de Polícia no Rio de Janeiro, Leidiane de Castro Gonçalves observa que:

Ao longo dos anos foi tomada uma série de medidas higiênicas na busca de solucionar os problemas relacionados à limpeza e organização da cidade, e principalmente de conscientização da população a fim de adotarem medidas consideradas mais civilizadas. (Gonçalves, 2012, p. 7)

Gonçalves, nesse sentido, alia muito bem a ideia de limpeza da cidade à noção de civilidade propriamente dita, de maneira a permitir, aqui, uma correlação muito pertinente entre o processo civilizador de Elias (1994) e o viés higienista de Costa, J. F. (2004), com uma tradução bastante fiel de mecanismos ordenatórios empregados pela Corte portuguesa para o rearranjo citadino e a implantação de um novo modelo de controle urbano e social.

Ainda dentro da lógica do processo civilizador proposto por Norbert Elias, há outro fato interessante que também pode ser observado, relativo à preocupação do Estado com a assunção do papel principal no monopólio da violência, por intermédio do poderio policial. Trata-se de um evento verificado no ano seguinte à chegada da família real portuguesa ao Brasil, ou seja, no ano de 1809, tratando-se da criação da Divisão Militar da Guarda Real da Polícia no Rio de Janeiro, por meio do Decreto de 13 de maio, também da lavra do príncipe regente D. João VI, como que numa atitude impositiva e regulatória complementar à anterior

criação da Intendência Geral de Polícia. O texto do Decreto de 13 de maio de 1809, nesse sentido, é bastante elucidativo quanto aos objetivos da criação da Guarda Real:

Decreto de 13 de maio de 1809

Crêa a divisão militar da Guarda Real da Policia no Rio de Janeiro.

Sendo de absoluta necessidade prover á segurança e tranquillidade publica desta Cidade, cuja população e trafico têm crescido consideravelmente, e se augmentará todos os dias pela affluencia de negocios inseparavel das grandes Capitaes; e havendo mostrado a experiencia, que o estabelecimento de uma Guarda Militar de Policia é o mais proprio não só para aquelle desejado fim da boa ordem e socego publico, mas ainda para obstar ás damnosas especulações do contrabando, que nenhuma outra providencia, nem as mais rigorosas leis prohibitivas tem podido cohibir: sou servido crear uma Divisão Militar da Guarda Real da Policia desta Corte, com a possivel semelhança daquella que com tão reconhecidas vantagens estabeleci em Lisboa, a qual se organizará na conformidade do plano, que com este baixa, assignado pelo Conde de Linhares, do meu Conselho de Estado Ministro e Secretario de Estado dos Negocios Estrangeiros e da Guerra. O Conselho Supremo Militar o tenha assim entendido e o faça executar na parte que lhe toca. Palacio do Rio de Janeiro em 13 de Maio de 1809.

Com a rubrica do Principe Regente Nosso Senhor.

Mais uma vez, fica patente que o príncipe regente se utiliza de uma estratégia administrativa e burocrática que havia sido colocada em prática anteriormente em Portugal, e isto resta absolutamente claro quando o Soberano se refere ao fato de que a Guarda Real da Polícia será estruturada “com a possivel semelhança daquella que com tão reconhe-

cidas vantagens estabeleci em Lisboa”. Evidencia-se que a ponderação acerca dos motivos, que fundamentaram o ato, não se origina de um órgão colegiado ou de uma instituição ou norma superior. Trata-se, na verdade, de uma decisão singular – individual –, que resulta do discernimento ou da vontade exclusiva do soberano.

Oito anos antes, em Portugal, por meio do Decreto de 10 de dezembro de 1801, D. João VI já havia estabelecido a criação da Guarda Real da Polícia de Lisboa, antecessora da Divisão Militar da Guarda Real da Polícia do Rio de Janeiro. Dispunha o citado Decreto:

Decreto de criação da Guarda Real da Polícia

Sendo muito conveniente, não só para a segurança e tranquilidade da cidade de Lisboa, Capital dos meus vastos domínios, mas para que na mesma, a ordem da polícia receba uma vasta consolidação, que à imitação das outras grandes capitais se estabeleça um Corpo Permanente, o qual vigie na conservação da ordem e tranquilidade pública, e que obedeça, no que toca à disciplina militar, ao General das Armas da Província, e no que toca ao exercício das suas funções, ao Intendente Geral da Polícia

Hei por bem criar uma Guarda Real da Polícia de Lisboa de pé e de cavalo, para vigiar na cidade de Lisboa, e para guardar pela forma e maneira que se regula no Plano, que baixa com este, assinado pelo Ministro e Conselheiro de Estado, D. Rodrigo de Sousa Coutinho, a quem fui servido encarregar de levar à minha Real Presença os Negócios concernentes à minha Inspecção da Polícia da Corte e Reino; o qual Plano em toda a sua extensão e particularidades se entenderá formar parte deste Decreto. Assim o mando participar ao Conselheiro de Estado, Ministro e Secretário de Negócios da Guerra, e ao Conselho de Guerra, para se fazer executar em cada Repartição pela pane que lhe toca.

O mesmo Ministro e Conselheiro de Estado D. Rodrigo de Sousa Coutinho, Presidente do meu Real Erário o tenha assim entendido e faça executar.  
Palácio de Queluz, em 10 de dezembro de 1801.  
- Com a rubrica do Príncipe Regente.<sup>9</sup>

A Guarda Real da Polícia de Lisboa era dotada de uma estrutura eminentemente militarizada, uma vez que estava submetida “no que toca à disciplina militar, ao General das Armas da Província”, conforme explicitado no próprio texto do Decreto que determinou a sua criação. Por outro lado, de acordo com informação extraída de um documento oficial elaborado em 1949 pela Guarda Nacional Republicana portuguesa, com o título “A Guarda Real da Polícia: esboço histórico”, a instituição militar em questão era “destinada, inicialmente, a vigiar e guardar a cidade de Lisboa e, mais tarde a do Porto (e, talvez ulteriormente todo o País)” (Guarda Nacional Republicana, 1949, p. 3).

Outro documento, editado pouco mais de vinte anos após a criação da Guarda Real da Polícia de Lisboa, intitulado “Memorial de Official da Guarda Real da Policia de Lisboa”, de 1824, ademais, rezava que a referida instituição “foi creada por Decreto de 10 de Dezembro de 1801 para vigiar na conservação da ordem, e tranquilidade publica na Cidade de Lisboa” (Guarda Nacional Republicana, 1824, p. 1), o que indica que, desde as suas origens, esta força policial era destinada a uma atividade de policiamento que, hoje, pode ser descrita como de caráter ostensivo e preventivo, exigindo-se, também, que os seus integrantes trabalhassem devidamente uniformizados (a propósito, vejam-se as figuras 1 e 2). O próprio “Memorial” antes referido, no item intitulado “§. [parágrafo] 4.º Uniforme”

---

9. Texto original. Disponível em: <https://bit.ly/3gbCKjl>. Acesso em: 02 abr. 2018.

(Guarda Nacional Republicana, 1824, p. 10), faz expressa menção às configurações detalhadas dos fardamentos da “Infantaria” (Guarda Nacional Republicana, 1824, p. 11-12) e da “Cavallaria” (Guarda Nacional Republicana, 1824, p. 12). Por outro lado, no que dizia respeito ao exercício propriamente dito de suas funções, a Guarda Real devia obediência direta ao intendente-geral da Polícia, em um regime de subordinação funcional que, posteriormente, seria implantado por D. João VI também em território brasileiro.



**Figuras 1 e 2. Uniformes da Guarda Real da Polícia de Lisboa.**

À esquerda (Figura 1), ilustração obtida por meio de documento eletrônico intitulado “A Guarda Real de Polícia” contendo a legenda “Soldado da Cavalaria da Guarda Real da Polícia” e o aviso de direitos autorais “© Museu Militar”

Fonte: O Portal da História<sup>10</sup>.

À direita (Figura 2), imagem extraída da página 8 do documento intitulado “A Guarda Real da Polícia: esboço histórico”, impresso em Lisboa pela Tipografia da Liga dos Combatentes da Grande Guerra, no ano de 1949, sob a responsabilidade da Guarda Nacional Republicana de Portugal, contendo a inscrição “Guarda Real da Polícia (Infantaria) 1809”

Fonte: Arquivo Histórico, Biblioteca e Museu da Divisão de História e Cultura da Guarda Nacional Republicana (GNR)<sup>11</sup>.

10. Disponível em: <https://bit.ly/3CyZLUW>. Acesso em: 02 abr. 2018.

11. Página eletrônica do Arquivo Histórico, Biblioteca e Museu da Divisão de História e Cultura da Guarda Nacional Republicana (GNR) na rede mundial de computadores. Disponível em: <https://bit.ly/3D3fltj>. Acesso em: 02 abr. 2018.

A herança gerencial de que se valeu o príncipe regente, nesse caso, estava umbilicalmente ligada à centralização do poder policial, e decorreu da premente necessidade de se estabelecer um regramento coerente com a demanda pela estruturação de um verdadeiro Estado sobre o território da antiga colônia. Por outro lado, é necessário notar que no Decreto de 13 de maio de 1809 o príncipe regente ressalta a “absoluta necessidade de prover á segurança e tranquilidade pública *desta Cidade*” (grifo nosso), uma vez que, naquele momento, muito embora o alcance do seu poder governamental se estendesse virtualmente a todo o território brasileiro, sua preocupação administrativa imediata estava voltada para a cidade do Rio de Janeiro, nova sede da Corte, como espaço imediatamente perceptível de constituição do novo reino. Os outros espaços do território não foram objeto do Decreto que criou a Divisão Militar da Guarda Real do Rio de Janeiro, mas apenas e tão somente a cidade sede da Corte. Esse fato é extremamente emblemático, pois permite entrever que a visão administrativa e gerencial, por ocasião da chegada da Corte portuguesa ao Brasil, era simplesmente restrita à ordenação imediata da urbe, muito embora a colônia como um todo fosse objeto da constituição de um mesmo território.

Nesse contexto, é mais uma vez interessante observar aqui o que pondera Felipe Pessanha de Almeida, atestando que a finalidade da criação da Divisão Militar da Guarda Real da Polícia, com caráter permanente, foi a de “prover a segurança e a tranquilidade pública da Corte” (Almeida, F. P., 2011), tendo em conta aquilo que se descreve como sendo o “crescimento populacional *da cidade*, oriundo tanto da vinda da corte portuguesa para o país, em 1808, quanto pelo aumento da atividade comercial” (Almeida, F. P., 2011, grifo

nosso), de maneira a se reconhecer que a ação – policial(esca) – do soberano era dirigida primordialmente sobre a urbe.

A posição da cidade do Rio de Janeiro como centro urbano imediato – no sentido de corporificar a própria “urbe”, o ambiente doméstico do poder –, polarizador dos enfeixamentos da autoridade regulatória estatal (ou, mais propriamente, imperial), pode ser entendido neste momento histórico imediatamente pós-colonial como reflexo da ausência daquilo que, no pensamento de John Rawls, vem descrito como sendo uma ‘concepção pública de justiça’. Numa sociedade cujos “membros têm um desejo forte e, normalmente, efetivo de agir, conforme exigem os princípios de justiça” (Rawls, 1981, p. 336), os mecanismos de publicização, e conseqüente estabilização, da concepção de justiça arrastam a configuração comunitária para o engendramento daquilo que o mencionado autor define como uma “sociedade bem estruturada”, dentro de princípios “aceitos à luz de convicções gerais verdadeiras sobre homens e seu lugar na sociedade” (Rawls, 1981, p. 336). São ideias que, nos tempos coloniais e nos primeiros anos após a chegada da família real portuguesa ao Brasil, estavam ainda em processo de construção.

Note-se que o próprio texto do Decreto de 13 de maio de 1809 justifica a criação da Guarda Real em vista do incremento de “população e trafico”, considerando, curiosamente, que “nenhuma outra providencia, nem a mais rigorosas leis prohibitivas tem podido cohibir” as “damnosas especulações do contrabando”, com isso trazendo a lume a natureza das razões que levaram à ampliação do processo de monopolização da violência pela insipiente polícia, claramente refletindo as nuances de um processo civilizador – conforme proposto por Nobert Elias (1994) –, por intermédio, agora, de um organismo policial francamente militarizado.

Isso viria a demonstrar que a preocupação do príncipe regente se voltava, num primeiro momento, à necessidade de se organizar uma polícia eminentemente centralizada sob o comando direto do soberano, o que até então era inexistente no território da colônia, buscando-se atingir esse objetivo com a criação da Intendência Geral da Polícia da Corte e do Estado do Brasil (por meio do Alvará de 10 de maio de 1808). Em momento posterior, já disciplinarizada a estrutura primordial da força policial, desloca-se a atenção para a criação de uma segunda instituição, esta eminentemente militarizada, para o desempenho de funções ligadas mais propriamente à manutenção da ordem pública. De certa forma, pode-se antever, aqui, a formação do embrião daquilo que, com o passar dos anos, desembocou no fenômeno jurídico-policial, e até mesmo sociocultural, que até os dias de hoje impõe a separação das funções de policiamento ostensivo, francamente militarizado – desempenhado pelas Polícias Militares estaduais –, das funções de polícia judiciária, de investigação criminal ou de apuração das infrações penais, ao qual se atribui natureza civil – atribuído às Polícias Cíveis, em todos os Estados da Federação e no Distrito Federal, e à Polícia Federal, no âmbito da União.

Pode-se dizer que a assunção oficial do monopólio das funções policiais pelo soberano, nesse sentido, também está relacionada à própria tomada do território para estabelecimento de um novo reino, em um movimento de estabilização das forças disciplinadoras do Estado sobre o espaço da antiga colônia, que agora se constitui na própria sede daquilo que pode ser nominado de centro emanador da autoridade real ou imperial. Dentro dessa ambientação panóptica (Foucault, 2002; 2014b) e de busca de uma estabilização institucional civilizatória – também no sentido do que

pondera Nobert Elias (1994) sobre o processo civilizador –, o movimento regulatório imperial pós-1808 parece caminhar da “urbe” – a cidade do Rio de Janeiro –, como nicho primordial de experimentação do poder, para outras esferas que, paulatinamente, e ultrapassando essas fronteiras iniciais, resultariam na consolidação do próprio Império brasileiro.

O espaço a ser disciplinado nesse momento de transição da colônia para um governo imperial autóctone, obedecendo a uma lógica (re)burocratizante – ou seja, de (re)configuração da autoridade burocrática estatal (Weber, 1978; Weber, 1984; 2004) –, é composto por uma gama de fragmentos político-institucionais multifacetados, que constituem o berço ou o receptáculo de um novo Estado em formação, e como tal deve ser convertido em um verdadeiro território, sobre o qual a soberania do ente estatal disciplinador deve ser inequívoca.

O geógrafo Claude Raffestin, comentando esse fenômeno de conversão do espaço em território, mediante verdadeiro “processo de territorialização”, aduz muito propriamente que:

*É essencial compreender bem que o espaço é anterior ao território. O território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível. Ao se apropriar de um espaço concreta ou abstratamente (por exemplo, pela representação), o ator “territorializa” o espaço. (Raffestin, 1993, p. 143)*

No entendimento de Raffestin, conforme observado, o espaço é anterior ao território, ou seja, este se forma a partir daquele, em processo deliberadamente conduzido por um agente realizador de um programa, o “ator sintagmático”. E prossegue o mesmo autor:

O espaço é, portanto anterior, preexistente a qualquer ação. O espaço é, de certa forma, “dado” como se fosse uma matéria-prima. Preexiste a qualquer ação. “Local” de possibilidades, é a realidade material preexistente a qualquer conhecimento e a qualquer prática dos quais será o objeto a partir do momento em que um ator manifeste a intenção de dele se apoderar. Evidentemente, o território se apóia no espaço, mas não é o espaço. É uma produção, a partir do espaço. Ora, a produção, por causa de todas as relações que envolve, se inscreve num campo de poder. Produzir uma representação do espaço já é uma apropriação, uma empresa, um controle portanto, mesmo se isso permanece nos limites de um conhecimento. Qualquer projeto no espaço que é expresso por uma representação revela a imagem desejada de um território, de um local de relações. (Raffestin, 1993, p. 144)

A partir destas reflexões feitas por Raffestin é possível considerar que a Intendência Geral da Corte e do Estado do Brasil, e também a própria Divisão Militar da Guarda Real da Polícia do Rio de Janeiro, manifestam-se nesse contexto como tentáculos de um “ator sintagmático” que nada mais é que o próprio poder real do soberano, e os quais, na materialização do aspecto impositivo do novo Estado ou reino em formação, incorporam a função descrita pelo citado geógrafo como sendo de verdadeira produção do território a partir de um espaço (físico, material, geográfico), produção esta que “se inscreve num campo de poder”, ou seja, o poder do príncipe regente. A referida ação impositiva e sintagmática, todavia, manifesta-se inicialmente na exata proporção da necessidade de proteger a própria Corte e a cidade do Rio de Janeiro de maneira imediata, mas na

medida em que o soberano estende o seu poder para além dos limites da sede do reino, esta lógica de autoproteção local e, de certa forma, restrita, progressivamente se desfaz, entrando em cena outros mecanismos de dominação burocrática (Weber, 2004), nos quais as instituições policiais ocupam, sem dúvida, uma posição primordial.

Os processos civilizadores (Elias, 1994) e de territorialização levados a cabo por um ator sintagmático (Raffestin, 1993) refletem, no contexto dos anos 1808 e 1809 no Brasil, um movimento histórico de constituição da soberania do novo Estado do qual tomaram parte, inexoravelmente, as forças policiais. Este é o momento que marca o surgimento da polícia no Brasil como órgão centralizado – ou, de acordo com a concepção weberiana, ‘burocratizado’ – sob a égide do poder estatal e após a superação dos mecanismos pseudopoliciais coloniais. As instituições policiais que surgiram posteriormente, num movimento de evolução a partir da Intendência Geral de Polícia da Corte e do Estado do Brasil e da Divisão Militar da Guarda Real da Polícia do Rio de Janeiro, refletem certos aspectos burocráticos e socioculturais cuja análise pode ser feita a partir dos mecanismos legislativos a elas vinculados.

Esta análise constituirá o foco das discussões da próxima seção, e, também, do Capítulo 2, nos quais se abordarão os aspectos legislativos presentes no processo de evolução das instituições policiais após 1808 no Brasil, com foco na organização administrativa e burocrática desses órgãos durante o Brasil Imperial até a proclamação da República, em 1889. A investigação sobre os parâmetros organizacionais das polícias nesse período pretende detectar as origens das matrizes da configuração legal e administrativa dos referidos órgãos estatais, balizas estas que, em certos

aspectos, encontram-se vigentes até os dias de hoje no Brasil. Nesse sentido, a seção seguinte tem por objeto a análise da formação histórico-burocrática das instituições policiais militares a partir do ano de 1889, deixando-se um capítulo específico – o segundo – para o estudo mais pormenorizado da evolução histórica e legislativa dos órgãos judiciais/policiais, de caráter civil, a fim de traçar uma linha temporal que contribua para o entendimento das modernas concepções que se pretendem impor ao modelo atual de segurança pública no Brasil.

### **1.3 A Divisão Militar da Guarda Real e os antecedentes históricos das atuais polícias militares estaduais**

Em 1809 – portanto, no ano seguinte à chegada da família real –, por meio do Decreto de 13 de maio foi criada a Divisão Militar da Guarda Real da Polícia do Rio de Janeiro, a qual, segundo Thomaz H. Holloway, foi “organizada militarmente e com ampla autoridade para manter a ordem e perseguir criminosos” (Holloway, 1997, p. 47). Era, assim, uma instituição eminentemente militar, de cunho estritamente hierarquizado e subordinada ao intendente-geral de polícia, que “pagava os salários e uniformes da nova corporação de polícia usando de seus amplos poderes para tomar emprestado os recursos necessários e solicitar contribuições de quem estava em condições de fazê-las” (Holloway, 1997, p. 48).

O professor Thomaz H. Holloway descreve a força policial militar da Guarda Real da Polícia criada em 1809 como uma instituição francamente dirigida à repressão das classes mais economicamente inferiores da sociedade e dos escravos. Nesse sentido, Paulo Fernandes Viana, o primeiro

intendente-geral de polícia – que ocupou o cargo até 26 de fevereiro de 1821 – teria à sua disposição patrulhas compostas em sua maioria por agentes tidos como truculentos, os quais, frequentemente, cometiam atos violentos e abusivos no cumprimento de sua função de controle policial sobre aqueles que eram considerados vadios, além dos escravos e dos econômica e socialmente menos favorecidos.

Dentre esses agentes do intendente, um deles, em particular, ganhou grande notoriedade por sua extrema violência: o Major Miguel Nunes Vidigal, cujas “astúcias policiais” são destacadas em tom irônico e, até mesmo, sarcástico, por Manuel Antônio de Almeida, em sua obra *Memórias de um sargento de milícias* (Almeida, M. A., 2010, p. 8). Segundo Holloway (1997, p. 48), no ano de 1809, Vidigal “tinha a patente de major e serviu primeiro como ajudante e depois como segundo-comandante da nova força policial”. Tendo sido promovido a General no mês de março de 1822, veio a se tornar comandante da Guarda Real da Polícia, aposentando-se com as honras e a patente de Marechal-de-Campo no mês de novembro de 1824, com uma carreira militar construída pelo uso do “chicote de haste longa e pesada” (Holloway, 1997, p. 49), em manifestas e recorrentes afrontas aos procedimentos legais, o que era considerado um excesso de truculência mesmo para os padrões sociais e culturais da época. Os ataques brutais que o Major e seus soldados faziam a quaisquer reuniões de escravos e outros pobres se tornaram conhecidos pela expressão “ceias de camarão”, em “alusão à necessidade de descascar o crustáceo para se chegar à sua carne cor-de-rosa” (Holloway, 1997, p. 49), bem demonstrando o perfil do excessivo rigor na execução de um severo controle social.

A Guarda Real da Polícia existiu com a configuração que lhe foi dada pelo Decreto de 13 de maio de 1809 até o final do Primeiro Reinado, quando a Assembleia Geral, em meio à crise decorrente da abdicação de D. Pedro I ao trono do Império, aprovou a Lei de 17 de julho de 1831, que, nos termos de seu artigo 1º, declarou “extinto desde já o Corpo da Guarda militar da Policia do Rio de Janeiro”. A dissolução da Guarda Real decorreu do amotinamento de suas tropas ocorrido em 14 de julho do mesmo ano, “cuja insubordinação coletiva acendeu o estopim da crise” (Holloway, 1997, p. 81). Os seus oficiais, após a extinção do órgão policial militar, “foram redistribuídos pelas unidades do Exército regular”, enquanto os componentes das praças vieram a ser “dispensados do serviço e receberam transporte gratuito para retornar às suas províncias” (Holloway, 1997, p. 81-82).

Antes disso, porém, Assembleia Geral já havia aprovado, e a Regência Provisória sancionado em nome do imperador D. Pedro II, a Lei de 6 de junho de 1831, que, segundo a sua própria ementa, dava “providencias para a prompta administração da Justiça e punição dos criminosos”. Em seu artigo 8º, a mencionada lei estabelecia que o intendente-geral da Polícia e os Magistrados Criminais, na sede Corte, e os Ouvidores do Crime [dos Tribunais] das Relações e os Ouvidores das comarcas, nas demais localidades do Império, passariam a exercer todas as atribuições policiais cumulativamente com os juízes de paz<sup>12</sup>.

---

12. O artigo 8º da Lei de 6 de junho de 1831 estabelecia, textualmente, o seguinte: “Art 8º O Intendente Geral da Policia, e os Magistrados Criminaes na Corte, e os Ouvidores do Crime das Relações, e os das comarcas nos mais lugares do Imperio, exercerão cumulativamente com os Juizes de Paz todas as attribuições policiaes, que por esa Lei, e as anteriores competem aos mesmos”.

Essa determinação representava uma centralização fiscalizatória do exercício do poder policial, e as autoridades do poder central passaram a deter as mesmas competências de que dispunham os juízes de paz, que, neste caso, tinham jurisdição sobre os “crimes de Policia” e “delictos contra as Posturas Municipaes”, nos termos do artigo 5º da mesma lei<sup>13</sup>. A modificação legislativa em questão representava, portanto, uma “sobreposição intencional de jurisdições” que facultava ao “governo o direito de intervir e controlar os juízes de paz quando julgasse necessário” (Holloway, 1997, p. 76). Essa espécie de repreensão legal aos juízes de paz explica-se, em parte, pelo seu papel decisivo na abdicação de D. Pedro I, quando, segundo Holloway, em 6 de abril de 1831 uma delegação de juízes – estes na qualidade de líderes populares – foi portadora de uma exigência ao imperador, dele reivindicando que “trocasse seus conselheiros pró-portugueses por um ministério brasileiro” (Holloway, 1997, p. 74-75). Recusando-se a assim proceder, D. Pedro I acabou abdicando do trono no dia seguinte.

Historicamente, a abdicação marca o momento de transição do Primeiro Reinado para o Período Regencial, e os seus antecedentes foram caracterizados pelas rixas e tensões entre políticos liberais e conservadores, e entre portugueses e brasileiros. Um episódio bastante emblemático, “O principal conflito que precede a Abdicação, conhecido como *Noite das Garrafadas*” (Pandolfi, 2006, p. 7, grifo do autor), traduz com fidelidade o espírito de agitação social e conturbação política desse período.

---

13. Artigo 5º da Lei de 6 de junho de 1831: “Aos Juizes de Paz fica competindo, ex-officio, a punição de todos os crimes de Policia da mesma sorte, que já procedem acerca dos delictos contra as Posturas Municipaes”.

O “levante das garrafadas” se estendeu do dia 11 ao dia 15 de março de 1831 no Rio de Janeiro, no qual se digladiaram dois grupos rivais, um deles composto por constitucionalistas e defensores da Assembleia Geral, e o outro por portugueses de ideário absolutista, adeptos do governo de D. Pedro I. Os primeiros defendiam ideias liberais e posicionavam-se contra o imperador; os últimos, por sua vez, promoviam ideias absolutistas e tentavam reavivar o Governo Imperial, abalado por pressões decorrentes do assassinato do jornalista Líbero Badaró, ocorrido em 20 de novembro de 1830 em São Paulo, fato que agravou o clima de desconfiança e acirrou os ânimos entre liberais e conservadores, “sobretudo em razão dos boatos de que o suposto mandante do crime, o ouvidor Candido Japiaçú (que acabaria absolvido no processo movido na Corte) teria agido por ordem, ou ao menos contando com a proteção de dom Pedro” (Basile, 2013, p. 1). Crítico ferrenho da monarquia, Badaró dirigia o jornal *O Observador Constitucional*, que circulou até a morte do jornalista em 1830 (Rio de Janeiro, 2005).

O clima de conturbação social, decorrente da morte do jornalista, fez com que o imperador viajasse para Minas Gerais, no mês de fevereiro de 1831, e por ocasião de seu regresso os comerciantes portugueses organizaram um festejo para dar as boas-vindas a D. Pedro I, ocasião em que se desencadeou um violento conflito com os liberais nas ruas da cidade do Rio de Janeiro, durante o qual os “cabras (brasileiros) atacaram as casas iluminadas dos ‘pés-de-chumbo’ (portugueses) e estes responderam atirando garrafas e cacos de vidro” (Fausto, 1995, p. 158).

Segundo Daniel Afonso da Silva (2012), o incidente da “noite das garrafadas”

(...) traduziu o conjunto de tensões identitárias vividas durante o primeiro reinado. Foi produto da dicotomia do “ser português” e “ser brasileiro” imposta pela implosão do império luso-brasileiro. A partir de 1822, nascer no Brasil era “ser brasileiro”, e não mais “ser português”, o que suscitou implicações políticas e sociais de ordem e níveis diversos. O Estado, recém-independente, precisava de se consolidar. Esse processo dependia da acomodação das aporias da sua emergência. (Da Silva, D. A., 2012, p. 271)

E continua o mesmo autor:

A condição de “ser português” e “ser brasileiro” equacionou, ao seu modo, continuidades e rupturas que geraram conflitos e instabilidades constantes nas diversas localidades do império brasileiro. Essa situação foi, ainda, alimentada pela necessidade de afirmação nacional. (Da Silva, D. A., 2012, p. 271-272)

Essas tensões e rupturas apontadas por Daniel Afonso da Silva tinham raízes também nos desdobramentos do exercício do chamado Poder Moderador por D. Pedro I, conferido ao imperador pela Constituição de 1824 e previsto pelo artigo 10 paralelamente aos outros três Poderes Políticos do Estado, quais sejam, o Legislativo, o Executivo e o Judicial<sup>14</sup>. Dentro da sistemática jurídico-constitucional do Império, nesse sentido, e conforme preconizava textual e expressamente o artigo 98 da mesma Constituição, é de se observar que:

---

14. Assim dispunha o artigo 10 da Constituição de 1824: “Os Poderes Políticos reconhecidos pela Constituição do Imperio do Brazil são quatro: o Poder Legislativo, o Poder Moderador, o Poder Executivo, e o Poder Judicial”.

Art. 98. O Poder Moderador é a *chave de toda a organização Política*, e é delegado privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação, e seu Primeiro Representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da Independencia, equilibrio, e harmonia dos mais Poderes Politicos. (Grifo nosso)

Como “chave” da organização do poder, era de considerável extensão política e de amplitude autoritária elevadíssima a gama das prerrogativas que estavam englobadas no seu exercício, conforme bem demonstra o artigo 101 da já mencionada Constituição de 1824:

Art. 101. O Imperador exerce o Poder Moderador

- I. Nomeando os Senadores, na fôrma do Art. 43.
- II. Convocando a Assembléa Geral extraordinariamente nos intervallos das Sessões, quando assim o pede o bem do Imperio.
- III. Sancionando os Decretos, e Resoluções da Assembléa Geral, para que tenham força de Lei: Art. 62.
- IV. Approvando, e suspendendo interinamente as Resoluções dos Conselhos Provinciaes: Arts. 86, e 87.
- V. Prorogando, ou adiando a Assembléa Geral, e dissolvendo a Camara dos Deputados, nos casos, em que o exigir a salvação do Estado; convocando immediatamente outra, que a substitua.
- VI. Nomeando, e demittindo livremente os Ministros de Estado.
- VII. Suspendendo os Magistrados nos casos do Art. 154.
- VIII. Perdoando, e moderando as penas impostas e os Réos condemnados por Sentença.
- IX. Concedendo Amnistia em caso urgente, e que assim aconselhem a humanidade, e bem do Estado.

Segundo Boris Fausto (1995), o Poder Moderador previsto pela Constituição de 1824 não estava claramente separado

do Poder Executivo, o que resultava numa concentração de atribuições em mãos do imperador. Por outro lado, o texto constitucional facultava-lhe, também, interferir direta e incisivamente nas atividades dos demais Poderes, limitando-os e, de certa forma, impedindo-os de agir de maneira autônoma em determinadas circunstâncias. O próprio texto do artigo 101 permite chegar a essa conclusão desde uma primeira e perfunctória leitura de seus incisos, pois ao imperador cabiam vastas prerrogativas, como, por exemplo, a de nomeação de integrantes de altos cargos do Legislativo, os senadores, e as atribuições de “dissolver a Câmara [dos Deputados] e de convocar eleições para renová-la” (Fausto, 1995, p. 152), bem como a faculdade de “sancionar, isto é, aprovar ou vetar, as decisões da Câmara e do Senado” (Fausto, 1995, p. 152). Podia interferir diretamente, portanto, na própria atuação institucional do Poder Legislativo.

Por outro lado, sua interferência no Poder Executivo também era decisiva, uma vez que o imperador estava autorizado a nomear e demitir livremente os ministros de Estado, razão pela qual é pertinente novamente observar que a exigência feita por uma delegação de juízes de paz em 6 de abril de 1831 para que o imperador substituísse os conselheiros pró-portugueses por um ministério de brasileiros possuía como ponto fulcral – ainda que de maneira reflexa – justamente o exercício dessa parcela do Poder Moderador por D. Pedro I, e cujo dissentimento, nesse contexto, teria resultado na sua abdicação (Holloway, 1997).

Além disso, o próprio Poder Judiciário sofria a ingerência direta do imperador, que detinha a prerrogativa de suspender Magistrados, bem como de perdoar ou moderar as penas de réus condenados por sentença judicial. Nesse contexto, portanto, o Poder Moderador ou “quarto Poder”

representava, e, verdadeiramente, encarnava o próprio poder ensimesmado dos portugueses e da soberania do Império lusitano, gravitando essencialmente em torno da Coroa, de sua Corte e de seus asseclas.

O Poder Moderador acabava funcionando como expressão ou mecanismo de uma espécie de “onisciência” do imperador, viabilizando um controle político sobre o resultado da ampliação das estruturas de poder, antes limitadas apenas à esfera da “urbe” – nos limites político-geográficos da cidade do Rio de Janeiro –, e agora já alargadas para atingir uma percepção consciencial do próprio processo civilizador (Elias, 1994) e de territorialização (Raffestin, 1993), em um Brasil que ainda se estruturava como Estado. É um fenômeno observável a partir do surgimento de um sentimento mais generalizante de brasilidade, do qual episódios como a “noite das garrafas” são expressões bastante emblemáticas.

Assim é que, antecipando-se a essas ameaças – que, em última análise, podiam até mesmo comprometer o *status* de integridade da monarquia –, o imperador muito habilmente engendrou mecanismos para a constante (re) legitimação política do poder imperial, com o uso do Poder Moderador, uma vez que a autoridade governamental do Império dependia, simultaneamente, da implementação de instrumentos de legitimidade que garantissem que a relação entre governante e governado – ou, mais corretamente, entre soberano e súdito, na qual “um tem o direito de comandar e o outro o dever de obedecer” (Bobbio, 2007, p. 63) –, permanecesse inalterada, bem como do controle institucional(izado) sobre os demais Poderes constitucionais, como “chave de toda a organização Política”, predicado que o próprio texto do artigo 98 da Constituição de 1824 claramente fazia questão de destacar.

Retornando, agora, à discussão sobre a Lei de 6 de junho de 1831, anteriormente citada, é necessário destacar que o seu artigo 10 determinava que enquanto não se organizassem as Guardas Nacionais o Governo estaria autorizado a empregar cidadãos como força policial, fornecendo-lhes armamento e munição à custa da Fazenda Pública, e encontrando-se os mesmos adstritos ao chamamento dos juízes e, também, dos delegados<sup>15</sup>. Faz-se necessário observar, no entanto, que os mencionados delegados não se confundem com os cargos de mesma nomenclatura posteriormente criados pela Lei nº 261, de 3 de dezembro de 1841, tratando-se, aqui, pela disciplina legal que lhes foi imposta em 1831, de uma espécie de auxiliares nomeados pelos próprios juízes de paz nos seus respectivos Distritos. Os funcionários assim criados, portanto, “desempenhariam o mesmo papel de assistentes da *polícia judicante*” (Silva, W. B., 2007, p. 29, grifo nosso), antes afeto aos inspetores de quartelão. Tal função foi atribuída aos citados delegados em decorrência da autorização contida no artigo 6º da Lei de 6 de junho de 1831, dispositivo legal este que também extinguiu os próprios oficiais (ou inspetores) de quartelão<sup>16</sup>, originalmente criados em 1827 justamente como auxiliares dos juízes de

---

15. Artigo 10 da Lei de 6 de junho de 1831: “Para auxiliarem uns, e outros Juizes, o Governo fica autorizado enquanto se organizam as Guardas Nacionaes, a alistar, armar e empregar como taes, cidadãos, que pôdem, ser Eleitores, em numero que, julgar necessario, fornecendo-lhes armamento, e munição á custa da Fazenda Publica, os quaes serão obrigados a obedecer, comparecendo armados ao chamamento dos Juizes, e Delegados”.

16. O artigo 6º da Lei de 6 de junho de 1831 dispunha que “Os Juizes de Paz terão autoridade cumulativa em todo o municipio, sobre os crimes policiaes: nomearão nos seus districtos os Delegados, que julgarem necessarios com a autoridade, que lhes confiarem, declarando essa autoridade por edital. Ficam abolidos os Officiaes de Quartelão”.

paz. Apesar da extinção formal dessa figura, curiosamente o artigo 7º da mesma lei ainda autorizava os juízes de paz a nomear os seus próprios “Officiaes de Quarteirão”, até o número de seis, razão pela qual sua existência, de uma forma ou de outra, foi perpetuada por determinação legal.

É interessante destacar que tais providências estabelecidas pela Lei de 6 de Junho de 1831 se perfizeram após a abdicação de D. Pedro I, ou seja, fora da lógica de um governo eminentemente centralizador como era o do Primeiro Império, tendo sido implementadas, assim, já dentro do período regencial, que se afigurava ainda burocrática e estruturalmente muito pouco organizado. Em 14 de junho de 1831, a Regência Provisória, em nome do imperador D. Pedro II, baixou o Decreto que, segundo sua própria ementa, “Crêa em cada districto de paz um corpo de guardas municipaes dividido em esquadras”, vindo a regulamentar a anterior Lei de 6 de junho, de modo a organizar definitivamente a Guarda Municipal. De acordo com o artigo 1º do mencionado Decreto, em cada um dos distritos dos juízes de paz haveria um corpo de Guardas Municipais, dividido em esquadras de vinte e cinco a cinquenta cidadãos<sup>17</sup>, os quais deveriam comparecer ao serviço com as armas próprias de que dispusessem, enquanto o Governo não lhes fornecesse armamento<sup>18</sup>.

---

17. Artigo 1º do Decreto de 14 de junho de 1831: “Em cada um dos districtos dos Juizes de Paz haverá um corpo de guardas municipaes, dividido em esquadras de vinte e cinco á cincoenta cidadãos, que tenham as qualidades requeridas pela Constituição do Imperio no art. 94, para serem Eleitores.”

18. Segundo o artigo 6º do Decreto de 14 de junho 1831, “Emquanto pelo Governo se não fornece armamento, e munição a todos os corpos, conforme a disposição da Lei, serão obrigados os cidadãos alistados a comparecer com as armas proprias que tiverem; e pelo menos com uma lança mettida em haste de dez palmos de comprido”.

O fato de os guardas municipais serem obrigados a desempenhar as funções previstas pela Lei e pelo Decreto “com as armas próprias que tiverem” (artigo 6º do Decreto de 14 de junho 1831) bem demonstra como depois da desarticulação do governo até então capitaneado por D. Pedro I, a Regência Provisória necessitaria de um esforço institucional para organizar estrategicamente o poder, com o modelamento de uma nova estrutura de dominação burocrática (Weber, 2004), mas já sob a égide de uma lógica governamental eminentemente diferente daquela que vigorava no período anterior à abdicação do imperador. Nesse contexto, mostra-se bastante pertinente a ponderação de Boris Fausto acerca do assunto, particularmente tendo em mente, aqui, o modelo institucional e burocrático que a Regência Provisória procurava estabelecer. Segundo Fausto:

Um ponto importante a ser ressaltado para a compreensão das dificuldades desse período é o de que, entre as classes e os grupos dominantes, *não havia consenso sobre qual o arranjo institucional mais conveniente para seus interesses*. Mais ainda, *não havia clareza sobre o papel do Estado como organizador dos interesses gerais dominantes*, tendo para isso de sacrificar em certas circunstâncias interesses específicos de um determinado setor social. (Fausto, 1995, p. 162, grifos nossos)

Não é objetivo desta pesquisa aprofundar a análise sobre os possíveis embates políticos que caracterizaram o período regencial, no entanto, a partir das ponderações de Boris Fausto parece claro que o arranjo burocrático – ou, até, (re)burocratizador, em vista de se tratar de um momento de estruturação do poder – da Regência Provisória

ainda estava em processo de construção, sendo certo que a atividade policial, neste caso representada pelas novas Guardas Municipais e sua vinculação ao chamamento de juizes de paz e delegados, era parte fundamental do novo panorama institucional que se estruturava.

Em 18 de agosto de 1831, a Assembleia Geral decreta e a Regência Provisória, em nome do imperador D. Pedro II, sanciona a lei que, nos termos de sua ementa, “Crêa as Guardas Nacionaes e extingue os corpos de milicias, guardas municipaes e ordenanças”, subordinadas ao comando dos juizes de paz, dos juizes criminais, dos presidentes das províncias e do ministro da Justiça, conforme disposição do artigo 6º da referida Lei. A Guarda Municipal, cuja implementação tinha sido autorizada pela Lei de 6 de junho de 1831, portanto, não teve vida longa. Foi extinta, pouco mais de dois meses após sua criação, e substituída pela Guarda Nacional.

Na visão de Jeanne Berrance de Castro, “As agitações de julho, com a revolta dos corpos do Exército e da Polícia” e a “verificação do malogro das forças auxiliares, como a Guarda Municipal, como mantenedoras da ordem” (Castro, J. B., 1979, p. 21), num contexto particularmente conturbado, foram condições que acabaram contribuindo para que ganhasse força o projeto de criação de uma Guarda Nacional. A constituição de uma instituição milicianiana, não profissionalizada e com feições de corporação paramilitar, para atuação na segurança pública a partir da participação dos cidadãos no formato de uma Guarda Nacional – como uma “milícia cívica” ou “milícia cidadã” (Castro, J. B., 1979) –, na visão da mesma autora antes citada, adveio de uma herança ideológica do século XVIII. Suas bases inspiradoras teriam sido a milícia norte-americana e as Guardas Nacionais francesas. A mesma autora, ademais, sugere que:

O conceito de ‘nação em armas’, institucionalizado, possibilitou ao poder civil o controle militar, auxiliado de outro lado pela descentralização dessas milícias nacionais, que, com isso suplantaram as forças militares regulares. O militar do século XIX, alijado do mundo da política e dos negócios e substituído como profissional, pelo cidadão soldado, passou para uma posição secundária especialmente no Brasil e Estados Unidos, onde o perigo de uma guerra externa parecia remoto. (Castro, J. B., 1979, p. 3)

A ideia de “nação em armas”, traduzida na criação de uma (pseudo)polícia de natureza paramilitar e com formato de “milícia cívica”, como bem explicado acima por Castro, J. B., portanto, parece resultar de uma necessidade de se engendram sistemas de controle e disciplina social extensíveis às forças militares então existentes, no sentido de melhor se programar uma “governamentalidade”, da maneira como a define muito propriamente Michel Foucault em sua obra *Microfísica do poder*, ou seja, abrangendo o que se estabelece como

o conjunto constituído pelas instituições, procedimentos, análises e reflexões, cálculos e táticas que permitem exercer esta forma bastante específica e complexa de poder, que tem por alvo a população, por forma principal de saber a economia política e por instrumentos técnicos essenciais os dispositivos de segurança. (Foucault, 1998, p. 291)

E continua o mesmo autor:

(...) pretendo mostrar como a governamentalidade nasceu a partir de um modelo arcaico, o da pastoral cristã, apoiou-se em seguida em uma técnica diplomá-

tico militar e finalmente como esta governamentalidade só pôde adquirir suas dimensões atuais graças a uma série de instrumentos particulares, cuja formação é contemporânea da arte de governo e que se chama, no velho sentido da palavra, o dos séculos XVII e XVIII, a *polícia*. Pastoral, novas técnicas diplomático-militares e finalmente a *polícia*: eis o três pontos de apoio a partir de que se pôde produzir este fenômeno fundamental na história do Ocidente: a governamentalização do Estado. (Foucault, 1998, p. 293, grifos nossos)

Era premente, nesse sentido, que a Regência Provisória procedesse à implementação de “táticas”, nos termos ponderados por Foucault, como técnicas de governo – em um movimento de governamentalização do Estado, do qual a polícia necessariamente faz parte –, que permitissem reinventar o formato do exercício do controle social e do poder diretivo sobre a população, aplacando, assim, a necessidade de verdadeira domesticação das instituições responsáveis pela atividade policial. E um instrumento particularmente útil a este fim foi a criação da Guarda Nacional, que, na qualidade de “força cidadoa” (Castro, J. B., 1979) – e refletindo, também, aspectos de um processo civilizador (Elias, 1994) –, destinar-se-ia estrategicamente a suplantar as pressões exercidas contra o Governo pelas estruturas militares que titularizavam o monopólio do poderio policial no período imediatamente anterior a 1831, ano em que foi extinta a Guarda Real da Polícia.

Dentro desse panorama, é possível observar que as forças militares envolvidas nos levantes ocorridos entre 12 e 14 de julho de 1831, dos quais tomaram parte o 26º Batalhão de Infantaria do Exército regular e tropas da Guarda Real da Polícia, já estavam sob a mira da Regência

Provisória desde os eventos de 6 de abril do mesmo ano, quando “uma multidão de vários milhares de soldados e cidadãos convergiu para o Campo de Santana” (Holloway, 1997, p. 74), e, tendo uma delegação de juizes de paz como representantes, forçou a substituição dos conselheiros de D. Pedro I por um ministério brasileiro, o que acabou dando margem à abdicação do imperador.

Por outro lado, a própria insatisfação dos militares com a Regência Provisória agravou-se com as medidas introduzidas por um Decreto de 4 de maio de 1831<sup>19</sup>, que resultou em um “enxugamento do Exército” (Holloway, 1997, p. 75). Mesmo antes da abdicação, em novembro de 1830, “o Parlamento já havia aprovado uma lei<sup>20</sup> reduzindo o tamanho do Exército” (Holloway, 1997, p. 75), e o conjunto desses

---

19. O Decreto de 4 de maio de 1831, conforme dispunha a sua própria ementa, “Reorganiza as tropas de 1.<sup>a</sup> linha do Imperio”, estabelecendo o seguinte: “Devendo-se dar prompta execução ao art. 2.<sup>o</sup> da Lei de 24 de Novembro de 1830, sobre a reducção e reorganização das tropas de primeira linha do Imperio; Manda a Regencia Provisoria, em Nome do Imperador, que as mesmas tropas sejam reduzidas ao pé, que consta do mappa demonstrativo, que com este baixa, assignado pelo Ministro e Secretario de Estado dos Negocios da Guerra. O mesmo Ministro e Secretario de Estado o tenha assim entendido, e expeça em consequencia os despachos necessários. Palacio do Governo em quatro de Maio de mil oitocentos e trinta e um, decimo da Independencia e do Imperio. Marquez de Caravellas. Nicoláo Pereira de Campos Vergueiro. José Manoel de Moraes.”

20. Thomaz H. Holloway refere-se, aqui, à Lei de 24 de novembro de 1830, a qual, nos termos do que dispunha a sua ementa, “Fixa as forças de terra para o anno financeiro de 1831-1832”, tendo sido posteriormente regulamentada pelo Decreto de 4 de maio de 1831 (v. nota 16). No que diz respeito especificamente à redução do contingente militar, assim dispunha o artigo 2º da mesma lei: “Fica autorizado o Governo para poder alterar a actual organização dos corpos de primeira, e segunda linha das tres armas do Exercito, e *reduzir o seu numero*, e bem assim para poder substituir na segunda linha a arma de infantaria á de cavallaria e vice-versa.” (Grifo nosso).

fatos é que veio a ser o responsável pelo acirramento dos ânimos entre as tropas militares e o Governo.

Segundo Gláucia Tomaz de Aquino Pessoa, desde a abdicação de D. Pedro I em 7 de abril de 1831, “as ruas e praças da cidade haviam se tornado palco de inúmeras manifestações em oposição ao governo, sendo uma das mais graves a que envolveu as unidades policiais da Guarda Real” (Pessoa, 2015a). A mesma autora também salienta que as tropas da Guarda Real da Polícia, rebeladas em 14 de julho de 1831, exigiam o retorno dos militares do 26º Batalhão de Infantaria do Exército Regular que, por haverem protagonizado uma rebelião dois dias antes, em 12 de julho, tinham sido obrigados a embarcar em navios e a deixar a cidade. Além disso, a Guarda Real exigia o fim dos castigos físicos aplicados aos componentes das instituições militares, em vista da rigorosa disciplina militar a eles imposta.

Esse clima de agitação e desconfiança entre o Governo – ora representado pelo imperador D. Pedro I (que depois viria a abdicar), ora materializado na Regência Provisória –, levou à extinção da Divisão Militar da Guarda Real em 17 de julho de 1831, fazendo ganhar força a substituição dos militares profissionais por “soldados-cidadãos”, em serviço a ser prestado como dever cívico, requerido “pela Pátria” naquele momento como remédio para o arrefecimento dos ânimos. As Guardas Nacionais constituíam uma força pulverizada e de natureza “local”. Eram organizadas por Municípios, conforme disposição do artigo 3º da Lei de 18 de agosto de 1831<sup>21</sup>, e se encontravam sob a direção dos juízes de paz, dos juízes criminais, dos presidentes das Províncias e do ministro da Justiça, nos termos do que

---

21. Dispunha o artigo 3º da Lei de 18 de agosto de 1831: “As Guardas Nacionaes serão organizadas em todo o Imperio por Municípios”.

determinava o artigo 5º da mesma Lei. A alternativa organizacional em questão, que consistia em arremataram de modo obrigatório a população masculina para o serviço de policiamento das ruas das cidades, histórica e simbolicamente “transcendia ao aspecto puramente marcial, quando pelo recrutamento, alojamento, transporte, suprimentos, se entrosava toda a população no esforço de guerra”, conforme destaca Castro, J. B. (1979, p. 3). É interessante notar, também, que segundo Holloway (1997, p. 88-89):

Em princípio, todo cidadão fisicamente apto do sexo masculino, entre 18 e 60 anos, não isento por outro motivo e que atendesse às exigências de renda para o exercício do voto (100\$000 por ano) era obrigado a se tornar membro da guarda, exceto nas quatro maiores cidades do país – Rio de Janeiro, Salvador, Recife e São Luís do Maranhão –, onde o requisito mínimo era a qualificação de eleitor, ou 200\$000 por ano.

Dessa maneira, eram chamados a compor a Guarda Nacional somente os cidadãos pertencentes a um recorte social economicamente mais favorecido, excluindo-se os membros das classes inferiores, o que, de certa forma, perpetuou a lógica de manutenção de um controle social mediante o uso da força policial contra escravos e pobres livres, já levado a cabo anteriormente pela Guarda Real da Polícia que se pretendia substituir. É a expressão mais nítida de um processo civilizador (Elias, 1994) que excluía justamente aqueles que, aos olhos do Governo, pareciam ser uma ameaça ao próprio sistema cuja integridade e estabilidade deveriam ser mantidas. Mudaram os soldados, portanto, mas a lógica de repressão continuou, agora sem o inconveniente – para o Governo – da rebeldia e inconfor-

mesmo demonstrados pelos militares por ocasião da crise que levou à abdicação do imperador D. Pedro I.

Algumas unidades desta “guarda cívica” chegaram a receber a incumbência de prestar auxílio temporariamente ao Corpo Policial da Corte durante o período em que se desenrolou a guerra do Paraguai, e, muito embora tenha sido definitivamente extinta apenas na terceira década do século XX, a partir do ano de 1873 a Guarda Nacional foi relegada a uma condição de “instituição honorária” (Holloway, 1997, p. 215).

Mesmo com a introdução da Guarda Nacional em 1831 no cenário do policiamento do Rio de Janeiro, o então ministro da Justiça Diogo Antônio Feijó já propugnava pela criação de outra corporação policial, esta de caráter profissionalizado, para o exercício do policiamento de maneira permanente, aprovando-se pelo Poder Legislativo, em 10 de outubro de 1831, a lei que autorizou “a criação de corpos de guardas municipaes voluntarios”<sup>22</sup>. Em 22 de outubro de 1831, a Regência Provisória baixa um Decreto – “em consequencia (...) da Lei de 10 do corrente mez”, conforme consta textualmente do respectivo introito – contendo o regulamento deste novo órgão policial, que a partir de então passou a ser conhecido como Corpo de Guardas Municipais Permanentes, ou simplesmente “Permanentes”, nomenclatura inaugurada pelo Decreto antes mencionado e com a qual a instituição viria se a popularizar. O Decreto de 22 de outubro de 1831 trazia a particularidade de proibir os castigos corporais como forma de punição para os seus integrantes, com essa determinação respondendo, portanto, a uma antiga reivindicação dos militares, o que, ademais, constituía uma das bandeiras dos próprios amotinados de 14 de julho.

---

22. A Lei de 10 de outubro de 1831, em sua ementa, traz o seguinte texto: “Autoriza a criação de corpos de guardas municipaes voluntarios nesta cidade e provincias”.

A função do Corpo de Permanentes, de acordo com o artigo 1º da Lei de 10 de outubro de 1831, era o de “manter a tranquilidade publica, e auxiliar a Justiça”<sup>23</sup>. Sua atribuição era, portanto, a de policiamento ostensivo, iniciando-se esta atividade em novembro de 1831, de maneira a ser realizada “pela Infantaria nas ruas da cidade, e nos subúrbios pela Cavalaria” (Pessoa, 2015a). Como “substituto funcional da Guarda Real” (Holloway, 1997, p. 93), estava submetida a uma autoridade civil, o ministro da Justiça, “e não ao ministro da Guerra, ou ao intendente da polícia” (Holloway, 1997, p. 93). Merece destaque, aqui, o reconhecimento da imposição de uma total desvinculação da nova instituição policial militar frente a qualquer chefia civil exercida diretamente pelo comando de outra polícia, no caso, o intendente-geral, que passou a não mais ter ascendência sobre o ramo militarizado do policiamento, como havia sido, outrora, com a Divisão Militar da Guarda Real, cuja subordinação se perfazia de modo imediato à Intendência, nos moldes do Decreto de 13 de maio de 1809.

Por via de consequência, vinculada linearmente ao ministro da Justiça, sem intermediação de outras chefias alheias à sua própria cadeia interna e militarizada de comando, a instituição do Corpo de Guardas Municipais Permanentes, ou simplesmente “Permanentes”, ganhou neste momento uma autonomia e um destaque corporativo nunca vivenciados pela Guarda Real, sua antecessora. Numa estratégia panóptica de normalização da autoridade

---

23. O artigo 1º da Lei de 10 de outubro de 1831 estabelecia: “O Governo fica autorizado para crear nesta Cidade um Corpo de guardas municipaes voluntarios a pé e a cavallo, para manter a tranquillidade publica, e auxiliar a Justiça, com vencimentos estipulados, não excedendo o numero de seiscentas e quarenta pessoas, e a despeza annual a cento e oitenta contos de réis”.

de, os castigos corporais foram substituídos por outros símbolos de poder, estabelecidos principalmente por meio de uma maior autonomia institucional e de uma distinção administrativo-hierárquica mais nítida. Reconhece-se, por outro lado, uma atitude (re)burocratizante por meio da qual o Estado subtraiu definitivamente da Intendência Geral uma função de comando sobre o policiamento ostensivo da “urbe” que, ademais, já não mais lhe cabia com exclusividade desde que o Decreto de 14 de junho de 1831, regulamentando a Lei de 6 de junho do mesmo ano, veio a implementar a criação das Guardas Municipais, obrigatoriamente adstritas às ordens de juízes e delegados (conforme disposto na parte final do seu artigo 10), muito embora o intendente ainda exercesse cumulativamente com o juízes de paz “todas as atribuições policiaes, que por esa Lei, e as anteriores competem aos mesmos”, no moldes do artigo 8º da Lei de 6 de junho de 1831.

Nesse contexto, há aparentemente um processo paradoxal, em que a Lei de 6 de junho de 1831 buscava compartilhar as competências dos juízes de paz com o “Intendente Geral da Policia, os Magistrados Criminaes na Corte, e os Ouvidores do Crime das Relações”, conforme dispunha seu artigo 8º, como forma de retaliação aos primeiros, em vista do papel decisivo que exerceram no episódio da abdicação de D. Pedro I, mas ao mesmo tempo atribuía aos mesmos juízes – e aos delegados por eles nomeados – uma destacada ascendência sobre as novas Guardas Municipais que então eram criadas.

Todavia, o tradicional enfeixamento de poderes titularizados pela Intendência Geral de Polícia não duraria muito mais tempo, uma vez que o Código de Processo Criminal viria a extirpar definitivamente essa figura do sistema judicial-policial brasileiro já no ano de 1832. O seu

enfraquecimento já vinha sendo sentido desde a extinção da Guarda Real da Polícia em 17 de julho de 1831, fato este que, somado ao compartilhamento (e não exclusividade) do controle sobre as Guardas Municipais – posteriormente extintas pela Lei de 18 de agosto de 1831, que criou as Guardas Nacionais com a qualidade de força cívica, “subordinadas aos Juizes de Paz, aos Juizes Criminaes, aos Presidentes das Provincias, e ao Ministro da Justiça”, nos termos do artigo 6º da mesma Lei –, e à criação de uma nova polícia militarizada (os “Permanentes”) sobre a qual o intendente também não detinha a prerrogativa de comando direto, revelou as entranhas de um processo legislativo que se direcionava à efetiva construção, ainda que embrionária, de um novo modelo de exercício do poder policial. E dentro dele começava a tomar forma uma dicotomia que se perpetuaria nos anos vindouros e definiria uma nova lógica burocratizante, segregando os órgãos policiais civis dos militares.

Onze anos depois, já em 1842, o Corpo de Permanentes sofreu uma reforma bastante minuciosa levada a cabo pelo Regulamento nº 191, de 1º de julho de 1842, que, por força do disposto no artigo 3º, item 13, da Lei nº 243, de 30 de novembro de 1841<sup>24</sup>, disciplinou mais detalhadamente a instituição, prevendo crimes e penas para eventuais irregularidades cometidas por policiais militares em serviço e o

---

24. Assim dispunha o item 13 da Lei nº 243, de 30 de novembro de 1841: “13. Guardas Municipaes Permanentes, podendo o Governo preencher o numero respectivo, na falta de voluntarios, com praças escolhidas do exercito, as quaes ahi devem completar o seu tempo de serviço, e ficando autorizado para fazer, dentro do prazo de um anno, na organização das referidas Guardas Municipaes, e nas penas de disciplina, as alterações convenientes, as quaes serão submettidas á Assembléa Geral para sua definitiva aprovação, sendo logo postas em execução, com tanto que a despeza não exceda á votada na presente Lei”.

respectivo processo para apuração dessas irregularidades, bem como regulamentou um Conselho Administrativo e Econômico do Corpo, além de outras providências.

Chama a atenção, aqui, o formato do qual se revestia o compromisso tomado pelos indivíduos que se alistavam nos quadros da Guarda Municipal Permanente, que incluía a promessa de “cumprir bem, prompta e fielmente todas as ordens superiores concernentes ao serviço, de ser fiel ao Imperador, e ao systema politico adoptado no Império”, juramento este que se fazia “aos Santos Evangelhos” – invocados apenas como testemunhas da promessa, uma vez que o ato de jurar, aqui, submetia o promitente diretamente ao imperador, e não à divindade –, tudo nos termos do artigo 24 do Decreto em questão<sup>25</sup>. Com isso, demonstrava-se que a lealdade ao Império e, implicitamente, a obediência irrestrita à cadeia militarizada de comando da instituição, eram exigências muito bem delineadas dentro do panorama burocrático-militar que ora se erigia.

No ano de 1858, por intermédio do Decreto nº 2.081, de 16 de janeiro, este Corpo de Guardas Municipais Permanentes passou a ter a nomenclatura de Corpo Policial da Corte. Foi a Lei nº 939, de 26 de setembro de 1857, em seu artigo 16, parágrafo 5º, que autorizou o Governo a “Reformar, desde já, o Regulamento do Corpo Municipal Permanente da Côrte”, levando o imperador a baixar o Decreto nº 2.081, que, em cento e quarenta e um artigos, fixou toda a organização do agora Corpo Policial da Corte, no

---

25. Artigo 24 do Regulamento nº 191, de 1º de julho de 1842: “O individuo que se alistar neste Corpo, depois de lhe serem lidos os arts. 4º, 5º, 6º, 16, 21, 22, 23 e 24 do presente Capitulo, e os do Cap. 2º, prestará juramento aos Santos Evangelhos de cumprir bem, prompta e fielmente todas as ordens superiores concernentes ao serviço, de ser fiel ao Imperador, e ao systema politico adoptado no Imperio”.

qual “se observará a policia regimental interna adoptada nos Corpos do exercito”, conforme disposição expressa do artigo 133 do regulamento<sup>26</sup>. Observa-se, portanto, que a tradição da militarização e da disciplina aplicada para esta força policial, em espelhamento à estrutura regulamentar do Exército, permanece totalmente inalterada, mas a imposição dos castigos corporais como forma de punir os faltosos ainda continuou proibida, nos moldes do anterior Decreto de 22 de outubro de 1831.

Em 1866, no entanto, houve outra significativa modificação no panorama legal em termos de regulação das atividades policiais. Nesse sentido, o Decreto nº 3.598, de 27 de janeiro, promove uma profunda reorganização na força policial da Corte, de modo a dividi-la em “dous Corpos, um militar e outro civil”, nos termos do que consta expressamente da ementa do texto legal aqui referido. Dessa maneira, o artigo 1º do Decreto nº 3.598 de 1866 determinou que “A força policial da Côrte será composta de um Corpo militar e de um Corpo paisano ou civil”, estabelecendo, também, que a força militar continuaria sendo o próprio Corpo Policial da Corte até então existente, de modo a permanecer com a mesma denominação e organização que lhe impunha o Decreto nº 2.081, de 1858<sup>27</sup>. No entanto, segundo Tomaz H. Holloway,

---

26. Artigo 133 do Decreto nº 2.081, de 16 de janeiro de 1858: “No Corpo se observará a policia regimental interna adoptada nos Corpos do exercito”.

27. O artigo 3º do Decreto nº 3.598, de 27 de janeiro de 1866, estabelecia que: “Art. 3º O Corpo militar será o actual Corpo policial, que continuará a ter a mesma denominação e a organização do citado decreto com as seguintes alterações: § 1º O numero das companhias e o maximo da sua força ficão reduzidos conforme as tabellas nºs 1 e 2. § 2º Os estrangeiros não excederão ao terço da força effectiva. § 3º A idade exigida para o alistamento será de 16 a 50 annos. § 4º As praças que quizerem continuar a servir e tiverem bom comportamento poderão renovar o seu engajamento pelo tempo que lhes

o órgão policial militar em questão passaria a denominar-se “Corpo Militar de Polícia da Corte” (Holloway, 1997, p. 93).

Ademais, o texto do Decreto nº 3.598, de 1866, também absorve – ao menos indiciariamente – uma aparente necessidade de abertura do sistema burocrático de constituição do ramo militarizado da polícia, do que é exemplo o arranjo normativo contido no parágrafo 2º do seu artigo 3º, mediante o qual se fixa um intervalo bastante elástico de idade para alistamento no Corpo militar, estendendo-se “de 16 a 50 anos”. Essa regra parece indicar a intenção de se albergarem, simultaneamente, indivíduos jovens e também homens já experientes, transparecendo, assim, certa dificuldade em restringir o ingresso nas fileiras da instituição por intermédio da fixação de uma faixa etária menos flexível.

Por sua vez, o corpo paisano ou civil foi batizado de Guarda Urbana, passando a operar sob as ordens diretas e o comando imediato do chefe de polícia<sup>28</sup>. Sua função seria a de suprir o déficit verificado no policiamento do Rio de Janeiro decorrente da mobilização de contingentes da Corporação Policial Militar para atuar na guerra do Paraguai, tropa esta que recebeu a designação de “31º Batalhão Voluntário e serviu como unidade de infantaria na linha de frente até as hostilidades cessarem em 1870” (Holloway, 1997, p. 215).

---

aprouver. Todavia ser-lhes-ha permittida a continuação do serviço sem novo engajamento: neste caso terão baixa quando quizerem, excepto se tiverem commettido faltas, porque então só lhes será concedida a baixa depois que forem corrigidas ou punidas. § 5º Os actuaes Officiaes e inferiores que, em virtude da nova organização, excederem ao quadro e não tiverem o tempo para reforma ou não se lhes der destino, ficão aggregados para entrarem nas vagas, que possão dar-se”.

28. Artigo 4º do Decreto nº 3.598, de 27 de janeiro de 1866: “O Corpo paisano ou civil será denominado - guarda urbana - e ficará sob as ordens immediatas do Chefe de Policia”.

A partir da constatação de que a criação da Guarda Urbana pode ter respondido a uma necessidade de suprir o policiamento no Rio de Janeiro, desfalcado diante do contingenciamento das tropas do Corpo Militar de Polícia da Corte para atuação no conflito do Paraguai, é possível pressentir quase que uma ruptura basilar com a lógica que caracterizava a tradição policial herdada do período imediatamente posterior a 1808, quando foram criadas a Intendência Geral e a Divisão Militar da Guarda Real. Se naquele momento histórico a intenção era a de normatizar e higienizar a cidade do Rio de Janeiro propriamente dita, como sede administrativa do novo reino, agora o foco transbordava a própria urbe, e muito embora a Guarda Urbana fosse destinada também ao seu policiamento, a própria decisão do Estado em modificar o panorama institucional das polícias mediante uma atividade legislativa e (re)burocratizadora era movida por uma razão que ultrapassava o interesse local de proteção do soberano e de sua Corte, catalisada que foi pela intercorrência de um conflito armado travado com uma nação estrangeira.

Nesse sentido, mesmo destinada inicialmente a compensar uma deficiência ocasionada no policiamento da urbe, desfalcado naquele momento devido à mobilização de policiais militares para atuação na guerra do Paraguai, a Guarda Urbana surge dentro de um panorama em que o modo de governar as instituições policiais – ou, mais propriamente, de “(re)burocratizá-las”, em sentido weberiano – traduz já uma ampliação do próprio conceito de Estado, para além das dinâmicas organizacionais que caracterizaram o período imediatamente pós-colonial.

Ademais, a Guarda Urbana acabou resultando na marginalização da corporação integrada pelos chamados

Pedestres, patrulheiros civis subordinados à Secretaria de Polícia, que até então auxiliavam os subdelegados, os inspetores de quarteirão e os chamados oficiais de Expediente no patrulhamento das freguesias. Com a inserção da Guarda Urbana no sistema burocrático-policial, os Pedestres acabaram por perder sua importância, mas ainda assim subsistiram até o final do Império, em número já bastante reduzido e servindo apenas nos “distritos afastados do município do Rio de Janeiro” (Holloway, 1997, p. 216).

### ***1.3.1 Poder e corporeidade: a autoridade materializada nos “corpos policiais”***

Retornando, agora, à análise propriamente dita da normatização implantada em 1866, é extremamente significativo o fato de como a ideia de “corpo”, ou “corporeidade”, é manifestada com nitidez textual na linguagem utilizada pelo Decreto nº 3.598. Jurandir Freire Costa argumenta, sobre este assunto, com a medicalização das estratégias de poder adotadas durante a transição educativo-terapêutica que se deu entre o final do século XVIII e o início do século XIX no Brasil, como reação ao que rotula de “tutela jurídico-administrativa herdada da Colônia” (Costa, J. F., 2004, p. 28), destacando, no mesmo sentido, que “a velha engrenagem jurídico-policial não conseguia ordenar o meio urbano” (Costa, J. F., 2004, p. 28). A nova estratégia, portanto, na visão do referido autor, veio da medicalização – ou, mais propriamente, da noção de higienização – do espaço urbano e dos próprios núcleos familiares, como estratégia que renovava e reforçava a solidez do poder governamental, na medida em que o interesse primordial de implementação de uma política médica e higienista dirigia-se “exclusiva-

mente às famílias de extração elitista” (Costa, J. F., 2004, p. 33), não interessando ao Estado “modificar o padrão familiar dos escravos que deveriam continuar obedecendo ao código punitivo de sempre” (Costa, J. F., 2004, p. 33).

No mesmo sentido, e ainda ponderando a argumentação do citado autor, particularmente no que atine ao período em que foi editado o Decreto nº 3.598 de 1866, é necessário ter em conta que:

No curso do Segundo Império, sobretudo, a medicina social vai dirigir-se à família “burguesa” citadina, procurando modificar a conduta física, intelectual, moral, sexual e social dos seus membros com vistas à sua adaptação ao sistema econômico e político. (Costa, J. F., 2004, p. 33)

A ideia vigente não apenas no Segundo Império, mas, também, de um modo geral, no período aqui entendido como pós-colonial, era aquela defendida pelos higienistas no sentido de se criar o “corpo saudável” (Costa, J. F., 2004, p. 13), o “Corpo robusto e harmonioso, organicamente oposto ao corpo relapso, flácido e doentio do indivíduo colonial” (Costa, J. F., 2004, p. 13). A higienização ou limpeza do “corpo”, portanto, está associada à noção médico-biológica do “ente saudável”, íntegro e livre de contaminação, purgado das impurezas. Hígido em sua constituição, é um organismo apto a um melhor funcionamento, ideia que, materializada na noção de “corporeidade”, vem inexoravelmente vinculada ao conceito de higidez administrativa e de desempenho eficaz da autoridade.

Esse entendimento higienista e medicalizado parece vir traduzido, assim, naquilo que se rotula como “corpo policial”, materializado nas próprias nomenclaturas do “Corpo” de Guardas Municipais Permanentes, introduzida em 1831,

do “Corpo” Policial da Corte, designação adotada em 1858, e dos dois outros “Corpos” – um Militar e outro Civil – em que se cindiu a força policial no ano de 1866. A seu turno, o Decreto de 14 de junho de 1831, editado pela Regência Provisória, em sentido idêntico opta por empregar a designação “*corpo* de guardas municipaes” (grifo nosso), quando, em seu artigo 1º, determina a introdução das Guardas Municipais no sistema policial brasileiro, assim o fazendo por intermédio de “corpos” atrelados territorialmente a cada um dos distritos dos juizes de paz. Aliás, não por acaso a mesma designação foi empregada por D. João VI ainda em Portugal, quando da criação da Guarda Real da Polícia de Lisboa por meio do Decreto de 10 de dezembro de 1801, de maneira a se constatar que o príncipe regente já se referia textualmente à mencionada instituição policial militar como sendo um “*Corpo Permanente*” (grifo nosso) destinado à “conservação da ordem e tranquilidade pública”, conforme consta de maneira expressa no texto do Decreto antes mencionado.

Por outro lado, é de se ponderar que a noção de “corporeidade”, absorvida pelos formatos designativos (os nomes) das corporações policiais, está presente não apenas na palavra “corpo”, utilizada frequentemente como rótulo institucional nos processos legislativos e burocráticos – ou nos mecanismos de configuração de uma autoridade burocrática de matriz weberiana – empregados para o modelamento do sistema policial, conforme acima se procurou demonstrar, mas também se revela por intermédio do próprio adjetivo “permanente”, empregado pelo Decreto de 22 de outubro 1831, ao dar vida, nos termos de sua ementa, ao “corpo de guardas municipaes *permanentes* da Côrte” (grifo nosso).

Possível herança daquele “Corpo Permanente” consubstanciado na Guarda Real da Polícia de Lisboa, que fora insti-

tuída trinta anos antes por D. João VI em Portugal, não é por mera coincidência que essa adjetivação traduz, num sentido realmente literal, a noção de permanência ou, mais precisamente, de estabilidade institucional para a efetivação do controle político-social pretendido pela Regência Provisória, principalmente após os ruidosos acontecimentos havidos no ano de 1831 – dentre os quais a “noite das garrafadas” e a abdicção do imperador D. Pedro I – e a sucessão de diferentes normatizações policiais que a eles se seguiu.

O pensamento higienista aplicado à polícia, portanto, une a corporeidade à permanência, e pode ser traduzido pela ideia de perpetuação da vida do corpo por meio da manutenção contínua de sua saúde e higidez, numa estratégia encampada pelo Governo regencial a fim de purgar os resquícios da estruturação burocrática colonial, e no intuito de romper, também, com o ideário ensimesmado da monarquia portuguesa, profundamente incrustado nas instituições imperiais e reproduzido até o momento da vacância do trono imperial.

A ideia de higienização – ou de medicalização, nos termos expostos por Jurandir Freire Costa (2004) –, como instrumento de busca de uma preconizada estabilidade dos mecanismos panópticos [foucaultianos] estatais, traduz-se na necessidade do funcionamento saudável das engrenagens burocratizadas do Estado, o que, no sentido weberiano, está relacionado à própria estruturação e manutenção da autoridade burocrática. No âmbito desses processos de burocratização higienista, a polícia exsurge necessariamente como ferramenta panóptica do emprego monopolizado da violência pelo Estado para a obtenção de um desejado controle social, fenômeno que Norbert Elias (1994) retrata muito propriamente por meio da ideia de processo civilizador, sendo ela mesma – a polícia – severamente controlada e

vigiada, num mecanismo de retroalimentação que também se inscreve nas dinâmicas do panoptismo.

Nesse contexto, o Decreto nº 3.598, de 27 de janeiro de 1866, promove uma intensa e detalhada regulamentação jurídica dos dois corpos policiais criados, o militar e o civil, cujo objetivo é o de controlá-los e detidamente observá-los, obedecendo à lógica panóptica da qual as próprias corporações assim fiscalizadas são instrumentos. Dessa forma, a primeira parte do artigo 6º do Decreto nº 3.598 estabelecia incumbir à Guarda Urbana (o ramo civil da nova polícia recém-criada) a “vigilância continua da cidade”, de maneira a ser dividida (nos termos do artigo 7º, primeira parte) “em tantas companhias quantos forem os districtos das subdelegacias”.

Essa preocupação com a distribuição espacial e a competência territorial para o desempenho das funções panópticas de vigilância contínua da Guarda Urbana no âmbito da ‘urbe’ (a cidade do Rio de Janeiro) traduz muito bem um movimento de territorialização – no sentido que lhe empresta Raffestin (1993) –, levado a cabo pelo Governo imperial, no sentido de promover a execução de um programa por meio da ação de um ator sintagmático sobre um determinado espaço, o que neste caso não envolve exatamente a constituição de um território – uma vez que o mesmo já estava consolidado sob a égide do próprio Império –, mas sim a manutenção do *locus* territorial já anteriormente constituído.

No mesmo sentido vai o artigo 23 do Decreto em questão, mediante o qual se determinava que “Os guardas urbanos, sempre que fôr possível, serão moradores nos postos respectivos” e, ainda, que os mesmos não poderiam “morar fóra do districto da Companhia”. Assim como os demais dispositivos regulamentares já antes comentados, a recomendação para fixação da residência dos guardas

no próprio local em que desempenhavam suas funções configura-se como um mecanismo de reburocratização para a fixação de uma territorialidade já suficientemente estabelecida, mas que apesar disso deve ainda ser protegida. São mensagens claras que a norma jurídica envia aos destinatários da regulação, e por mais insignificantes que pareçam – por tratarem, por exemplo, de temas bastante simples, como a localização da residência do policial –, traduzem subliminarmente os valores orientadores da vontade estatal, e, ainda que de maneira sub-reptícia, lançam emanações sobre a própria estrutura policial, convertendo-a paradoxalmente em alvo da ação panóptica do Estado.

Por outro lado, a medicalização (ou higienização) aplicada à modernização daquela herança colonial traduzida por uma “velha engrenagem jurídico-policial” (Costa, J. F., 2004, p. 28) ganha contornos muito claros com o texto do Decreto nº 3.598 de 1866. Traduzindo-se num movimento reburocratizador que elege como novo foco legislativo os desdobramentos regulatórios que ultrapassam o interesse local, antes restrito apenas à urbe – a cidade do Rio de Janeiro, abrigo originário do príncipe regente D. João VI e da Corte portuguesa –, o Decreto nº 3.598 traz dispositivos que encampam nitidamente a tese higienista. A título de exemplo, a primeira parte do seu artigo 11 estabelece que “Em cada estação estará um medico encarregado de verificar os obitos do districto, e de prestar os certificados necessarios para os enterros”, redação na qual a referência expressa e literal ao profissional da medicina parece não deixar dúvidas quanto à intenção da autoridade burocrático-regulamentadora responsável pela edição da norma.

Observe-se, portanto, que, ao lado de disposições que perfazem um regramento eminentemente policial, exsurge

uma normatização de nítido caráter sanitarista, como a que estava contida no texto do artigo 11, antes citado. Por outro lado, o mesmo desejo de blindagem higiênica vem traduzido, também, no próprio formato arquitetônico das ditas “estações”, nas quais, segundo o artigo 12 do mesmo Decreto, “haverá pelo menos uma sala para o Comandante do districto, outra para o medico, um xadrez para os presos; e um corpo de guarda para a força do Corpo Policial”. Cada peça da engrenagem policial, por conseguinte, encaixa-se em uma parte bem definida da estrutura arquitetural da repartição pública, concebida em um formato eminentemente medicalizado e sanitarizado, enfim, limpo e hermeticamente organizado, no qual a preocupação de higienização engloba uma mensagem que procura deixar clara, inclusive, a necessidade de segregação dos indivíduos presos, cujo local de abrigo (o “xadrez”) é conscientemente incluído na norma regulamentar.

E não é só. A proposta médico-higiênica de configuração do “corpo policial” estende-se aos requisitos para a arregimentação dos guardas urbanos, os quais, nos termos do artigo 16 do Decreto nº 3.598 de 1866, deveriam ser nomeados pelo chefe de polícia dentre indivíduos “de 21 a 50 annos” (requisito semelhante ao do parágrafo 3º do artigo 3º, para o alistamento de integrantes do Corpo militar, ou Corpo Policial da Corte), “que saibam ler e escrever, *sadios, robustos*, e de reconhecida moralidade” (grifo nosso). Note-se que a preocupação higienista, que exige que os candidatos a guarda urbano sejam *sadios e robustos* (ou seja, *hígidos*, do ponto de vista sanitário), é posta ao lado e no mesmo patamar de importância do nível de instrução do indivíduo (no que atine ao atributo de saber “ler e escrever”) e do requisito moral exigido para ocupar o posto (o elemento comportamental,

a “reconhecida moralidade”). Tal estratégia tem o condão de afastar justamente aqueles que detêm a imagem oposta, ou seja, os escravos, vadios, baderneiros, enfim, os sujeitos de má fama, em mecanismo que expressa nitidamente um higienismo não apenas médico, mas também social.

Como se observa, a ideia de “corpo policial” – intrinsicamente à noção de “corporeidade” propriamente dita, como a enxerga Jurandir Freire Costa (2004), em matriz de evidente configuração médica – traz para si a exigência de que a “corporação” a ser construída se previna contra impurezas ou máculas no momento de trazer para o seu interior aqueles que funcionarão verdadeiramente como seus “órgãos” – os candidatos a policial, que podem ser analogicamente associados aos componentes elementares de um organismo vivo –, consequentemente responsáveis pelo funcionamento harmônico e integralizado de uma estrutura (pseudo)biológica.

É também digno de nota, no contexto ora discutido, o artigo 25 do Decreto nº 3.598 de 1866, que traz a seguinte redação:

Art. 25. Pelo facto de haver roubo ou desordem, que não fôr reprimida pelo guarda urbano, no posto da sua vigilancia, poderá ser elle suspenso de suas funcções, até que justifique o não ter podido evital-o; se esta justificação não proceder, será punido de conformidade com as penas acima mencionadas, e entregue á autoridade competente a fim de ser processado, quando, e como no caso couber.

O dispositivo em questão retrata a possibilidade de punição do guarda por falha na repressão a um fato ilícito (descrito no texto como “roubo ou desordem”) cuja observação ou prevenção – ou, mais tecnicamente, “evitação”, uma vez que à Guarda Urbana cumpria vigiar continuamente a

cidade, nos moldes do disposto no artigo 6º do Decreto – lhe era afeta em razão de sua atividade fiscalizatória, caso em que o policial faltoso, em não conseguindo justificar-se suficientemente, seria processado e punido. Assim, retomando-se a ideia de pertencimento à “corporação” – ou, melhor dizendo, ao “corpo” –, na qualidade de um órgão integrante dos processos que compõem o seu funcionamento harmônico, o guarda passa a responder pela própria higidez (ou saúde) da instituição, convolvendo-se numa parte orgânica indissociável do todo. Torna-se alvo de uma retroalimentação panóptica, em que o Estado lança sobre ele mecanismos de controle da mesma forma como o “corpo” (ou seja, a “corporação” a que o indivíduo-policial pertence) estende sobre a sociedade – aqui entendida como o conjunto dos súditos, em sua relação de subordinação frente ao soberano (Bobbio, 2007) – os tentáculos panópticos (Foucault, 2002; 2014b) e civilizatórios (Elias, 1994) responsáveis pela normalização das relações de poder.

Retomando, agora, a dimensão estrutural da polícia, da maneira como veio a ser regulamentada pelo Decreto nº 3.598, é possível afirmar que a repartição da força policial em duas corporações distintas rompeu, em parte, com a linha da já tradicional militarização das instituições responsáveis pelo desempenho do policiamento ostensivo nas ruas da urbe, que teve origem com a própria criação da Divisão Militar da Guarda Real, por intermédio do Decreto de 13 de maio de 1809, pelo príncipe regente D. João VI, e, por outro lado, pode ter sido o motor que veio a impulsionar toda uma divisão legal de tarefas entre forças policiais civis e militares que se perpetuou até os dias atuais no Brasil. Já na sua própria origem, a distinção entre as funções acometidas a uma Intendência Geral, de caráter civil, e a uma Guarda

Real, de natureza militar, pode explicar uma dicotomia que de certa forma contaminou toda a legislação que se seguiu ao Alvará de 10 de maio de 1808 e ao Decreto de 13 de maio de 1809, como expressões de um processo de burocratização historicamente construído por meio da especialização das competências funcionais – neste caso, das competências policiais –, ideia muito presente na exploração weberiana sobre a estrutura da burocracia moderna e os processos de constituição das autoridades e estruturas administrativas burocráticas (Weber, 1978; Weber, 1982; 2004).

Após a criação da Intendência Geral de Polícia, pelo Alvará de 10 de maio de 1808, o próprio príncipe regente observou a necessidade de estabelecer outra força policial para a execução do policiamento das ruas do Rio de Janeiro, de modo a criar a Divisão Militar da Guarda Real, instituição de caráter eminentemente militarizado, mas subordinada a um comando civil, na pessoa do intendente-geral de polícia. No entanto, com a criação da Guarda Urbana em 1866, surge um novo segmento policial organizado por lei para a função de policiamento ostensivo – em complemento às atividades do segmento militarizado da Polícia, o Corpo Militar de Polícia da Corte –, de natureza essencialmente paisana ou não militarizada, e cujos integrantes (os guardas urbanos), segundo Thomaz H. Holloway, “eram controlados diretamente por um civil, o chefe de polícia, como tinham sido os pedestres” (Holloway, 1997, p. 216).

Ainda de acordo com o mesmo autor, “a crítica da disciplina militar foi uma das principais justificativas para o estabelecimento da Guarda Urbana uniformizada mas não-militarizada” (Holloway, 1997, p. 216). Verificou-se, então, um movimento de reestruturação burocrática que desembocou na criação de uma instituição policial em que

as linhas de frente civis seriam comandadas por uma chefia também civil, vindo a incrementar consideravelmente a autoridade exercida pelo chefe de polícia, que passou então a ter sob as suas ordens diretas uma força de policiamento ostensivo muito mais significativa. Nesse sentido, “Em outubro de 1866, havia 389 guardas urbanos em serviço, número que subiu para 432 em março de 1875 e chegou a 558 em março de 1879, aproximando-se do limite autorizado” (Holloway, 1997, p. 216), limite este que era de “560 homens” (Holloway, 1997, p. 216), mesmo efetivo autorizado para o Corpo Militar de Polícia Corte.

Muitos anos antes dessa repartição institucional das Polícias da Corte em dois corpos distintos, o Código de Processo Criminal de Primeira Instância, promulgado pela Lei de 29 de novembro de 1832, já havia esvaziado as atribuições do cargo de intendente-geral, impondo legalmente a extinção<sup>29</sup> de uma figura que, segundo Gláucia Tomaz de Aquino Pessoa, seria o “último resquício do sistema policial do período joanino” (Aquino, 2015b), e cujo lugar viria a ser ocupado pelo chefe de polícia. A partir de então, a Intendência Geral de Polícia da Corte e do Estado do Brasil passou a ser denominada “Polícia da Corte” (Aquino, 2015b). Por outro lado, o mesmo texto legal manteve a figura do juiz de paz, de modo a estabelecer que “Nas Províncias do Imperio, para a Administração Criminal nos Juizos de primeira instancia, continuará a divisão em Districtos de Paz, Termos, e Comarcas”, conforme previa o seu artigo 1º.

---

29. O artigo 27 do Código de Processo Criminal de Primeira Instância determinava a revogação de “todas as Leis, Alvarás, Decretos, e mais disposições em contrario”, o que incluía, por via de consequência, o Alvará de 10 de maio de 1808, mediante o qual havia sido criado o cargo de intendente-geral de polícia.

Já o artigo 12 da mencionada Lei definia detalhadamente as atribuições dos juizes de paz, figura à qual a própria Constituição do Império de 1824 havia feito menção anteriormente, nos termos de seu artigo 162<sup>30</sup>.

Com a extinção do cargo de intendente-geral, foi, portanto, introduzida a figura do chefe da polícia, que cumulava funções policiais e judiciais. Nesse sentido, o artigo 6º do Código de Processo Criminal determinava que nas cidades populosas poderia haver até três juizes de Direito com jurisdição cumulativa, “sendo um delles”, necessariamente – frise-se – “o Chefe da Policia”<sup>31</sup>. Essa tradição, como se observa, perpetuava a confusão das funções policiais e judiciais de que era detentor o próprio intendente-geral de Polícia, ocupante do cargo de desembargador e que possuía, originariamente, atribuições judiciárias. Extinto o cargo de intendente, o chefe da Polícia passou a ocupar o vácuo por ele deixado, numa sistemática que contribuiu para a segregação entre uma polícia francamente militarizada, responsável pelo policiamento ostensivo das ruas, e outra de natureza civil, cujas atribuições mesclavam atividades policiais e judiciais.

Para ilustrar, de um ponto de vista genealógico, como o cerne fundamental – o imaginário burocrático – dessas estruturas administrativo-policiais sobreviveu ao longo dos anos, e, atualmente, ainda irradia uma forte influência sobre os “modos de ser” da configuração policial brasi-

---

30. Constituição do Império de 1824, artigo 162: “Para este fim haverá juizes de Paz, os quaes serão electivos pelo mesmo tempo, e maneira, por que se elegend os Vereadores das Camaras. Suas attribuições, e Districtos serão regulados por Lei”.

31. Artigo 6º do Código Criminal do Império: “Feita a divisão haverá em cada Comarca um Juiz de Direito: nas Cidades populosas porém poderão haver até tres Juizes de Direito com jurisdição cumulativa, sendo um delles o Chefe da Policia”.

leira, vale citar como exemplo a moderna estruturação jurídico-constitucional das polícias ditas “judiciárias”, que exsurtem em franca contraposição às polícias de matriz “militarizada”, estas últimas dotadas de uma clara vocação histórica direcionada à similitude estrutural com o Exército.

Nos dias de hoje no Brasil, conforme está previsto no artigo 144 da Constituição da República, as funções de polícia judiciária e de apuração de infrações penais cabem às Polícias Cíveis dos Estados, excetuadas as infrações penais militares, conforme previsto no parágrafo 4º do dispositivo constitucional citado, e, também, à Polícia Federal, nos casos previstos no parágrafo 1º do mesmo artigo. As Polícias Cíveis e a Polícia Federal são instituições de natureza civil, que desempenham funções de investigação criminal nos seus respectivos campos de atuação, contrapondo-se às Polícias Militares dos Estados, as quais, nos termos do parágrafo 5º do artigo 144 da vigente Constituição Federal, são responsáveis pelo policiamento ostensivo e pela preservação da ordem pública.

Como instituições francamente militarizadas, as Polícias Militares atuais se revestem da característica de serem “forças auxiliares e reserva do Exército”, conforme disposição expressa do parágrafo 6º do artigo 144 da Constituição, em consonância com a tradição herdada desde a criação da Divisão Militar da Guarda Real, em 1809, cujas instituições sucessoras, ao longo dos anos, sempre refletiram uma obediência às características da disciplina, da hierarquia e da organização administrativa típica das organizações militares.

A propósito dessa divisão de atribuições, André Róvengo observa que à polícia judiciária opõe-se a função de polícia de segurança, aduzindo que esta última:

tem por objetivo realizar o policiamento ostensivo, de caráter preventivo, devendo, também, quando ocorre efetivamente alguma turbacão da ordem capaz de colocar em risco a tranqüilidade pública, intervir para a manutenção da ordem e para a defesa imediata do patrimônio e da integridade dos indivíduos. (Rovégno, 2005, p. 61)

Por outro lado, a polícia judiciária, ainda segundo mesmo autor, é “aquela que se destina a verificar todas as circunstâncias de conduta humana que se revista da aparência de ilícito penal” (Rovégno, 2005, p. 62), o que, em outras palavras, constitui justamente a função da investigação criminal. Ambas as funções descritas – a manutenção da ordem pública por meio de um policiamento ostensivo, considerado de caráter preventivo, ou a apuração das infrações penais por meio da atividade da investigação criminal, de caráter repressivo – constituem atribuições tradicionalmente conferidas às polícias, cabendo cada uma delas a órgãos policiais de naturezas institucionais bastante diferentes, o que inclusive reflete o próprio panorama histórico da formação dos órgãos policiais no Brasil.

Comentando a tradição colonial de constituição simultânea de órgãos policiais de natureza civil e militar, herança esta absorvida pelo próprio príncipe regente D. João VI por ocasião da transferência da Corte Portuguesa para o Brasil – uma vez que a estrutura policial, em Lisboa, já contemplava o cargo intendente-geral de polícia da Corte (criado em 1760) e uma Guarda Real da Polícia (de 1801) –, o professor Thomaz H. Holloway destaca muito propriamente que:

As polícias civil e militar do Império tiveram como precursoras a Intendência Geral da Polícia, criada

em, 1808, e a Guarda Real de Polícia, fundada no ano seguinte, instituições que representaram de certa maneira a formalização de práticas que vinham da era colonial. (Holloway, 1997, p. 74)

Holloway aparentemente relaciona a dicotomia representada pela existência de duas polícias, uma civil e outra militar, à institucionalização das práticas advindas do período colonial. Todavia, esse fenômeno poderia ser mais bem interpretado como uma herança bipolarizada derivada do modelo português – no qual já coexistiam uma Intendência Geral, de natureza civil, e uma Guarda Real militarizada –, uma vez que o Brasil colonial, por si só, apenas apresentava expressões de um policiamento bastante rudimentar, primordialmente ligado a interesses privados, em que a ausência de uma noção clara de Estado soberano e independente desembocava numa lógica exclusivamente pseudopolicial. Essa dicotomia organizacional do policiamento no Brasil representa, assim, uma insistente tradição que permeia as relações de poder em matéria de justiça e polícia, remontando às próprias idiosincrasias da monarquia portuguesa, em particular no que atine às suas técnicas legislativas e burocráticas de modelamento das ferramentas de controle político-social e de normalização da própria autoridade monárquica.

No que tange especificamente ao ramo militarizado da polícia, a instituição que o representa atuou com a denominação de Corpo Militar de Polícia da Corte – que lhe fora atribuído em 1866, por força do Decreto nº 3.598, de 27 de janeiro – até o ano de 1920, e a partir de então, já ao tempo da República, recebeu formalmente a designação de Polícia Militar (Holloway, 1997, p. 93). Portanto, dentro de uma concepção republicana de Estado não mais se justificava uma

nomenclatura que fizesse remição à monarquia, quando a polícia simbolicamente “pertencia” à Corte, ao próprio imperador. E muito embora também tenha sido extirpado de seu nome oficial o termo “corpo”, a ideia burocratizadora de ‘corporeidade’ – de funcionamento do ‘corpo policial’ como uma verdadeira máquina, orgânica e ordenadamente constituída – permanece ainda umbilicalmente ligada às tradições da hierarquização e da disciplinarização, típicas dos organismos militarizados.

Segundo Pessoa (2016), a Guarda Urbana apresentou um desempenho muito aquém do desejável ao longo dos dezenove anos de sua existência, ponderando Thomaz Holloway (1997, p. 221) que “Como as queixas e os problemas se acumulassem com o passar do tempo, as autoridades foram-se tornando descrentes quanto à possibilidade de reabilitar [essa corporação]”. Em vista do panorama negativo, a Guarda Urbana veio a ser definitivamente extinta pelo Decreto nº 9.395, de 7 de março de 1885<sup>32</sup> (nos termos de seu artigo 173<sup>33</sup>). Este ato normativo, a seu turno, introduziu novas modificações na regulamentação do Corpo Militar de Polícia da Corte, de modo a autorizar as praças da corporação em extinção a se transferirem para a instituição policial militar<sup>34</sup>.

---

32. O Decreto nº 9.395, de 7 de março de 1885, foi baixado pelo imperador D. Pedro II em conformidade com a Lei nº 3.230, de 3 de setembro de 1884, que “Fixa a Despesa Geral do Imperio para o exercício de 1884-1885, e dá outras providências”.

33. Artigo 173 do Decreto nº 9.395, de 7 de março de 1885: “As praças do corpo da Guarda Urbana, o qual fica extinto com a publicação deste Regulamento, poderão ser engajadas para o de Polícia com as vantagens deste, levando-se em conta o tempo em que tiverem servido naquele corpo”.

34. Esta incorporação da Guarda Urbana ao Corpo Militar de Polícia da Corte foi autorizado pela Lei nº 3.230, de 3 de setembro de 1884, nos termos

A partir de então, o Corpo Militar de Polícia da Corte retomou com exclusividade a função de policiamento das ruas do Rio de Janeiro, sendo certo que a organização policial militar, “apesar das mudanças no nome e nas relações com outras partes da estrutura policial, continuava muito parecida com a unidade criada por Caxias na década de 1830” (Holloway, 1997, p. 222), referindo-se Holloway, aqui, ao Major Luís Alves de Lima e Silva, o Duque de Caxias, que se tornou comandante do Corpo de Guardas Municipais Permanentes “em outubro de 1832, posição que manteve durante seus primórdios, até dezembro de 1839” (Holloway, 1997, p. 98).

## 1.4 A Polícia Militar na transição para a República

O ano de 1885, quando foi extinta a Guarda Urbana, insere-se numa lógica político-institucional peculiar, a qual daria margem, apenas quatro anos mais tarde, à própria queda do Império e ao advento da República. Esta constatação permite concluir que a análise do encerramento das atividades da Guarda Urbana, nos termos aqui discutidos, não deve estar limitada à simples verificação de sua inépcia em cumprir a contento a função de policiamento ostensivo da qual foi incumbida, de modo a se compreender que, na verdade, a própria dinâmica da governabilidade já estava em transformação. Essa mudança no panorama dos processos de burocratização desembocou, já iniciada a República, na própria substituição do nome da corporação policial militar, que passou chamar-se “Brigada Policial da Capital Federal”, e posteriormente, “Polícia Militar do Distrito Federal”.

---

do seu artigo 3º: “É o Governo autorizado para reunir o Corpo da Guarda Urbana da Corte ao Militar de Polícia ou dar-lhe novo plano, sem aumento da respectiva verba”.

Em 1889, ou seja, no último ano do Império, o imperador D. Pedro II baixa o Decreto nº 10.222, de 5 de abril de 1889, em conformidade com o artigo 3º, no seu item de número 10, da Lei 3.397, de 24 de novembro de 1888<sup>35</sup>, e novamente reforma o regulamento do Corpo Militar de Polícia da Corte, passando esta instituição a contar com 1.487 praças e 315 cavalos, de modo a resultar no aumento do efetivo policial, que, pelo Decreto nº 9.395 de 1885, contava com 1.008 homens e 182 cavalos.

Com a proclamação da República, o Decreto nº 10.222, de 5 de abril de 1889 foi parcialmente revogado pelo Decreto nº 958, de 6 de novembro de 1890, baixado pelo chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil Manoel Deodoro da Fonseca, permanecendo em vigor o primeiro dos atos normativos aqui mencionado apenas no que dizia respeito à sua parte criminal<sup>36</sup>. Noutra passo, o Decreto nº 958 de 1890 impôs uma reformulação do Corpo Militar de Polícia da Corte, que passou a chamar-se Brigada Policial da Capital Federal, cujo regulamento – que era parte integrante do mesmo Decreto –, em seu artigo 1º dispunha que “A força policial da Capital Federal se comporá de 2.010 praças, inclusive, os officiaes, e de 412 cavallos”. Em 1892, por outro lado, a Brigada Policial da Capital Federal é reorganizada por meio do Decreto nº 1.033, de 1º de setembro, baixado pelo vice-presidente da República dos Estados Unidos do Brasil Floriano Peixoto, revogando em parte o anterior Decreto nº 958 de 1890, naquilo que este

---

35. A Lei nº 3.397, de 24 de novembro de 1888, nos termos de sua ementa, “Fixa a Despesa Geral do Imperio para o exercicio de 1889 e dá outras providências”.

36. Dispunha o artigo 368 do Decreto nº 958, de 6 de novembro de 1890: “Continúa provisoriamente em vigor, na parte criminal, o regulamento que baixou com o decreto n. 10.222 de 5 de abril de 1889, ficando autorizado o Ministro da Justiça a revel-a e modifical-a de accordo com as novas disposições do Codigo Penal e com as leis militares, applicaveis ao processo e julgamento”.

não se conformasse com a nova regulamentação, além de elevar o número total de praças e oficiais a 2.500 policiais.

Em 1920, por fim, a Brigada Policial é novamente reorganizada pelo presidente da República dos Estados Unidos do Brasil Epitácio Pessoa, passando a ser designada como “Polícia Militar do Districto Federal”<sup>37</sup>, nos termos do Decreto nº 14.477, de 17 de novembro, denominação esta que permanece incorporada pela legislação pátria até os dias de hoje, a exemplo do que dispõe o artigo 144, inciso V, e parágrafos 5º e 6º, da Constituição da República de 1988, no que tange às Polícia Militares dos Estados da Federação e do Distrito Federal.

A análise histórica da estruturação das corporações policiais militares, desde a sua formatação inicial como Divisão Militar da Guarda Real da Polícia em 1809, passando pelo corpo de “Permanentes”, até o momento em que a denominação “Polícia Militar” é definitivamente instituída, permite concluir, num primeiro momento, que a militarização desta força de segurança pública ao longo da história do Brasil pós-colonial é um fato basicamente incorporado de maneira uniforme à tradição policial brasileira.

Uma explicação plausível para essa perpetuação do militarismo nas instituições policiais responsáveis pelo exercício do policiamento ostensivo das cidades pode residir na constatação da exigência de imposição de uma forte disciplina sobre as tropas e de um controle operacional rígido de sua hierarquia, nítida expressão do panoptismo foucaultiano. A estrutura burocrática militar (de matriz weberiana), assim, se presta à acomodação da autoridade estatal sobre as “suas” polícias, em vista do combate cotidiano que, em nome da

---

37. A ementa do Decreto nº 14.477, de 17 de novembro de 1920, dispunha: “Reorganiza o quadro do pessoal effectivo da Brigada Policial, que passará a denominar-se ‘Polícia Militar do Districto Federal!’”.

manutenção da ordem civilizatória e do poder centralizador das elites – reflexos necessários de um processo civilizador (Elias, 1994) –, essas instituições historicamente precisaram travar contra os escravos e pobres de todo gênero, enfim, contra as classes mais vulneráveis e inferiorizadas da sociedade.

A esse respeito, Holloway é bastante incisivo quando indica que a tradição da militarização

foi também uma forma de garantir certo nível de eficiência e disciplina no trato com as refratárias camadas inferiores da sociedade, que eram ao mesmo tempo alvo da repressão e viveiro dos praças das tropas da polícia. (Holloway, 1997, p. 97)

Oriundos dos extratos economicamente menos favorecidos da sociedade, os integrantes das praças da Polícia Militar eram insistentemente obrigados a se deparar com situações que lhes exigiam o direcionamento de sua força repressiva – que nada mais era do que a violência monopolizada pelo Estado, do qual eram a *longa manus* – justamente contra pessoas que com eles dividiam uma mesma posição na estratificação social, o que, de fato, poderia tornar-se um inconveniente para as elites, na medida em que, sem uma hierarquia militar rígida, essas relações poderiam desembocar em insubordinação ou revolta coletiva.

O emprego de força bélica contra os nichos sociais – economicamente menos favorecidos, frise-se – dos quais são oriundos os próprios soldados utilizados na repressão urbana ao crime, ademais, é um problema recorrente enfrentado pelas forças estatais que exercem a atividade de policiamento. Por ocasião do emprego das Forças Armadas em operações de combate ao narcotráfico na cidade do Rio de Janeiro, mais de duzentos anos após a criação da Divi-

são Militar da Guarda Real da Polícia, o quadro se repete. Nesse sentido, uma notícia publicada pelo jornal *O Estado de São Paulo* em 25 de fevereiro de 2018, após a decretação da intervenção federal na segurança pública do estado do Rio de Janeiro<sup>38</sup>, cujo título destaca que “Jovens militares do Rio temem ir a uma ‘guerra em casa’” (Pennafor; Jansen, 2018), traz à tona a discussão sobre uma problemática historicamente persistente, na qual os mecanismos de repressão estatal se veem obrigados a equacionar variáveis dentro de um quadro de elevadíssima tensão social.

Adiciona-se à equação da batalha cotidiana contra o crime uma variável sobre a qual o Estado tem pouco – ou nenhum – controle, pois está em jogo o próprio sentimento de pertencimento social dos seus agentes. Combater em um nicho no qual os próprios soldados fazem parte cotidianamente das mesmas lógicas sociais do inimigo, inevitavelmente, põe em campo abertos vulnerabilidades que a autoridade estatal não tem condições de gerenciar, colocando à prova os valores internamente trabalhados no seio da corporação que abriga os combatentes.

O combate setorizado à criminalidade – que se dá nos becos e nas vielas estreitas das favelas cariocas – se contrapõe cotidianamente, assim, à necessidade de emprego bélico de praças das Forças Armadas que, frequentemente, são oriundos do próprio recorte sócio-espacial em que se travam as batalhas. O subtítulo da mesma matéria jornalística

---

38. A intervenção federal na segurança pública do estado do Rio de Janeiro foi determinada pelo presidente da República Michel Temer por meio do Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018. Este assunto será novamente abordado no terceiro capítulo, ao se tratar das questões que gravitam em torno da desmilitarização das forças policiais e da participação das Forças Armadas em ações complementares de policiamento urbano nas chamadas “operações de garantia da lei e da ordem” (GLO).

aponta que esses soldados “foram criados nas comunidades que estão no centro do debate da intervenção – e podem ter vizinhos e conhecidos como ‘alvo’” (Pennafort; Jansen, 2018), retratando muito bem a delicada contradição que se verifica nas linhas de frente das forças repressivas. Por outro lado, ainda dentro desse panorama, e de modo muito coincidente com o que foi destacado por Thomaz Holloway sobre o assunto, a reportagem também destaca que esses jovens,

oriundos de comunidades pobres, que ingressaram nas Forças Armadas em busca de emprego estável e ascensão social, temem ser vistos por traficantes no papel de inimigo. Isso poderia desencadear represália para si e para parentes. Para se resguardar, quando em missões nas favelas, eles usam máscaras que cobrem o rosto inteiro – apenas os olhos ficam de fora. (Pennafort; Jansen, 2018)

Em outra matéria jornalística, publicada em 7 de março de 2018 pelo portal UOL Notícias, com o título “Máscara e nome escondido: como militares que moram em favelas protegem a identidade no Rio” (Kawaguti, 2018), a questão é novamente abordada, de maneira a se destacar que

Para não sofrer represálias do crime organizado, militares das Forças Armadas que moram em favelas do Rio de Janeiro estão usando máscaras e cobrindo suas etiquetas de identificação com coletes à prova de balas quando participam de ações da intervenção federal. (Kawaguti, 2018)

O soldado, portanto, vive sua batalha cotidiana entre dois extremos: a busca da ascensão social por meio de um emprego estável, de um lado, e a necessidade participar de

um enfrentamento bélico no seio da própria comunidade de que é oriundo, de outro. Um contexto de tensões e contradições extremamente perigoso, no qual cobrir o rosto durante as operações exsurge como uma providência meramente paliativa (como bem ilustra a Figura 3), uma vez que o risco de traição e de insubordinação – em qualquer um dos lados dessa guerra urbana – se mostra plausível a cada passo dado pelas patrulhas no território do “inimigo”.

A militarização, por via de consequência, foi uma solução prática, posta facilmente ao alcance do Estado para o controle social das classes marginalizadas, e, também, da própria tropa cuja atuação exigia, até certo ponto, um exercício de abstração do “homem-policial” para a aplicação do controle e da violência contra indivíduos que lhe eram de certa forma muito próximos, e com cujas vidas ele mesmo – o policial – possuía muitos aspectos em comum.



**Figura 3. Fotografia, com legendas originais, que ilustra reportagem do jornal *O Estado de São Paulo*, retratando militares com seus rostos cobertos por máscaras (Pennafort; Jansen, 2018)**

Fonte: O Estado de São Paulo. Disponível em: <https://bit.ly/3yM76PU>. Acesso em: 26 fev. 2018.

Comentando essa verdadeira batalha cotidiana travada entre polícia e sociedade no Rio de Janeiro do século XIX, Holloway é mais uma vez muito claro e pontual, ao observar que:

Por sua natureza, a guerra social entre a polícia e o povo nunca foi vencida. Quando muito, tratava-se de uma ação continuada que era mantida e fortalecida por meio das *burocracias policiais* que evoluíam à medida que o Rio de Janeiro crescia e mudava. (Holloway, 1997, p. 240, grifo nosso)

Dessa verdadeira guerra social também tomam parte outras instituições repressivas não militarizadas, num contexto dentro do qual a tradição policial brasileira fez surgir uma força de segurança paralela à Polícia Militar, em alguns pontos com funções coincidentes de policiamento ostensivo, mas de atuação principalmente voltada à judicialização dos conflitos sociais. Comportando simultaneamente funções policiais e judiciais, as Polícias Cíveis surgiram a partir de figuras que detinham a qualidade de magistrados com atribuições típicas das autoridades policiais, dos quais os mais emblemáticos, talvez, sejam os juizes de paz, muito embora o chefe de polícia, os delegados e os subdelegados também tenham representado papéis de bastante destaque nesse contexto. A análise dessas instituições policiais de natureza civil, das quais as modernas Polícias Cíveis dos Estados e do Distrito Federal indubitavelmente derivaram, será objeto das discussões do capítulo seguinte.

Antes de passar ao Capítulo 2, porém, é necessário destacar que, a fim de viabilizar um melhor entendimento acerca da sucessão de atos normativos que regulamentaram as polícias no Brasil a partir do ano de 1808, foi elabo-

rado o Quadro 1, no qual está contido um demonstrativo evolutivo e sinóptico (em ordem cronológica crescente) das Leis, Decretos e demais instrumentos jurídicos comentados até este ponto do texto, além de outros que ainda serão objeto de análise no transcorrer do capítulo seguinte.

O referido quadro contém uma compilação didática das normativas atinentes ao período imediatamente pós-colonial, englobando a Regência de D. João VI, o Primeiro Império, a Regência Provisória que a ele se seguiu e o Segundo Império, até os primeiros anos da República. No mesmo quadro foram incluídos, também, os atos legais de criação da Intendência de Polícia e da Guarda Real em Lisboa, respectivamente datados de 1760 e 1801.

ATO	DATA	OBSERVAÇÕES	ORIGEM
Alvará com força de Lei da criação da Intendência Geral da Polícia e seu regulamento	25/06/1760	Cria a Intendência Geral de Polícia em Lisboa.	Editado por D. José I, Rei de Portugal e Algarves.
Decreto de criação da Guarda Real da Polícia	10/12/1801	Cria a Guarda Real da Polícia de Lisboa; Contém menção à expressão “Corpo Permanente”.	Editado pelo Príncipe Regente D. João VI (em Lisboa).
Alvará de 10 de maio de 1808	10/05/1808	Cria a Intendência Geral de Polícia da Corte e do Estado do Brasil; Faz referência à congênere portuguesa criada em 25 de junho de 1760.	Editado pelo Príncipe Regente D. João VI.
Decreto de 13 de maio de 1809	13/05/1809	Cria a Divisão Militar da Guarda Real do Rio de Janeiro.	Editado pelo Príncipe Regente D. João VI.

ATO	DATA	OBSERVAÇÕES	ORIGEM
Edital da Intendência Geral de Polícia	03/01/1825	Conhecido como o 'toque de Aragão', contém normas policiais para resguardo da tranquilidade pública.	De autoria do Intendente Geral de Polícia Francisco Alberto Teixeira de Aragão.
Lei de 15 de outubro de 1827	15/10/1827	Cria a figura dos Juízes de Paz, conferindo-lhe atribuições policiais e judiciais.	Editada pelo Imperador D. Pedro I, após aprovação pela Assembleia Geral.
Lei de 1º de outubro de 1828	01/10/1828	Estabelece a composição e as atribuições das Câmaras Municipais, regula o seu respectivo processo eleitoral; Normatiza, também, o processo eleitoral dos Juízes de Paz.	Editada pelo Imperador D. Pedro I, após aprovação pela Assembleia Geral.
Lei de 6 de junho de 1831	06/06/1831	Autoriza o emprego de cidadãos como força policial enquanto não se organizassem as Guardas Nacionais; Estabelece que o Intendente Geral de Polícia, os Magistrados e os Ouvidores do Crime e das Relações, bem com os das demais comarcas do Império, poderão exercer, cumulativamente, as atribuições policiais conferidas aos Juízes de Paz.	Editada pela Regência Provisória, em nome do Imperador D. Pedro II, após aprovação pela Assembleia Geral.

ATO	DATA	OBSERVAÇÕES	ORIGEM
Decreto de 14 de junho de 1831	14/06/1831	Regulamentando a Lei de 6 de junho de 1831, cria os corpos das Guardas Municipais, em cada um dos distritos dos Juizes de Paz, compostos por cidadãos alistados, que deveriam comparecer ao serviço com as suas próprias armas.	Editado pela Regência Provisória, em nome do Imperador D. Pedro II.
Lei de 17 de julho de 1831	17/07/1831	Extingue a Guarda Real da Polícia do Rio de Janeiro.	Editada pela Regência Provisória, em nome do Imperador D. Pedro II, após aprovação pela Assembleia Geral.
Lei de 18 de agosto de 1831	18/08/1831	Cria as Guardas Nacionais e extingue as Guardas Municipais.	Editada pela Regência Provisória, em nome do Imperador D. Pedro II, após aprovação pela Assembleia Geral.
Lei de 10 de outubro de 1831	10/10/1831	Cria o Corpo de Guardas Municipais Voluntários, posteriormente denominados Corpo de Guardas Municipais Permanentes, ou, simplesmente, "Permanentes".	Editada pela Regência Provisória, em nome do Imperador D. Pedro II, após aprovação pela Assembleia Geral.
Decreto de 22 de outubro de 1831	22/10/1831	Regulamenta o Corpo de Guardas Municipais, proibindo a aplicação de castigos corporais aos seus integrantes.	Editado pela Regência Provisória, em nome do Imperador D. Pedro II.

ATO	DATA	OBSERVAÇÕES	ORIGEM
Lei de 29 de novembro de 1832	29/11/1832	Promulga o Código de Processo Criminal de Primeira Instância; Extingue o cargo de Intendente Geral de Polícia, conferindo suas atribuições ao “Chefe da Polícia”; Organiza e sistematiza o aparato de justiça criminal; Mantém a autoridade policial como atributo dos Juizes de Paz.	Editada pela Regência Provisória, em nome do Imperador D. Pedro II, após aprovação pela Assembleia Geral.
Lei nº 243	30/11/1841	Autoriza o Governo imperial a introduzir alterações na organização das “Guardas Municipaes Permanentes” e nas respectivas “penas de disciplina”.	Editada pelo Imperador D. Pedro II, após aprovação da Assembleia Geral.
Lei nº 261	03/12/1841	Cria os cargos de Chefes de Polícia, Delegados e Subdelegados; Dispõe sobre assuntos atinentes à organização policial e judicial do Segundo Império.	Editada pelo Imperador D. Pedro II, após aprovação da Assembleia Geral.
Regulamento nº 120	31/01/1842	Regulamenta a parte policial e criminal da Lei nº 261, de 03 de dezembro de 1841, estabelecendo as incumbências dos órgãos responsáveis pelas atividades de polícia administrativa e de polícia judiciária.	Editado pelo Imperador D. Pedro II.

ATO	DATA	OBSERVAÇÕES	ORIGEM
Regulamento nº 191	01/07/1842	Regulamenta a Lei nº 243, de 30 de novembro de 1941, introduzindo modificações na organização e na disciplina do Corpo de Guardas Municipais Permanentes.	Editado pelo Imperador D. Pedro II.
Lei nº 939	26/09/1857	Autoriza o Governo imperial a reformar o Corpo de Guardas Municipais Permanentes (parágrafo 5º do artigo 16).	Editada pelo Imperador D. Pedro II, após aprovação da Assembleia Geral.
Decreto nº 2.081	16/01/1858	Regula a organização e a disciplina do “Corpo policial da Corte”, nova denominação do Corpo de Guardas Municipais Permanentes.	Editado pelo Imperador D. Pedro II.
Decreto nº 3.598	27/01/1866	Reorganiza a força policial da Corte, dividindo-a em dois corpos distintos, um civil ou paisano, intitulado Guarda Urbana, e outro militar, que continuaria a ser o “Corpo policial” então existente, ou “Corpo Militar de Polícia da Corte” (Holloway, 1997, p. 93).	Editado pelo Imperador D. Pedro II.
Lei nº 2.033	20/09/1871	Extingue a jurisdição dos Chefes de Polícia, Delegados e Subdelegados; Altera disposições da legislação judiciária do segundo Império.	Editada pela Princesa Imperial Regente, em nome do Imperador D. Pedro II, após aprovação da Assembleia Geral.

ATO	DATA	OBSERVAÇÕES	ORIGEM
Decreto nº 4.824	22/11/1871	Regulamentou a Lei nº 2.033, de 20 de setembro de 1871, introduzindo no ordenamento jurídico brasileiro o instituto do inquérito policial.	Editado pela Princesa Imperial Regente, em nome do Imperador D. Pedro II.
Decreto nº 9.395	07/03/1885	Extingue a Guarda Urbana (artigo 173) e dá novo regulamento ao “Corpo Militar de Polícia da Corte”.	Editado pelo Imperador D. Pedro II, mandando observar o Regulamento baixado pelo Ministro e Secretário do Estado dos Negócios da Justiça Francisco Maria Sodré Pereira.
Lei nº 3.397	24/11/1888	Autoriza o Governo a reorganizar o “Corpo Militar de Polícia da Corte”, e a dar-lhe novo regulamento, aumentando seu efetivo (item 10 do artigo 3º).	Editada pelo Imperador D. Pedro II, após aprovação da Assembleia Geral.
Decreto nº 10.222	05/04/1889	Reforma o Corpo Militar de Polícia da Corte, determinando o aumento do efetivo policial.	Editado pelo Imperador D. Pedro II, mandando observar o Regulamento baixado pelo Ministro e Secretário do Estado dos Negócios da Justiça Francisco de Assis Rosa e Silva.

ATO	DATA	OBSERVAÇÕES	ORIGEM
Decreto nº 958	06/11/1890	Dá novo regulamento ao Corpo de Militar de Polícia da Corte, passando o mesmo a ser denominado Brigada Policial da Capital Federal.	Editado por Manoel Deodoro da Fonseca, Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil.
Decreto nº 1.033	01/09/1892	Reorganiza a Brigada Policial da Capital Federal.	Editado por Floriano Peixoto, Vice-Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil.
Decreto nº 14.477	17/11/1920	Muda a designação da Brigada Policial da Capital Federal, que passa a se chamar “Polícia Militar do Distrito Federal”, e reorganiza o seu quadro de pessoal.	Editado por Epitácio Pessoa, Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil.

**Quadro 1. Demonstrativo sinóptico, em ordem cronológica crescente, dos principais atos normativos referenciados no primeiro e no segundo capítulos**

Fonte: Compilado pelo autor.



## CAPÍTULO 2

# AS INSTITUIÇÕES POLICIAIS DE NATUREZA CIVIL NA TRADIÇÃO PÓS-COLONIAL BRASILEIRA

O presente capítulo constitui uma necessária continuidade do anterior. Para tratar do surgimento da polícia no Brasil, exige-se tanto uma exploração da configuração pseudopolicial pré-1808, quanto uma análise das genealogias das polícias. Os mecanismos pseudopoliciais coloniais foram objeto do capítulo precedente, que também englobou a análise acerca do desenvolvimento genealógico das Polícias Militares, e, a partir deste ponto, passa-se aos aspectos históricos da evolução das instituições policiais de natureza civil no Brasil.

O referido estudo terá seu início temporal no ano de 1808, com a criação da Intendência Geral de Polícia, instituição de natureza civil que inaugura o cenário de burocratização policial depois da chegada da família real portuguesa em solo brasileiro. Analisam-se neste capítulo, também, o papel dos juízes de paz como autoridades híbridas dotadas de atribuições judiciárias e de policiamento, introduzidas no sistema judicial-policial por meio de uma normatização implantada entre os anos de 1824 e 1828, e, também, as figuras do chefe de polícia, delegados e subdelegados, cujo aparecimento no sistema de persecução criminal se deu somente no ano de 1841.

A análise será direcionada a esclarecer como se constituíram no Brasil essas forças policiais, a partir da formação da autonomia institucional de campos burocráticos diferenciados, marcados essencialmente pela presença das dicotomias “civil *versus* militar” e “policial *versus* judicial” como fenômenos polarizadores da genealogia das polícias brasileiras.

Por fim, tratando-se de um capítulo específico para o tratamento dos assuntos relativos às instituições policiais de natureza civil, considerou-se pertinente incluir na sua parte final três diferentes análises exemplificativas de processos burocratizantes, abrangendo estudos sobre as Polícias Cíveis dos Estados de São Paulo e do Paraná, bem como acerca da Polícia Ferroviária Federal. A escolha dessas instituições para servirem de objeto de pesquisa se calçou, num primeiro momento, no perfil profissional deste pesquisador, que exerceu a função de delegado de polícia no âmbito da Polícia Civil paulista no período dos anos de 2004 a 2008, migrando para a mesma posição funcional na estrutura da Polícia Civil paranaense no ano de 2009, na qual permanece até os dias atuais. Essa proximidade com os objetos estudados, propiciada pelo exercício profissional do pesquisador, favoreceu consideravelmente a coleta de dados e, por outro lado, também viabilizou a efetivação de um estudo mais aprofundado, concentrado, em última análise, numa realidade geograficamente mais próxima.

No que diz respeito à análise da Polícia Ferroviária Federal, sua pertinência se justifica devido às singularidades que a envolvem, particularmente pelo modo como surgiu e se estruturou, mas também em vista da sua atual conformação dentro do sistema policial brasileiro. Abrigada textualmente pela Constituição da República de 1988, esta corporação ainda carece de legislação infraconstitucional que lhe confira efetividade prática, ou mesmo existência jurídica estrutural. A Polícia dos Caminhos de Ferro, sua precursora, é uma instituição que teve o seu nascedouro e o seu desenvolvimento intimamente vinculados ao período histórico aqui estudado, particularmente o Segundo Império. Portanto, sua exploração genealógica é extremamente reveladora de temporalidades e de processos insti-

tucionais que permitem a construção de “pontes” para o passado imperial brasileiro, e favorecem a visualização dos mecanismos burocratizantes que ajudaram a forjar o perfil contemporâneo do aparato policial no Brasil.

Formatado o panorama geral dos assuntos que serão aqui tratados, passar-se-á, a partir de agora, à sua efetiva exploração.

Segundo Thomaz H. Holloway,

A polícia como instituição à parte teve início antes da independência formal, quando a transferência da família real portuguesa para o Brasil levou à criação da Intendência Geral da Polícia da Corte e do Estado do Brasil. (Holloway, 1997, p. 46)

O surgimento oficial da polícia no Brasil, portanto, remontaria ao ano de 1808. Esta instituição policial, como já salientado acima, concentrava funções policiais e judiciais, bem como de ordenação e higienização da cidade que, agora, abrigava a Corte portuguesa. Tinha uma natureza eminentemente civil, sendo chefiada por um Intendente Geral, que, no cumprimento de suas tarefas, era auxiliado por juízes do crime, os quais, também segundo Holloway (1997, p. 46), “se subordinavam ao intendente e desempenhavam em seus distritos a mesma combinação das funções judicial e policial que ele desempenhava na cidade como um todo”.

Do ponto de vista jurídico-policial, portanto, observa-se um fenômeno que mescla as funções de policiamento e de judicatura numa única autoridade, concentrando num mesmo centro de poder atividades que, hoje, são bastante distintas e absolutamente estanques dentro da sistemática legal brasileira. No entanto, a própria designação “polícia judiciária”, função que é conferida pela Constituição brasileira de 1988 às Polícias Cíveis dos Estados e do Distrito

Federal e à Polícia Federal (instituições de natureza essencialmente civil) traz em seu âmago a referência histórica a esta origem pós-colonial, remetendo o seu surgimento à evolução de uma sistemática normativa que, originalmente, misturava as atribuições de policiamento propriamente dito com outras de natureza judicial.

A criação da Divisão Militar da Guarda Real da Polícia do Rio de Janeiro em 1809, a seu turno, lançou definitivamente as bases para a perpetuação de uma dicotomia civil-militar na tradição policial brasileira, evoluindo cada um desses ramos policiais de forma autônoma, mas paralela.

No contexto do surgimento da Polícia Civil, e considerando que no início do século XIX a judicatura e a polícia eram exercidas concomitantemente pelo intendente-geral e seus juízes do crime, é também necessário ter em conta outra figura bastante singular que integrava essa sistemática e exercia papel de suma importância no cotidiano policial do Império, por concentrar os aspectos elementares de autoridade judicial-policial, decisiva para o funcionamento do sistema de justiça da época. Essas figuras eram os juízes de paz.

## **2.1 Aspectos históricos da atuação dos juízes de paz**

A Constituição brasileira de 1824 foi o instrumento normativo que primeiramente previu a figura do juiz de paz, fazendo-o por meio do seu artigo 162. Essa previsão constitucional, a seu turno, fazia menção expressa ao dispositivo imediatamente anterior, ou seja, o artigo 161 da mesma Constituição, o qual estabelecia que “Sem se fazer constar, que se tem intentado o meio da reconciliação, não se começará Processo algum”, dispondo o artigo 162 que “Para este fim”, ou seja, para intentar a conciliação prévia

ao início dos processos judiciais, “haverá juizes de Paz, os quaes serão electivos pelo mesmo tempo, e maneira, por que se elegem os Vereadores das Camaras”. Eram, portanto, figuras cuja investidura se dava por meio do preenchimento de cargos eletivos, dotadas de atribuições inicialmente voltadas apenas à condução de mecanismos de conciliação prévios à instauração dos processos em sede judicial.

Construindo-se, aqui, uma ponte do passado para o presente, é interessante notar que a Constituição de 1988, no seu artigo 98, inciso II, ainda hoje prevê a instituição das “Justiças de Paz” nos Estados e no Distrito Federal e Territórios, também com funções conciliatórias, mas sem caráter jurisdicional, nos seguintes moldes:

Art. 98. A União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criarão:

(...)

II - justiça de paz, remunerada, composta de cidadãos eleitos pelo voto direto, universal e secreto, com mandato de quatro anos e competência para, na forma da lei, celebrar casamentos, verificar, de ofício ou em face de impugnação apresentada, o processo de habilitação e *exercer atribuições conciliatórias, sem caráter jurisdicional*, além de outras previstas na legislação. (Grifo nosso)

É interessante notar, assim, como a normatização constitucional atual reflete uma herança de mecanismos institucionais oriundos do Império, inclusive com a mesma nomenclatura (ou seja, “Justiça de Paz”) e dotada de funções similares de conciliação, em moldes muito semelhantes aos dispositivos da Constituição de 1824 (os artigos 161 e 162), que estabeleciam que os juizes de paz detinham competên-

cia justamente para implementar “o meio da reconciliação”, necessariamente preliminar aos processos judiciais.

A Justiça de Paz, assim, embora hoje também prevista constitucionalmente, ainda não existe de fato na maioria dos Estados brasileiros. Em vista desse silêncio legislativo, e objetivando o cumprimento do inciso II do artigo 98 da Constituição de 1988, antes citado, a Procuradoria-Geral da República (PGR), por iniciativa do então Vice Procurador-Geral da República José Bonifácio Borges de Andrada, em 10 de abril de 2017, ajuizou no Supremo Tribunal Federal (STF) as Ações Direitas de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) nº 39 e nº 40. As referidas medidas judiciais, segundo narrativa contida em notícia de 24 de abril de 2017, intitulada “Procuradoria-Geral da República quer instituição de justiça de paz nos estados e no Distrito Federal”<sup>39</sup> (Brasil, Ministério Público Federal, 2017) e disponível na página eletrônica do Ministério Público Federal (MPF),

(...) questionam a omissão do Congresso Nacional, do Tribunal Superior Eleitoral, de Tribunais Regionais Eleitorais de seis estados, de Tribunais de Justiça de 21 estados e de Assembleias Legislativas de 20 unidades da federação em tornar efetivo o dispositivo constitucional, que determina a eleição de juízes de paz em todo o país. (Brasil, Ministério Público Federal, 2017)

Na ADO nº 39, especificamente no item “3 Pedidos e Requerimentos” (Brasil, Ministério Público Federal, ADO nº 39, 2017, p. 19), ao final da respectiva Petição Inicial, a Procuradoria-Geral da República pede ao Supremo Tribunal Federal que seja estipulado prazo razoável “ao Tribunal Superior Eleitoral, para normatizar o procedimento das

---

39. Disponível em: <https://bit.ly/3DdrSL7>. Acesso em: 12 abr. 2018.

eleições de juiz de paz em todo o território nacional” (Brasil, Ministério Público Federal, ADO nº 39, 2017, p. 20), requerendo, ainda, que os Tribunais Regionais Eleitorais dos Estados do Amapá, Amazonas, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Rio Grande do Norte e Roraima sejam instados a “fixar data e realizar as eleições para juiz de paz” (Brasil, Ministério Público Federal, ADO nº 39, 2017, p. 20), uma vez que nestas Unidades Federativas já foram promulgadas leis estaduais sobre a matéria, razão pela a Justiça de Paz já existe, mas não foi implementada na prática, fato este que, segundo a PGR, deve-se à

(...) completa ausência de normatização do procedimento eleitoral a ser observado na disputa para os cargos de juiz de paz, seja pelos tribunais regionais eleitorais, seja pelo Tribunal Superior Eleitoral. (Brasil, Ministério Público Federal, ADO nº 39, 2017, p. 12)

Por outro lado, na ADO nº 40, igualmente no item “3 Pedidos e Requerimentos” (Brasil, Ministério Público Federal, ADO nº 40, 2017, p. 19), a Procuradoria-Geral da República deduz pedido semelhante ao Supremo Tribunal Federal, a fim de que este órgão jurisdicional estipule um prazo razoável aos Tribunais de Justiça dos Estados de Acre, Alagoas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rondônia, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe, Tocantins e do Distrito Federal e dos Territórios, instando-os a “deflagrar o processo legislativo atinente à criação da justiça de paz eletiva” (Brasil, Ministério Público Federal, ADO nº 39, 2017, p. 20). Na mesma ADO nº 40, ademais, a PGR requer que o STF fixe igualmente um prazo razoável para que as Assembleias Legislativas dos Estados de Acre, Alagoas,

Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rondônia, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe e Tocantins, bem como o Congresso Nacional, venham a “deliberar e aprovar leis de criação da justiça de paz eletiva nos estados e no Distrito Federal” (Brasil, Ministério Público Federal, ADO nº 39, 2017, p. 20).

Outra matéria de caráter informativo, esta última com o título “PGR pede edição de lei sobre juízes de paz em 20 estados e DF”<sup>40</sup> (Brasil, Supremo Tribunal Federal, 2017), extraída da página do próprio Supremo Tribunal Federal na rede mundial de computadores e datada de 20 de abril de 2017, elucida muito bem o contexto da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 40, razão pela qual é pertinente a transcrição de seu texto integral:

**PGR pede edição de lei sobre juízes de paz em 20 estados e DF**<sup>41</sup>

Ação ajuizada no Supremo Tribunal Federal (STF) pela Procuradoria Geral da República (PGR) pede que um conjunto de 20 estados, além do Distrito Federal, criem previsão legal para eleições para o cargo de juiz de paz. Na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) 40, requer o cumprimento do artigo 98, inciso II, da Constituição Federal, no qual é prevista a criação de justiça de paz remunerada e composta de integrantes eleitos pelo voto direto. Segundo a Constituição Federal, é atribuição dos juízes de paz celebrarem casamentos e exercerem atividades conciliatórias sem caráter jurisdicional. A ação da PGR pede que o STF fixe prazo razoável

---

40. Disponível em: <https://bit.ly/3SLsqfs>. Acesso em: 12 abr. 2018.

41. O título do informativo jornalístico contém o destaque original em negrito. O texto foi transcrito *ipsis litteris*, incluindo os erros de digitação originais.

para que sejam encaminhados projetos de lei para as Assembleias Legislativas de modo que deliberem sobre a criação da justiça de paz eleita nos estados. No caso do Distrito Federal, caberá ao Congresso Nacional a deliberação, uma vez que a Justiça do DF é mantida pela União. Como se trata de matéria relativa à organização do Judiciário, a iniciativa para deflagrar o processo legislativo referente à matéria é dos Tribunais de Justiça.

A ação sustenta que, decorridos mais de 28 anos da promulgação da Constituição da República, não se realizou, até o momento, eleição para a justiça de paz em nenhuma unidade da federação. Segundo a Procuradoria , apenas seis estados promulgaram leis sobre a matéria: Amapá, Amazonas, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Rio Grande no Norte e Roraima.

O pedido sustenta que a omissão legislativa quanto ao tema acarreta a inefetividade dos preceitos que impõem o mandato eletivo para a justiça de paz e restrição indevida ao direito de voto, ao exercício da cidadania e à plenitude dos direitos políticos.

Assim, a PGR que seja julgado procedente a ADO para declarar a inconstitucionalidade da omissão dos estados e da União na regulamentação do artigo 98 da Constituição Federal. (Brasil, Supremo Tribunal Federal, 2017b, grifo do autor)

Tanto as notícias das páginas oficiais da Procuradoria-Geral da República e do Supremo Tribunal Federal, quanto os textos das Petições Iniciais das próprias Ações Diretas de Inconstitucionalidade por Omissão nº 30 e nº 40, nesse sentido, destacam a característica eletiva dos componentes da Justiça de Paz, na regulamentação que lhe imprimiu a Constituição brasileira de 1988. O elemento eletivo, portanto, ao lado das funções conciliatórias (dentre outras) que es-

tão afetas ao órgão em questão, aproximam essa instituição da lógica funcional que, originariamente, estava afeta aos juizes de paz em 1824 e nos anos que se seguiram, quando, por meio da Lei de 15 de outubro de 1827 (que efetivamente criou essas figuras) e da Lei de 1º outubro de 1828 (que regulou o seu respectivo processo eleitoral), vieram a ser oficialmente inseridos e definitivamente regulamentados dentro da sistemática judicial brasileira.

Kátia Sausen da Motta, comentando a Lei de 1º de outubro de 1828, que disciplinou o pleito para vereadores das Câmaras Municipais, das cidades ou vilas, e dos juizes de paz e respectivos suplentes, nas paróquias ou capelas<sup>42</sup>, aduz de maneira muito perspicaz que com esta regulamentação legal “inaugurou-se no Império a possibilidade legal dos cidadãos qualificados como votantes atribuírem poder a *autoridades do judiciário local* e da vereança” (Da Motta, 2012, p. 134, grifo nosso). É interessante notar, nesse sentido, que o

---

42. Muito ilustrativo, a este respeito, o texto do artigo 7º da Lei de 1º de outubro de 1828, que estabelece regras para a eleição dos vereadores, bem como dos juizes de paz e dos suplentes destes últimos, inclusive normatizando o formato das respectivas cédulas eleitorais, nos seguintes moldes: “Art. 7º Reunidos os cidadãos no dia decretado, e nos lugares, que se designarem, depois que se tiver formado a mesa, na conformidade das instrucções, que regulam as assembléas parochiaes para a eleição dos membros das Camaras Legislativas, cada um dos votantes entregará ao Presidente uma cedula, que contenha o numero de nomes de pessoas elegiveis, correspondente ao dos Vereadores, que se houverem de eleger, e que será assignada no verso, ou pelo mesmo votante ou por outro a seu rogo, e fechada com um rotulo, dizendo - Vereadores para a Camara da cidade de... ou villa de... -: immediata, e successivamente entregará outra cedula, que contenha os nomes de duas pessoas elegiveis, uma para Juiz de Paz, outra para Supplente do districto, onde estes houverem de servir, e será do mesmo modo assignada, e fechada com rotulo, dizendo - Juiz de Paz, e Supplente da parochia de... ou da capella de... -.”

fenômeno em questão pode ser compreendido como reflexo de um ideário que remete ao iluminismo e aos conseqüências da própria revolução francesa, mormente se for considerado, em particular, que a introdução da figura dos juizes de paz no sistema brasileiro pode ser entendida como herança advinda da França revolucionária. Da Motta reforça essa conclusão ao afirmar que “no cenário francês a existência desse magistrado era notada desde a década de 1790” (Da Motta, 2012, p. 130), constatando-se, também, que “Na sua lei de criação [na França] foi determinado o seu *caráter eletivo* e a sua principal função, a *conciliação*” (Da Motta, 2012, p. 133, grifos nossos), características observáveis, também, na normatização que delineou as feições desta autoridade judicial em terras brasileiras no início do século XIX.

Por outro lado, de acordo com Thomaz H. Holloway, os juizes de paz representaram “a primeira ruptura clara com o conceito de autoridade judicial emanada do monarca” (Holloway, 1997, p. 61), destacando-se, ainda, o seu claro “potencial para tornar-se um divisor de águas na maneira de exercer o poder e regulamentar a sociedade” (Holloway, 1997, p. 61). E, dessa forma, foi com a edição da Lei (sem numeração) de 15 de outubro de 1827, que se introduziu no sistema judicial e policial brasileiro oficialmente a figura dos juizes de paz – praticamente um ano antes da promulgação da Lei de 1º de outubro de 1828, que viria a regular o respectivo processo eletivo –, atribuindo-se-lhes funções que iam muito além daquelas “prerrogativas puramente conciliatórias” (Da Silva, W. B., 2007, p. 27) parcamente previstas na Constituição de 1824, de maneira a conferir-lhes “amplas atribuições, até mesmo judiciárias e policiais” (Da Silva, W. B., 2007, p. 27).

A Lei de 15 de outubro de 1827 determinava, por meio de seu artigo 1º, que “em cada uma das freguezias e das

capellas filiaes curadas” haveria um juiz de paz e um suplente<sup>43</sup>, cujos cargos ostentavam – como já anteriormente salientado – natureza eletiva, efetivando-se o seu preenchimento da mesma maneira pela qual se elegiam os vereadores das Câmaras, e pelo mesmo período. Estavam englobadas nas suas atribuições, nos termos do artigo 5º da mesma lei: conciliar as partes previamente à instauração da demanda judicial; julgar as pequenas demandas; desfazer ajuntamentos quando houvesse manifesto perigo de desordem; pôr em custódia os ébrios; conciliar as partes para evitar rixas; cuidar para que não houvesse vadios ou mendigos, e corrigir os ébrios por vício, os turbulentos e as meretrizes escandalosas que perturbassem o sossego público; fazer destruir os quilombos e providenciar para que não se formassem; fazer o auto de corpo de delito; interrogar delinquentes e prendê-los, remetendo o interrogatório ao juiz criminal respectivo; manter relação dos criminosos e avisar o juiz de paz e o juiz criminal de outro distrito, quando tivesse notícia da presença neste de algum criminoso; fazer observar as posturas policiais das Câmaras [das cidades e das vilas]<sup>44</sup>; informar ao “Juiz de Orphãos” acerca dos assuntos atinentes a menores em situação de abandono,

---

43. Dispunha o artigo 1º da Lei de 15 de outubro de 1827 que: “Em que cada umas das freguezias e das capellas filiaes curadas, haverá um Juiz de Paz e um suplente para servir no seu impedimento, emquanto se não estabelecerem os districtos, corforme a nova divisão estatistica do Imperio”.

44. A Lei de 1º de outubro de 1828, que, dentre outros assuntos, disciplina a eleição dos vereadores das Câmaras das cidades e das vilas e, ainda, dos juizes de paz e de seus suplentes, em seu artigo 88 reforça a competência das referidas autoridades judiciais para conhecimento e gestão de assuntos de interesse local, ao fixar que os juizes de paz seriam “os privativos para julgarem *as multas por contravenções ás posturas das Camaras* a requerimento dos Procuradores dellas, ou das partes interessadas” (grifo nosso).

e questões patrimoniais correlatas; vigiar a conservação de matas e florestas públicas; informar ao presidente da Província sobre as descobertas de quaisquer produções úteis de minerais, vegetais ou animais, remetendo amostras à citada autoridade administrativa; compor todas as contendas e dúvidas que se suscitassem entre os moradores do seu distrito (sobre questões de natureza civil), em particular aquelas relativas a caminhos particulares, atravessadouros e passagens de rios ou ribeiros, os danos ocasionados por escravos, familiares ou animais domésticos, o uso das águas para mineração ou agricultura, os pastos, pescas e caçadas e, ainda, as tapagens e cercados de fazendas e campos; e, por fim, dividir o seu distrito em quarteirões, nomeando para cada um deles um Oficial, que o avisasse de todos os acontecimentos e executasse as suas ordens.

Neste último caso, a lei em questão fazia menção à figura que posteriormente ficou conhecida com a denominação de inspetor de quartirão, quando de sua regulamentação mais efetiva pelo Código de Processo Criminal de Primeira Instância de 1832. Esses cargos de inspetor – ou, mais propriamente, de “Oficial” [dos “quarteirões”], como foram denominados pela Lei de 15 de outubro de 1827, no parágrafo 15º do artigo 5º – compunham, juntamente com a figura cartorial e notarial do Escrivão, “um pequeno aparato burocrático-operacional” (Da Silva, W. B., 2007, p. 29) à disposição dos juizes de paz para que estes pudessem desempenhar as funções que a lei então lhes conferia.

Segundo o artigo 11º da Lei de 15 de outubro de 1827, por outro lado, o máximo das penas que poderia impor o juiz de paz não excederia “á multa de trinta mil réis, á prisão de um mez, e á Casa de Correção (havendo no lugar), ou officinas publicas por tres mezes”, significando que, em matéria judi-

cial [criminal], a sua função estava restrita à manutenção da ordem em sua circunscrição, e apenas para os delitos menores. Por outro lado, impondo o juiz de paz qualquer pena e estando preso o réu apenado, o mesmo réu seria “conduzido com o processo perante o Juiz Criminal respectivo” (artigo 13º da Lei de 15 de outubro de 1827), o que faz lembrar a função atualmente desempenhada pelos delegados de polícia, que, tendo procedido à prisão em flagrante de uma pessoa, devem fazer a comunicação desse ato ao juiz de Direito para verificação da legalidade da detenção<sup>45</sup>.

Do ponto de vista policial, por outro lado, nota-se que o juiz de paz detinha justamente as atribuições de fiscalização sobre as camadas menos favorecidas economicamente, e a lei deixa clara a necessidade de controle sobre os escravos, as prostitutas, os ébrios e os turbulentos, constituindo função dessa autoridade, também, desfazer os ajuntamentos ilícitos, destruir os quilombos e evitar a sua formação, bem como fazer cumprir as chamadas posturas das Câmaras, de maneira que as elites locais restariam protegidas das perturbações eventualmente representadas pelos estratos mais pobres da sociedade. Nesse contexto, conforme observa Thomaz H. Holloway “o mandato do juiz de paz como agente de polícia e juiz local seguiu a tradição colonial portuguesa de acumular tais funções em mãos de funcionários locais” (Holloway, 1997, p. 61).

Assim como a necessidade que tinham os juízes de paz de comunicar ao juiz criminal a imposição de uma pena

---

45. O Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), com a redação que lhe deu a Lei nº 12.403, de 4 de maio de 2011, determina em seu artigo 306, parágrafo 1º, que: “Em até 24 (vinte e quatro) horas após a realização da prisão, será encaminhado ao juiz competente o auto de prisão em flagrante e, caso o atuado não informe o nome de seu advogado, cópia integral para a Defensoria Pública”.

ao réu que se encontrasse preso remete à atual função dos delegados de polícia quando da lavratura de auto de prisão em flagrante, quando este deverá comunicar a detenção ao juiz de Direito, há outras atribuições dos juízes de paz que muito se assemelham às atuais atividades jurídico-policiais dos atuais delegados na condução de investigações criminais. É o caso, por exemplo, da atribuição do juiz de paz para “Fazer auto de corpo de delicto nos casos, e pelo modo marcados em lei”, nos moldes do artigo 5º, parágrafo 7º, da Lei de 15 de outubro de 1827.

Na atualidade, muito embora superada pela sistemática republicana a dinâmica, prevista em 1827, de concentração de atividades policiais e judiciais nas mãos de uma só autoridade – o juiz de paz –, ainda assim o vigente Código de Processo Penal, instituído pelo Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941, manteve a nomenclatura “exame de corpo de delito”, cuja requisição, a partir de então, passou a figurar como atribuição dos delegados das Polícia Civil e Federal. Nesse sentido, o mencionado Código de Processo Penal prescreve em seu artigo 6º, inciso VII, ser atribuição da autoridade policial – que é justamente o delegado de polícia, nos termos da Lei nº 12.830, de 20 de junho de 2013 –, imediatamente depois de ter “conhecimento da prática da infração penal”, o ato de “determinar, se for o caso, que se proceda a exame de corpo de delito e a quaisquer outras perícias”, para o fim de materializar, por intermédio do laudo a ser elaborado por um perito, os vestígios que o crime tenha deixado. E muito embora haja uma considerável distância temporal desde 1827 até 1941, o instituto processual do exame de corpo de delito se manteve ao longo dos anos com um perfil relativamente linear, inclusive na atualidade, quando a própria Lei nº 12.830, já no ano de

2013, estabelece em seu artigo 2º, parágrafo 2º, que “Durante a investigação criminal, cabe ao delegado de polícia [integrante de quaisquer das Polícias Cíveis dos Estados e do Distrito Federal ou da Polícia Federal] a requisição de perícia, informações, documentos e dados que interessem à apuração dos fatos”, atribuindo ao delegado, portanto, poderes requisitórios que outrora eram exercidos pelos juizes de paz como detentores de uma função judicial-policial.

Nos moldes do artigo 5º, parágrafo 9º, da Lei de 15 de outubro de 1827, os juizes de paz tinham de manter uma relação dos criminosos que deveriam ser presos, o que também demonstrava que a autoridade policial, nesse caso, estava sendo exercida diretamente pelos ocupantes de um cargo essencialmente judicial. E ainda no que atine ao desempenho de funções policiais diretamente por estas figuras híbridas, Thomaz H. Holloway destaca, de modo enfático, que

(...) o juiz de paz estava autorizado a convocar a milícia em tempos de crise, podendo também nomear em sua jurisdição ‘inspetores de quartirão’ – voluntários civis não-remunerados que ajudavam na vigilância local em regime de meio expediente. (Holloway, 1997, p. 62)

A autoridade dos juizes de paz, como se observa, incorporava a supervisão e a coordenação da própria atividade de policiamento, e era exercida no âmbito de uma configuração local de poder, em obediência àquela “tradição colonial portuguesa” (Holloway, 1997, p. 61) já profundamente enraizada nas dinâmicas jurídico-policiais, perpetuando-se mesmo no período pós-colonial. As atribuições desempenhadas pelas mencionadas autoridades judiciárias – ou, mais propriamente, judiciais-policiais –, nesse contexto,

diziam respeito à manutenção da ordem pública e da paz social estritamente no *locus* imediato da freguesia que o elegera, e essas figuras *sui generis* constituíam um dos poucos cargos públicos que, à época, não deviam obediência direta ao imperador. Sua desvinculação com o poder central (imperial), contudo, levaria os juizes de paz a protagonizar um episódio que em pouco tempo reconfiguraria esse panorama de aparente autonomia. Para entender os acontecimentos que levariam à mudança do contexto de gestão do poder político no qual se inseriam os juizes de paz, mais uma vez vale a pena recorrer aos escritos de Thomaz H. Holloway (1997, p. 74), quando o citado autor constata:

A autoridade do intendente de polícia e da Guarda Real mingouo juntamente com a do monarca, e em março de 1831 grupos de nativistas radicais passaram a travar batalhas esporádicas nas ruas do Rio com outros grupos favoráveis aos portugueses. O ministro da Justiça, Manoel José de Sousa França, simpático à causa nativista (e que ocupou o mesmo posto nas primeiras semanas da Regência), assumiu a liderança, convocando os recém-eleitos juizes de paz da cidade e instruindo-os a policiar seus distritos. Para apoiá-los, o ministro ordenou às tropas leais de infantaria e cavalaria que se mantivessem de prontidão em pontos estratégicos, à disposição dos juizes de paz. Segundo o ministro, esse recurso sem precedentes fazia-se necessário porque a Intendência Geral da Polícia ‘estava tão desacreditada na opinião pública, que coisa ociosa fora o emprego dela para conseguir algum bom resultado na pacificação dos ânimos agitados dos nossos cidadãos’<sup>46</sup>. Assim, a primeira iniciativa importante no sentido de acionar os poderes policiais de que se

---

46. Referência feita por Thomaz H. Holloway a trecho do Relatório do ministro da Justiça (1831, p. 3 apud Holloway, 1997, p. 74).

revestiam os juizes eleitos partiu do ministro da Justiça, que mobilizou as tropas para dar respaldo à sua autoridade. (Holloway, 1997, p. 74)

A estratégia de mobilizar as tropas leais de infantaria e cavalaria para que se mantivessem prontas para obedecer às ordens dos juizes de paz reforçava sua autoridade, e, de maneira indireta, corroborava o exercício de um poder que, agora, mostrava-se desvinculado do imperador. Ademais, o episódio de 6 de abril de 1831, em que soldados uniram-se a civis no Campo de Santana em protesto contra o imperador D. Pedro I, alçaria à condição de líderes naturais, nesse contexto, as únicas autoridades descomprometidas com o Império, e, como já salientado anteriormente, foi a atitude dos juizes de paz em exigir do imperador a nomeação de um ministério de brasileiros que haveria precipitado a sua abdicação.

O clima nitidamente tumultuário e de desconfiança perante as forças militares e os juizes de paz, fez com que a Assembleia Geral, já durante a Regência Provisória, aprovasse a Lei de 6 de junho de 1831, autorizando a criação das Guardas Municipais de caráter civil, enquanto não se organizassem as Guardas Nacionais, e atribuindo ao Governo poderes amplos para manter a ordem pública, num movimento de centralização conservadora quanto ao exercício do poder policial (Holloway, 1997). O artigo 8º dessa lei estabelecia que o “Intendente Geral da Policia, e os Magistrados Criminaes na Corte, e os Ouvidores do Crime das Relações, e os das comarcas nos mais lugares do Imperio, exercerão cumulativamente com os Juizes de Paz todas as attribuições policiaes”, submetendo, assim, os juizes de paz à autoridade centralizadora do Império, de modo a desconstituir aquela

configuração de franca autonomia funcional da qual se revestiam, até então, essas autoridades judiciais-policiais.

Apesar do compartilhamento de suas funções com outras autoridades, é interessante destacar que a própria Lei de 6 de junho de 1831, em certos aspectos, também veio a ampliar as atribuições dos juízes de paz, que passaram, assim, a ter competência cumulativa em todo o município sobre os chamados “crimes de Policia” ou “crimes policiaes”, além daquela competência que já possuíam sobre os “delictos contra as Posturas Municipaes”, nos moldes dos artigos 5<sup>o</sup><sup>47</sup> e 6<sup>o</sup><sup>48</sup> do referido ato normativo. Ainda de acordo com o artigo 6<sup>o</sup>, poderiam nomear os delegados que julgassem necessários, fixando-lhes sua autoridade por edital. O artigo 7<sup>o</sup>, por outro lado, autorizava cada juiz de paz a nomear os chamados “Officiaes de Quarteirão”, até o número máximo de seis, muito embora, por força de disposição contida no artigo 6<sup>o</sup>, restassem extintos (ou, mais precisamente, “abolidos”) os “Officiaes de Quarteirão” até então existentes, subentendendo-se – porque a lei é, de fato, confusa nesse ponto – que a referência à extinção diga respeito àqueles cargos de “Official” aos quais anteriormente se referia o parágrafo 15<sup>o</sup> do artigo 5<sup>o</sup> da Lei de 15 de outubro de 1827<sup>49</sup>.

---

47. Artigo 5<sup>o</sup>: “Aos Juizes de Paz fica competindo, ex-officio, a punição de todos os crimes de Policia da mesma sorte, que já procedem acerca dos delictos contra as Posturas Municipaes.”.

48. Artigo 6<sup>o</sup>: “Os Juizes de Paz terão autoridade cumulativa em todo o municipio, sobre os crimes policiaes: nomearão nos seus districtos os Delegados, que julgarem necessarios com a autoridade, que lhes confiarem, declarando essa autoridade por edital. Ficam abolidos os Officiaes de Quarteirão.”.

49. Nesse sentido, dispunha o artigo 5<sup>o</sup> da Lei de 15 de outubro de 1827, em seu parágrafo 15<sup>o</sup>, que competia aos juízes de paz: “Dividir o districto em quarteirões, que não conterão mais de 25 fogos; e nomear para cada um delles um Official, que o avise de todos os acontecimentos, e execute suas ordens.”.

Com esse enfeixamento da autoridade policial-judicial, e a possibilidade – que lhes dava a Lei de 6 de junho de 1831 – de nomear delegados e oficiais de Quarteirão, os juizes de paz protagonizavam a organização do que pode ser identificado como uma espécie de “corpo policial-administrativo da ordem”, no mesmo sentido dos poderes que já vinham sendo conferidos a eles desde a edição da Lei de 15 de outubro de 1827, a qual lhes permitia nomear um “Escrivão do seu cargo” (artigo 6º) e os já referidos cargos de “Oficial” para a fiscalização dos “quarteirões” (parágrafo 15º do artigo 5º). Tratava-se de um verdadeiro “corpo burocrático” (Weber, 1978; Weber, 1984; 2004), cuja função era manter a ordem nas “freguezias” e “capellas filiaes curadas”, conforme mencionava o artigo 1º da Lei de 15 de outubro de 1827, e nos próprios “quarteirões” em que se dividiam os “districtos” (termos utilizados pela mesma lei), como manifestação geográfica de um poder “territorializado” – ou, talvez, “territorializante”, no sentido do que pondera Raffestin (1993), e indiciariamente “civilizador” (Elias, 1994) – incidente sobre uma sociedade que se intentava controlar. Era, ao mesmo tempo, um poder sobre os próprios “corpos” das crianças (os “Órphãos”, mencionados no parágrafo 11º do artigo 5º da Lei de 15 de outubro de 1827), dos vadios, mendigos, bêbados, turbulentos e meretrizes (parágrafo 5º do mesmo artigo), e também um “poder de ordem futura”, por incumbir aos juizes de paz, por exemplo, a manutenção de uma lista de possíveis delinquentes (parágrafo 9º do artigo 5º da referida Lei), com uma nítida finalidade de antecipar a vigilância e propiciar o castigo.

Ainda nesse contexto, no ano de 1832, por meio da Lei de 29 de novembro, promulga-se o Código de Processo Criminal de Primeira Instância, que introduz um novo regramento no

que concerne às atribuições dos juizes de paz, de modo a estabelecer em seu artigo 12 que competiria a estas autoridades uma extensa gama de atribuições judiciais e policiais, a saber:

Art. 12. Aos Juizes de Paz compete:

§ 1º Tomar conhecimento das pessoas, que de novo vierem habitar no seu Districto, sendo desconhecidas, ou suspeitas; e conceder passaporte ás pessoas que lh'o requererem.

§ 2º Obrigar a assignar termo de bem viver aos vadios, mendigos, bebados por habito, prostitutas, que perturbam o socego publico, aos turbulentos, que por palavras, ou acções offendem os bons costumes, a tranquillidade publica, e a paz das familias.

§ 3º Obrigar a assignar termo de segurança aos legalmente suspeitos da pretensão de commetter algum crime, podendo cominar neste caso, assim como aos comprehendidos no paragrapho antecedente, multa até trinta mil réis, prisão até trinta dias, e tres mezes de Casa de Correção, ou Officinas publicas.

§ 4º Proceder a Auto de Corpo de delicto, e formar a culpa aos delinquentes.

§ 5º Prender os culpados, ou o sejam no seu, ou em qualquer outro Juizo.

§ 6º Conceder fiança na fórmula da Lei, aos declarados culpados no Juizo de Paz.

§ 7º Julgar: 1º as contravenções ás Posturas das Camaras Municipaes: 2º os crimes, a que não esteja imposta pena maior, que a multa até cem mil réis, prisão, degredo, ou desterro até seis mezes, com multa correspondente á metade deste tempo, ou sem ella, e tres mezes de Casa de Correção, ou Officinas publicas onde as houver.

§ 8º Dividir o seu Districto em Quarteirões, contendo cada um pelo menos vinte e cinco casas habitadas.

As prerrogativas policiais dos juizes de paz foram mantidas pelo Código de Processo Criminal, autorizando-se os mesmos, por exemplo, a fiscalizar as pessoas desconhecidas ou suspeitas que viessem a habitar em seu Distrito (artigo 12, parágrafo 1º), a obrigar vadios, mendigos, ébrios, prostitutas e turbulentos a assinar termos “de bem viver” (artigo 12, parágrafo 2º), e os legalmente suspeitos da pretensão de cometer algum crime a assinar termos “de segurança” (artigo 12, parágrafo 3º), procedimentos este que, em continuação à mesma lógica daquele “poder de ordem futura” já anteriormente engendrado pela Lei de 15 de outubro de 1827 (ao determinar que os juizes de paz mantivessem uma “relação dos criminosos”, conforme dispunha o parágrafo 9º do seu artigo 5º), reforçavam a necessidade de se estabelecer uma dinâmica de previsibilidade em relação às condutas delitivas. Por outro lado, também figurava como parcela do exercício de um poder evidentemente ‘policial-territorial’ a atribuição conferida aos juizes de paz pelo Código de Processo Criminal para dividirem os seus Distritos em Quarteirões (artigo 12, parágrafo 8º), nos quais deveria haver um inspetor, conforme previa expressamente o artigo 16 do referido diploma normativo, numa lógica territorializante idêntica àquela já encampada pela anterior Lei de 15 de outubro de 1827.

O mesmo artigo 16 do Código também estabelecia que este inspetor de quarteirão deveria ser nomeado pela Câmara Municipal, a partir da proposta do juiz de paz, dentre pessoas bem-conceituadas e maiores de vinte e um anos. Competiam-lhe, conforme disposição expressa do artigo 18, as seguintes atribuições: exercer a vigilância para prevenção de crimes, de maneira a admoestar aqueles indivíduos descritos no parágrafo 2º do artigo 12 do Có-

digo (ou seja, os vadios, mendigos, bêbados, prostitutas e turbulentos) para que se corrigissem, e, quando não o faziam, deveria avisar o juiz de paz; prender os criminosos em flagrante delito, os pronunciados não afiançados ou os condenados à prisão; e, por fim, acatar as ordens dos juizes de paz para o bom desempenho dessas funções. O artigo 19 suprimia os postos dos “Delegados”, cujas nomeações (pelos juizes de paz) tinham sido autorizadas pela Lei de 6 de junho de 1831, em seu artigo 6<sup>o</sup><sup>50</sup>. Esses delegados – é necessário mais uma vez frisar – não se confundem com a figura de mesmo nome criada posteriormente pela Lei n<sup>o</sup> 261, de 3 de dezembro de 1831, que reformou o Código de Processo Criminal e será objeto de comentários posteriores.

Em matéria judicial, aos juizes de paz competiria, nos termos do artigo 12 e respectivos parágrafos, do Código de Processo Criminal, a imposição de “multa até trinta mil réis, prisão até trinta dias, e tres mezes de Casa de Correção, ou Officinas publicas” (artigo 12, parágrafo 3<sup>o</sup>), além da formação da culpa dos delinquentes (artigo 12, parágrafo 4<sup>o</sup>, parte final) e a concessão de fiança, na forma da lei, aos declarados culpados no Juízo de Paz (artigo 12, parágrafo 6<sup>o</sup>). Também seriam competentes para julgar as contravenções às Posturas das Câmaras Municipais e os crimes cuja pena não superasse “a multa até cem mil réis, prisão, degredo, ou desterro até seis mezes, com multa correspondente á metade deste tempo, ou sem ella, e tres mezes de Casa de Correção, ou Officinas publicas onde as houver” (artigo 12, parágrafo 7<sup>o</sup>).

Quanto à concessão de fiança criminal, nos moldes do que estabelecia o parágrafo 6<sup>o</sup> do artigo 12, e, também, no que atine às providências no sentido de proceder ao “Auto de Corpo de delicto”, conforme previsão do parágrafo 4<sup>o</sup>,

---

50. V. nota 48.

parte inicial, do mesmo artigo, vislumbram-se claramente as funções que o atual Código de Processo Penal – o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – confere às autoridades policiais, que nada mais são do que os atuais delegados das Polícias Cíveis e Federal, cujas atribuições resultam de uma evolução legal e institucional que teve origem nestas primeiras regulamentações das competências dos juízes de paz, conforme se verá mais claramente adiante.

Por outro lado, o parágrafo 5º do artigo 12 do Código de Processo Criminal do Império estabelecia o poder de “Prender os culpados, ou o sejam no seu, ou em qualquer outro Juízo”. Esta atribuição, apesar de trazer uma menção à expressão “culpados”, não se confunde com a prerrogativa de “formar a culpa aos delinquentes”, contida no parágrafo 4º, parte final, do artigo 12, nem mesmo se relaciona aos indivíduos “declarados culpados no Juízo de Paz”, para cuja concessão de fiança, nos moldes do parágrafo 6º do mesmo artigo, os juízes de paz detinham competência. “Prender os culpados”, portanto, consiste numa atribuição que se assemelha mais àquela função de detenção – ou de contenção física – do criminoso, que hoje é exercida pelas polícias, a demonstrar o quão mescladas e híbridas eram as atividades judiciais-policiais acometidas a estas autoridades como verdadeiros “juízes policiais”, termo que, segundo Wellington Barbosa da Silva (2007), foi cunhado por Bernardo Pereira Vasconcelos, político entusiasta da sistemática de administração da justiça penal que tinha nessas figuras o seu centro de gravitação burocrático-institucional.

Na visão de Thomaz H. Holloway, ao instituir o Código de Processo Criminal de Primeira Instância, a Lei de 29 de novembro de 1832 “acabou com as sobreposições e indefinições em matérias judiciais herdadas do antigo regime” (Holloway,

1997, p. 103). De fato, o Código de Processo Criminal de Primeira Instância se compõe de uma sistemática legislativa bem mais técnica, inclusive com um texto melhor estruturado, subdividido detalhadamente em Títulos, Capítulos e Secções, e uma regulamentação bastante minuciosa sobre os procedimentos a serem adotados em matéria criminal, as diferentes autoridades judiciárias – como os juízes de paz, as Juntas de Paz, os juízes municipais, os juízes de Direito, os júris de acusação (ou 1º Conselho de Jurados) e de sentença (ou 2º Conselho de Jurados) –, os promotores públicos, escrivães e oficiais de Justiça, os meios de prova em matéria processual, os prazos prescricionais dos delitos, as prisões e fianças, o sistema recursal e o instituto do *habeas corpus*, dentre outras minúcias, motivos pelos quais assiste razão a Holloway quando argumenta que o novo Código pôs fim às “indefinições em matérias judiciais” que até então vigoravam.

A Lei de 29 de novembro de 1832, portanto, tem o mérito de haver inovado com a introdução de uma codificação que propiciou uma inédita sistematização do aparato de Justiça Criminal de primeira instância<sup>51</sup>, complementada, depois, por outra importante reestruturação do sistema policial-judicial, já no ano de 1841, a qual será objeto de apreciação na seção seguinte.

A exploração que até o presente momento se fez admite como questão de fundo a existência de um processo civilizador, nos termos do que foi idealizado por Norbert Elias (1994), associado aos mecanismos teóricos foucaultianos, do panoptismo aplicado à estruturação do exercício do poder político e da disciplinarização da sociedade (Foucault,

---

51. A título de ilustração, veja-se o Decreto de 29 de março de 1833, que, muito emblematicamente, “Regula as atribuições do Juiz de Direito que fôr Chefe de Policia”, mais uma vez reforçando a tônica de hibridação das atividades judiciais-policiais que caracterizou esse período.

2002; 2014b), e weberianos, da burocratização da gestão ou da racionalidade administrativa. Nesse contexto, portanto, é possível considerar que o Código de Processo Criminal da Primeira Instância demonstra e incorpora um progresso do Império no que atine, em particular, ao “controle social das condutas”. É interessante notar que, de forma geral, na legislação anterior a 1832 a normatividade é sensivelmente deficitária com relação a esse aspecto. E essa dispersão pode ser explicada pelo enfoque prioritário que era dado ao controle incidente sobre o “tipo social” que se mostrava como candidato provável ao ingresso nas carreiras públicas da segurança local, normalmente originário de nichos marginalizados pertencentes à mesma comunidade de viventes que deveria ser por ele – enquanto ocupante, agora, da posição de “homem-policial” – diretamente reprimida.

Desde a fundação da Divisão Militar da Guarda Real da Polícia do Rio de Janeiro, 1809, a preocupação com esses mecanismos de escolha do “perfil social” adequado à ocupação das linhas de frente da polícia demonstra a grande desconfiança ou insegurança do Império em relação ao controle da multidão e à formatação higienista e sanitizada (Costa, J. F., 2014), propriamente dita, de um corpo de gestores do poder, fato que pode ter justificado, inclusive, a eleição da estratégia da militarização – impregnada, que é, de rígidos elementos da hierarquia e disciplina – para a domesticação moral e social da polícia. Nesse processo, a padronização das condutas a partir de uma moral escolhida pelos dirigentes do poder foi a primeira preocupação, de maneira que a legislação inicialmente se concentra na priorização do castigo (inclusive o castigo físico do “homem-militar”) e do controle militarizado sobre as fileiras mais inferiores das forças de combate.

Noutras palavras, as normas policiais, principalmente até o momento da edição do Decreto de 22 de outubro de 1831 – que proíbe a imposição de castigos físicos aos integrantes do Corpo de Guardas Municipais Permanentes –, estavam voltadas muito mais para questões internas – de organização do poder político, policial e militar e do controle social das tropas – do que externas. O estágio posterior ao biênio 1831-1832 demonstra um movimento inverso, já verificado, de modo insipiente, desde a edição das Leis de 15 de outubro de 1827 e de 1º de outubro de 1828, com a instituição formal dos juízes de paz por meio do provimento de cargos eletivos, e até mesmo devido à considerável dose de autonomia, frente ao próprio poder central do Império, de que estavam revestidos.

O enfoque legislativo do período de 1827 a 1831, portanto, evidencia uma lógica de transição, dentro da qual ganha importância a perspectiva externa de organização do poder, menos ensimesmada, e na qual haverá uma autoridade judicial-policial – o juiz de paz – eleita nas freguesias, pelos próprios cidadãos locais e desvinculada do poder imperial, paralelamente à mitigação da rigidez da militarização, consubstanciada na proibição da aplicação de castigos físicos aos policiais militares.

Os juízes de paz, dentro na sistemática que passa a ser adotada a partir de 1827, e posteriormente consolidada com a entrada em vigor do Código de Processo Criminal de Primeira Instância de 1832, passam a deter a competência para dispor sobre a organização geográfica dos espaços locais, para tanto procedendo à supervisão dos distritos – e sua divisão em quarteirões também fiscalizados mediante a ação de um “Oficial” designado para tanto –, à fiscalização as descobertas minérios e de riquezas vegetais ou animais,

à conservação de matas e florestas públicas, e, de um modo geral, sobre o patrimônio público da freguesia que esteja sob sua responsabilidade. O juiz de paz decide, enfim, sobre quem poder circular pelos espaços públicos, definindo aqueles indivíduos cuja presença dever ser rechaçada – tais como os bêbados ou vadios, e as prostitutas e mendigos –, além de deter a autoridade sobre a infância e o trabalho. É uma autoridade local, e, nesse sentido, restrita, mas ao mesmo tempo desvinculada do núcleo imperial. Uma perspectiva menos internalizada de poder, que ganhará contornos mais nítidos a partir de 1841, quando a figura do juiz de paz cede espaço aos chefes de polícia, delegados e subdelegados.

## **2.2 A configuração judiciária e policial a partir de 1841: o Inquérito Policial e os chefes de polícia, delegados e subdelegados**

Até 1841, o sistema de polícia e de justiça criminal funcionou a partir da atividade dos juízes de paz como célula fundamental da organização judicial-policial, num misto de atribuições que concentrava nessas autoridades o centro irradiador básico do poder em matéria jurídico-criminal. A Lei nº 261, de 3 de dezembro de 1841, entretanto, introduziu severas modificações na organização da polícia, com a criação dos cargos de chefe de polícia, delegados e subdelegados “no Município da Côrte, e em cada Provincia” (artigo 1º da Lei nº 261 de 1841). O chefe de polícia seria escolhido dentre desembargadores e juízes de Direito, enquanto os Delegados e Subdelegados (retratados na Figura 4) poderiam ser escolhidos dentre quaisquer juízes ou cidadãos (artigo 2º).



**Figura 4. “Primeiro e segundo uniformes dos delegados e subdelegados, [s.d.], [s.l.]”<sup>52</sup> (Pessoa, 2015b). Legendas originais da imagem**

Fonte: Arquivo Nacional, Memória da Administração Pública Brasileira (Mapa).

Competia ao chefe de polícia e aos seus delegados, nos moldes do artigo 4º, parágrafo 1º, da mencionada lei, justamente uma somatória de atribuições que antes eram conferidas aos juízes de paz pelo Código de Processo Criminal de Primeira Instância, então vigente. Aos subdelegados, por outro lado, também eram conferidas as mesmas atribuições que cabiam ao chefe de polícia e aos delegados, com algumas pequenas restrições (artigo 5º da Lei nº 261 de 1841). Noutras palavras, a tradição da hibridação das funções policiais e judiciais acometidas às mesmas autoridades permaneceu inalterada, mas com uma regulamentação mais sistêmica,

---

52. Disponível em: <https://bit.ly/3RtgjE0>. Acesso em: 25 maio 2022.

visando impor uma lógica funcional mais hierarquizada sobre os órgãos policiais. No que tange a este aspecto, em particular, é forçoso reconhecer que a Lei nº 261 de 1866 deu mais um passo em direção à efetivação do “controle do próprio poder” no âmbito do regime imperial brasileiro, em um nítido movimento de externalização, pelo distanciamento das lógicas coloniais pré-1808 e também daquelas dinâmicas mais fechadas e internalizadas do período joanino. Tais configurações viriam a ser parcialmente modificadas em 1827 – com os juízes de paz –, e, pouco tempo depois, em 1831, também bastante atenuadas com a relativa abertura do sistema militar-policial introduzida pelo Decreto de 22 de outubro, com a criação do Corpo de Guardas Municipais Permanentes, conforme já se procurou demonstrar.

A mesma Lei nº 261 de 1841, por outro lado, com sua reconfiguração burocrática restringiu severamente as atribuições dos juízes de paz, de modo a reduzir sua importância no sistema judicial-policial do Império. De acordo com o artigo 91 da mencionada lei, “A jurisdição policial e criminal dos Juizes de Paz fica limitada á que lhes é conferida pelos §§ 4º, 5º, 6º, 7º, 9º e 14 do art. 5º da Lei de 15 de Outubro de 1827”, o que, em outras palavras, resumia-se às seguintes funções: a custódia dos ébrios durante a embriaguez; evitar rixas, de modo a fiscalizar vadios, mendigos, ébrios, turbulentos e meretrizes escandalosas; destruir os quilombos; proceder ao auto de corpo de delito; manter uma relação de criminosos; e, ainda, compor contendas diversas entre os habitantes do seu distrito. As demais funções judiciais e policiais, que o citado artigo 91 designa como “jurisdição policial e criminal”, passaram a ser de atribuição dos chefes de polícia, delegados e subdelegados, cabendo-lhes “nas suas respectivas circunscrições a tarefa de formação

da culpa” (Rovégno, 2005, p. 81) das pessoas acusadas da prática de crimes. A sua gama de poderes funcionais, por outro lado, revela-se historicamente coincidente, quanto à matéria policial, com o espectro de atribuições hoje acomedidas aos modernos delegados das Polícias Civil e Federal, uma vez que os chefes de polícia, delegados e subdelegados, na sistemática implantada pela Lei nº 261 de 1841, vieram a incorporar a maioria das competências dos juízes de paz.

Como se observa, os novos cargos policiais dos chefes de polícia, delegados e subdelegados absorveram as funções judicantes, em matéria criminal, e também as do policiamento propriamente dito, antes afetas aos juízes de paz, de modo a se perpetuar a tradição de incorporação mista de competências dentro de um mesmo órgão, mas agora na cadeia estrutural da própria polícia. Ademais, não se pode olvidar que a escolha dessas autoridades policiais era feita dentre ocupantes de cargos judiciários – com exceção dos subdelegados, que poderiam ser escolhidos dentre juízes, ou outros cidadãos –, o que vem a reforçar a constatação de que em 1841 a mescla judicial-policial continuava muito presente nas lógicas da gestão do poder.

A Lei nº 261 de 1841, ademais, veio a ser objeto do Regulamento nº 120, de 31 de janeiro de 1842, estabelecendo-se a partir de então um parâmetro bastante claro na normatização da atividade policial, de modo a constituir um importante marco na regulamentação da polícia judiciária no Brasil. A atividade de polícia judiciária, como modernamente é entendida, destina-se à apuração das infrações penais e de sua autoria, para o esclarecimento das circunstâncias de um fato, em tese, delituoso, e com a finalidade de propiciar ao órgão acusador – no caso, o Ministério Público – os elementos que viabilizem o exercício da ação penal para a busca da condenação criminal do autor do ilícito, ou

mesmo o arquivamento da investigação criminal, no caso de não se vislumbrarem indicativos da prática de um crime. Por outro lado, a função da polícia judiciária também está relacionada à própria busca da verdade sobre um fato que se mostre, ao menos em princípio, criminoso, caso em que o desenrolar dos atos de investigação levados a cabo pela polícia poderá até mesmo inocentar, de plano, o suspeito.

Atualmente, no Brasil, existe uma preocupação bastante acentuada com a tecnicidade legal da organização judicial e policial, inclusive no que atine à repartição de atribuições diferenciadas em setores específicos da própria polícia judiciária. Isso fica bastante claro na correlação estabelecida pelo ordenamento jurídico brasileiro entre as competências das Justiças Estaduais e as atribuições funcionais das Polícias Cíveis dos Estados e do Distrito Federal, paralelamente à reserva das competências que se encontram na alçada da Justiça Federal em consonância com as funções específicas da Polícia Federal. O mesmo ocorre no âmbito da divisão de tarefas entre os Ministérios Públicos dos Estados e o Ministério Público da União, sendo certo, ainda, que semelhante simetria organizacional pode também ser detectada em matéria de polícia judiciária militar, mostrando-se muito pertinentes os comentários de Eugênio Pacelli e Douglas Fischer a esse propósito, quando observam que:

No modelo brasileiro, no qual convivem pelo menos duas espécies de jurisdição criminal comum, quais sejam a Justiça Federal e a Justiça Estadual, a polícia judiciária também obedece a essa lógica, o mesmo ocorrendo em relação ao Ministério Público. Assim, há a polícia judiciária dos Estados e a polícia judiciária federal, bem como o Ministério Público dos Estados e o Ministério Público da União. Em matéria

penal, há também a jurisdição militar, o Ministério Público Militar, tanto da União quanto dos Estados, e as respectivas polícias judiciárias. No âmbito da Justiça Militar da União, tal função é exercida, em regra, pelas Forças Armadas. (Pacelli; Fischer, 2017, p. 13)

A organização judicial e policial nos dias de hoje demonstra, por outro lado, a manifesta intenção do legislador constitucional em promover uma correta e minuciosa divisão de atribuições em matéria de justiça criminal e polícia judiciária, o que vem demonstrado de maneira expressa no texto da própria Constituição da República de 1988, disciplinando-se detalhadamente a organização judiciária brasileira no Título IV, “Da organização dos Poderes”, mais precisamente no Capítulo III, “Do Poder Judiciário”, e as respectivas atribuições de polícia judiciária no artigo 144, incisos I e IV, e parágrafos 1º e 4º, ao se tratar especificamente das Polícias Cíveis dos Estados e do Distrito Federal e da Polícia Federal. Conforme acima ponderado – e referendado por Pacelli e Fischer –, há uma correlação necessária entre polícia judiciária e justiça criminal, mas hoje as atribuições policiais e judiciais são legal e juridicamente estanques, acometidas a órgãos estatais diferentes e não mais se confundem como outrora.

Preocupação semelhante, mas ainda muito insipiente, parece ter orientado o legislador em 1842, quando se introduziu no ordenamento jurídico pátrio o Regulamento nº 120, que trazia em seu texto uma rigorosa especificação das incumbências dos órgãos aos quais foram atribuídas as funções de “Polícia Administrativa e Judiciária”. Para melhor entendimento, é interessante observar o que dispunha este ato normativo logo no início do seu Capítulo I, “Da Polícia em geral”:

## CAPITULO I

### Da Policia em geral

Art. 1º A Policia Administrativa e Judiciaria é incumbida, na conformidade das Leis e Regulamentos:

1º Ao Ministro e Secretario de Estado dos Negocios da Justiça, no exercicio da suprema inspecção, que lhe pertence como primeiro chefe e centro de toda a administração policial do Imperio.

2º Aos Presidentes das Provincias, no exercicio da suprema inspecção, que nellas tem pela Lei do seu Regimento, como seus primeiros administradores e encarregados de manter a segurança e tranquillidade publica, e de fazer executar as leis.

3º Aos Chefes de Policia no municipio da Côrte e nas Provincias.

4º Aos Delegados de Policia e Subdelegados dos districtos de sua jurisdicção.

5º Aos Juizes Municipaes dos Termos respectivos.

6º Aos Juizes de Paz nos seus districtos.

7º Aos Inspectores de Quarteirão nos seus quarteirões.

8º A's Camaras Municipaes nos seus municipios e aos seus Fiscaes.

Talvez pela primeira vez na história da regulamentação dos órgãos policiais no Brasil um ato normativo estabeleceu com tanta precisão quais seriam as autoridades incumbidas das funções de polícia judiciária, e já usando expressamente a nomenclatura “Policia Administrativa e Judiciaria”. Por outro lado, é necessário registrar o modo como essas funções não especificamente judiciais são atribuídas de maneira indistinta a autoridades não vinculadas ao Poder Judiciário – ministro e secretário de Estado dos Negócios da Justiça, presidentes das províncias, chefes de polícia, delegados de polícia, subdelegados –, a autoridades judiciárias propriamente ditas – juizes municipais e

juizes de paz – e até mesmo a uma autoridade do Poder Legislativo Municipal – as Câmaras Municipais, inclusive os seus “Fiscaes”. E, além disso, foram revestidos da função de Polícia Judiciária os inspetores de quarteirão, herança já consolidada da sistemática anterior, que gravitava fundamentalmente em torno dos juizes de paz.

Esta normatização trazida pelo Regulamento nº 120, por outro lado, amplia consideravelmente a compreensão, antes bastante restritiva, acerca das competências de ação territorial da própria soberania e autonomia da autoridade. Antes restrita ao Rio de Janeiro, agora o poder de mando [panóptico] exercido pela autoridade política – e policial – exsurge nitidamente ampliada para atingir as províncias, vindo com isso a demonstrar uma consciência do ente estatal quanto à premente necessidade de estender ainda mais o controle sobre os súditos, por intermédio do agigantamento dos organismos burocráticos.

Por outro lado, na “Secção II”, intitulada “Da Policia Judiciaria”, ainda dentro do Capítulo I do Regulamento nº 120 de 1842, foram definidas as competências específicas dessa atividade, descrita no artigo 3º como sendo as de proceder a corpo de delito, a de prender os culpados, a de conceder mandados de busca e a de julgar crimes a que não seja imposta pena superior a “multa até 10\$000, prisão, degredo, ou desterro até seis mezes com multa correspondente á metade desse tempo, ou sem ella, e tres mezes de Casa de Correccão, ou officinas publicas, onde as houver” (parágrafo 4º do artigo 3º). Como se observa, são atribuições que atualmente cabem, em parte, aos delegados das Polícias Cíveis e da Polícia Federal, no que atine à requisição de exames periciais, dentre eles, o exame de corpo de

delito<sup>53</sup>, e à prisão de criminosos em flagrante delito<sup>54</sup> ou de indivíduos contra os quais tenha sido expedida ordem judicial de captura<sup>55</sup>, e, também em parte, às Autoridades Judiciárias, neste caso quando digam respeito à concessão de mandados de busca e apreensão<sup>56</sup> e ao julgamento de pessoas acusadas de práticas delituosas, constituindo esta última atribuição a atividade típica do Poder Judiciário.

A mescla de atividade judiciais e policiais tradicionalmente caracterizou as funções da polícia judiciária no Brasil, exercida inicialmente, a partir de 1808, pelo intendente-geral de polícia, o que lhe competia por força da vastíssima gama de atribuições que lhe eram afetas. Posteriormente, em 1827, os juízes de paz ingressaram no

---

53. Nos moldes do artigo 6º, inciso VII, do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal).

54. Artigo 301 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal).

55. A esse respeito, observe-se o teor do artigo 13, inciso III, do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), que determina incumbir à autoridade policial “cumprir os mandados de prisão expedidos pelas autoridades judiciárias”.

56. O artigo 241 do ainda vigente Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 determina que “Quando a própria autoridade policial ou judiciária não a realizar pessoalmente, a busca domiciliar deverá ser precedida da expedição de mandado”, atribuindo esta competência de maneira concorrente às autoridades policial e judiciária, o que atesta que o sistema judicial brasileiro continuou admitindo esse hibridismo quando da entrada em vigor do Código de Processo Penal em 1941, como resquício do sistema judiciário e policial do Império. No entanto, a Constituição da República de 1988, em seu artigo 5º, inciso XI, determina que “a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial”, subtraindo da autoridade policial a competência para determinar a busca e apreensão, que passou a estar reservada, com exclusividade, às autoridades judiciais.

sistema judiciário-policial, cujas funções híbridas, em 1841, vieram a ser acometidas aos chefes de polícia, delegados e subdelegados. Durante todo esse tempo, a distinção entre o que era função policial e o que constituía atribuição judiciária não estava muito clara, e o sistema funcionava a partir dessa lógica de hibridação, talvez devido ao fato do “centro irradiador do poder” estar materializado, fundamentalmente, no próprio imperador, figura encastelada na cidade do Rio de Janeiro e que sintetizava uma herança de autoridade e de um arbítrio absolutos, advindos de um passado europeu não tão distante.

Trinta anos depois, no ano de 1871, surge uma nova regulamentação, totalmente diferente daquela introduzida em 1841. Dessa maneira, com a promulgação da Lei nº 2.033, de 20 de setembro de 1871, manteve-se a figura dos juizes de paz, fixando-se-lhes novas competências, além das suas “actuaes attribuições”, nos moldes do que dispunha o artigo 2º da referida Lei. Por outro lado, o mesmo ato normativo extinguiu a jurisdição dos chefes de polícia, delegados e subdelegados no que dizia respeito ao julgamento de crimes de competência dos juizes de paz (previstos no artigo 12, parágrafo 7º, do Código de Processo Criminal) e ao processo e pronúncia nos crimes comuns – com exceção feita ao caso específico do artigo 60 do Regulamento nº 120, de 31 de janeiro de 1842, nos termos do que se explicitará mais à frente –, dispondo seu artigo 9º, textualmente, o seguinte:

Art. 9º Fica extincta a jurisdição dos Chefes de Policia, Delegados e Subdelegados no que respeita ao julgamento dos crimes de que trata o art. 12, §7º do Codigo do Processo Criminal, assim como quanto ao julgamento das infracções dos termos de bem viver e segurança, e das infracções de posturas municipaes.

Paragrapho unico. Fica tambem extincta a competencia dessas autoridades para o processo e pronuncia nos crimes communs; *salva aos Chefes de Policia a faculdade de proceder á formação da culpa e pronunciar no caso art. 60 do Regulamento de 31 de Janeiro de 1842.* (Grifo nosso)

Com relação a esta nova regulamentação, que pode ser considerada como a última grande reorganização dos sistemas policial e judicial realizada durante o período imperial, Gláucia Tomaz de Aquino Pessoa (2015b) pondera que:

A última reforma referente à organização da força policial no Império ocorreu no início da década de 1870, durante o gabinete conservador do visconde do Rio Branco. A reforma do Código do Processo Criminal vinha sendo duramente criticada pelos liberais desde a sua adoção na década de 1840, devido à excessiva centralização e concentração autoritária de poderes nas mãos dos chefes de Polícia, delegados e subdelegados. A reforma de 1871 teve por finalidade separar as funções policiais da autoridade judicial, conforme determinado pela lei n. 2.033, de 20 de setembro. A partir daí, os chefes de Polícia ainda podiam reunir provas para a formação de culpa do acusado, porém, a decisão final passou a ser da alçada dos promotores públicos e juizes. O veredicto sobre a culpa ou a inocência dos réus não cabia mais ao chefe de Polícia ou aos seus delegados. (Pessoa, 2015b)

A crítica à “excessiva centralização e concentração autoritária de poderes”, que desde 1841 se materializava no enfeixamento de atribuições policiais – mas também judiciais – titularizadas pelos chefes de polícia, delegados e subdelegados, teria sido, portanto, o principal móvel da reforma de 1871. A imposição de uma limitação aos poderes

dessas autoridades de polícia também pode ser interpretada como um sintoma da reconfiguração do sistema policial e de justiça criminal a partir do abandono das lógicas joaninas de 1808, uma vez que os reflexos da estruturação burocrática imposta pela monarquia portuguesa – que gravitavam inexoravelmente em torno da figura autocrática de D. João VI – foram arrefecidos pelas novas configurações de um Governo imperial que não mais se prendia a dinâmicas simplesmente autorreferenciadas. Portanto, já não se mostrava indispensável que uma mesma autoridade, como mandatária imediata do monarca, concentrasse simultaneamente as atribuições judicantes e de policiamento da urbe, e isto também porque as próprias lógicas do poder se expandiram – ou se “externalizaram” –, como resultado da estruturação de um Império legitimamente brasileiro, para além dos estreitos limites da “urbe” ou cidade-sede da Corte.

Mas apesar da extinção da competência de chefes de polícia, delegados e subdelegados para o processo e pronúncia nos crimes comuns (conforme se vê do teor do parágrafo único do artigo 9º da Lei nº 2.033 de 1871, acima transcrito), no que atine especificamente à atribuição para “proceder á formação da culpa e pronunciar”, é de se notar que essas funções ainda assim foram mantidas no caso específico do artigo 60 do Regulamento nº 120, de 31 de Janeiro de 1842. Esse dispositivo normativo, curiosamente, autorizava o governo e os presidentes das províncias a ordenar que os chefes de polícia se deslocassem para “outro Termo, ou Comarca da Provincia”, quando fosse necessária ali a sua presença, em caso de comprometimento da segurança e tranquilidade pública, ou na hipótese de cometimento de crimes graves que requeressem uma “investigação mais escrupulosa, activa, imparcial e intelligente”, ou, ainda, quando se achassem envolvidas nos

acontecimentos pessoas “cujo poderio e prepotencia tolha a marcha regular e livre das Justiças do lugar”.

É interessante observar como essa atribuição residual do artigo 60 do Regulamento nº 120, de 31 de Janeiro de 1842, consubstanciada em uma função restrita apenas ao chefe de polícia, estava relacionada com a eventual incapacidade das autoridades locais procederem ordinariamente a diligências investigatórias frente à possibilidade de ocorrerem interferências externas indevidas, ou mesmo por força da complexidade do caso a ser investigado, hipóteses em que a investigação deveria se revestir de maiores garantias que pudessem atestar sua imparcialidade e eficiência. Ainda que de modo reflexo, portanto, a Lei nº 2.033 de 1871 acabava por reconhecer que somente uma autoridade legitimamente “policial”, nos casos citados – muito possivelmente devido à sua melhor capacitação técnica e ao seu perfil mais profissionalizado –, poderia exercer a função de coleta de indícios de maneira profícua e isenta, atribuindo-se nesta hipótese ao chefe de polícia, inclusive, as competências judiciais para “proceder á formação da culpa e pronunciar”, que nos demais casos lhe haviam sido formalmente retiradas.

De qualquer maneira, na hipótese prevista pelo artigo 60 do Regulamento nº 120, houve um visível esvaziamento da própria atribuição investigativa antes afeta às autoridades que ocupavam uma posição inferior na cadeia estrutural da polícia, de maneira a se concentrar essa função nas mãos de outra autoridade de posição hierarquicamente superior – mas dentro da mesma estrutura burocrática –, que, por essa razão, se mostrava mais afinada com as decisões políticas provindas do poder central.

Outra marca da perpetuação do hibridismo do sistema judicial-policial está na primeira parte do parágrafo 5º do

artigo 1º da Lei nº 2.033 de 1871<sup>57</sup>, em que se estabelece que os chefes de polícia continuariam sendo nomeados dentre magistrados, doutores e bacharéis em direito que detivessem “quatro annos de pratica do fôro ou de administração”, ou seja, pessoas que possuíam alguma experiência no cotidiano forense ou judiciário. No entanto, em se tratando de magistrados, deixariam eles de gozar do “predicamento de sua magistratura” (artigo 1º, parágrafo 5º, segunda parte, da referida Lei) enquanto estivessem no exercício da função policial. Essas disposições legais continuam a transparecer, portanto, algum tipo de vinculação entre a atividade policial e a judicatura, ainda que sutil. Embora de uma forma mais velada e restrita, essa proximidade acabou sobrevivendo à reforma legislativa de 1871, a indicar que a estrutura da polícia judiciária – materializada justamente no preenchimento dos seus cargos de chefia – ainda continuava indistintamente atrelada ao seguimento jurisdicional do Estado. Por outro lado, o parágrafo 4º do artigo 1º da mesma Lei estabelecia ser “incompatível o cargo de Juiz Municipal e substitutos com o de qualquer autoridade policial”, reafirmando a separação das funções judiciárias das policiais num esforço regulatório que, simultaneamente, colocava em compartimentos estanques o magistrado, de um lado, e a autoridade policial, de outro, mas não deixava totalmente de (re)aproximá-las, em pontos de toque que revelavam o

---

57. Dispunha textualmente o parágrafo 5º do artigo 1º da Lei nº 2.033, de 20 de setembro de 1871: “§ 5º Os Chefes de Policia serão nomeados d’entre os magistrados, doutores e bachareis em direito que tiverem quatro annos de pratica do fôro ou de administração, não sendo obrigatoria a aceitação do cargo. E, quando magistrados no exercicio do cargo policial, não gozarão do predicamento de sua magistratura; vencerão, porém, a respectiva antiguidade, e terão os mesmos vencimentos pecuniarios se forem superiores aos do lugar de Chefe de Policia.”

substrato histórico do sistema, herdado de uma hibridação que remontava a 1808 e à própria tradição portuguesa.

Já nos termos do artigo 10 da Lei nº 2.033 de 1871, ademais, ficou definida a atribuição dos chefes de polícia, delegados e subdelegados somente para o preparo do processo dos crimes de que tratava o artigo 12, parágrafo 7º, do Código de Processo Criminal, que nada mais eram do que as contravenções às Posturas das Câmaras Municipais e os demais crimes que estavam na esfera de competência para julgamento dos juízes de paz. A tarefa de formação da culpa nos crimes comuns ficou restrita à competência das autoridades judiciárias, restando às autoridades policiais a responsabilidade de apurar os fatos criminosos e as suas circunstâncias, de modo a restar claro que, ao final das diligências assim empreendidas, deveriam encaminhar as suas conclusões aos promotores públicos, nos exatos termos do artigo 10, parágrafo 1º, da Lei nº 2.033 de 1871:

Para a formação da culpa nos crimes communs as mesmas autoridades policiaes deverão em seus districtos proceder ás diligencias necessarias para descobrimento dos factos criminosos e suas circumstancias, e transmittirão aos Promotores Publicos, com os autos de corpo de delicto e indicação das testemunhas mais idoneas, todos os esclarecimentos colligidos; e desta remessa ao mesmo tempo darão parte á autoridade competente para a formação da culpa.

A redação desse dispositivo não deixa nenhuma dúvida, portanto, quando à repartição de funções entre as autoridades policiais, os Promotores Públicos e os órgãos competentes para a formação da culpa, sendo certo que

estes últimos consistiriam exclusivamente em autoridades da estrutura judiciária do Estado.

A concessão de “fiança provisória”, por outro lado, nos termos do parágrafo 2º do artigo 10 da referida lei, foi expressamente conferida às mesmas autoridades policiais, tratando-se de uma função que, modernamente, também se encontra na esfera de atribuições dos atuais delegados das Polícias Cíveis e Federal, nos moldes do artigo 322 do atual Código de Processo Penal, mas somente nos casos de prisão em flagrante nas infrações penais cuja pena privativa de liberdade máxima não exceda o limite de quatro anos<sup>58</sup>.

Foi o Decreto nº 4.824, de 22 de novembro de 1871, que regulamentou a execução da Lei nº 2.033, especificando mais minuciosamente as atribuições dos chefes de polícia, delegados e subdelegados, e fazendo surgir no ordenamento jurídico brasileiro a figura, hoje consagrada, do “inquérito policial” – inclusive com esta denominação –, como procedimento preparatório e instrutório da ação penal, um verdadeiro marco na história da organização processual penal brasileira, em que a investigação criminal extrajudicial é definitivamente separada da fase de construção judicializada da culpa. Sua previsão está inscrita na descrição das competências das citadas autoridades policiais, mais precisamente no artigo 11, parágrafo 2º, do Decreto nº 4.824 de 1871, estabelecendo-se que competiria aos chefes de polícia, delegados e subdelegados “Proceder ao *inquerito policial* e a *todas as diligencias para o descobrimento dos factos criminosos e suas circunstancias*, inclusive o corpo de delíc-

---

58. O artigo 322 do vigente Código de Processo Penal (o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941) dispõe que: “A autoridade policial somente poderá conceder fiança nos casos de infração cuja pena privativa de liberdade máxima não seja superior a 4 (quatro) anos”.

to” (grifos nossos). Começa aqui, portanto, o desenho mais fiel do que hoje vige no Brasil em matéria de investigação criminal pela polícia judiciária, por intermédio do instrumento formal do inquérito policial.

Este dado – o surgimento formal do inquérito policial no direito brasileiro –, em particular, é extremamente relevante. Ele desloca para o centro da discussão a decisão sobre a “culpabilidade do indivíduo”, sinal mais visível da modernidade iluminista na construção da “culpa” e do próprio “indivíduo culpável”, necessariamente dentro de um aparato judicial-policial – composto pelo Poder Judiciário e por um órgão policial que já passa a adotar em sua nomenclatura a mesma adjetivação, ou seja, a ‘polícia judiciária’ – cuja racionalidade cada vez mais se afasta das antigas lógicas coloniais.

Michel Foucault (2002), na obra *A verdade e as formas jurídicas*, explora de maneira muito perspicaz os processos de formação do Poder Judiciário, noticiando que:

A acumulação da riqueza e do poder das armas e a constituição do poder judiciário nas mãos de alguns é um mesmo processo que vigorou na Alta Idade Média e alcançou seu amadurecimento no momento de formação da primeira grande monarquia medieval, no meio ou final do século XII. Nesse momento aparecem coisas totalmente novas em relação à sociedade feudal, ao Império Carolíngio e às velhas regras do Direito Romano. (Foucault, 2002, p. 65)

Portanto, a partir do século XII, de acordo com a narrativa de Foucault, estabelece-se um processo mediante o qual os indivíduos perdem “o direito de resolver, regular ou irregularmente, seus litígios” (Foucault, 2002, p. 65), sendo então obrigados a se submeter “a um poder exterior a eles que

se impõe como poder judiciário e poder político” (Foucault, 2002, p. 65). Nesse contexto, insere-se um novo personagem, materializado na figura do “procurador”, como mandatário “do soberano, do rei ou do senhor” (Foucault, 2002, p. 65), e o qual “se apresenta como representante de um poder lesado pelo único fato de ter havido um delito ou um crime” (Foucault, 2002, p. 66). Surge, também, a noção de ‘infração’, que faz com que o dano resultante de uma determinada conduta desborde a esfera da mera ofensa praticada por um indivíduo contra o outro, passando a configurar um agravo ao próprio Estado, a exigir, por esse motivo, uma reparação. Foi nesse ambiente, no interior do qual o próprio “rei ou seu representante, o procurador, não podem arriscar suas próprias vidas ou seus próprios bens cada vez que um crime é cometido” (Foucault, 2002, p. 67), que emergiu o modelo “extra-judiciário” (Foucault, 2002, p. 68) do chamado “inquérito administrativo” (Foucault, 2002, p. 69).

Nessa trama de exercício inquisitorial da autoridade, nos termos do que também pondera Michel Foucault, o poder político reveste-se da condição de principal protagonista, como um “poder que se exerce primeiramente fazendo perguntas, questionando” (Foucault, 2002, p. 69), e que se direciona, enfim, à busca da verdade, num procedimento que age “reatualizando, tornando presente, sensível, imediato, verdadeiro, o que aconteceu, como se o estivéssemos presenciando” (Foucault, 2002, p. 72). Como “substituto do flagrante delito” (Foucault, 2002, p. 72), por via de consequência, o inquérito se presta verdadeiramente a reconstruir as feições de um fato pretérito, cuja condição de flagrância já se exauriu e que não mais se insere no “campo da atualidade” (Foucault, 2002, p. 72).

Na mesma perspectiva, Foucault identifica reflexos do mecanismo do inquérito em áreas como as da Geografia,

da Astronomia, da Medicina, da Botânica e da Zoologia, na incorporação de processos “que procuraram estabelecer a verdade a partir de um certo número de testemunhos cuidadosamente recolhidos” (Foucault, 2002, p. 75), no intervalo compreendido entre os séculos XIV e XVII, uma vez que “o grande movimento cultural que, depois do século XII, começa a preparar o Renascimento, pode ser definido em grande parte como o desenvolvimento, o florescimento do inquérito *como forma geral de saber*” (Foucault, 2002, p. 75, grifo nosso).

Foi exatamente este o modelo generalizante que, transplantado para o meio judiciário – ou, até, da polícia judiciária –, viria a se colocar como estratégia burocrática (no sentido weberiano do termo) de autenticação da verdade. Nos processos de burocratização do poder e de construção da própria autoridade burocrática estatal (Weber, 1978; Weber, 1984; 2004), o inquérito exsurge como “forma de saber-poder” (Foucault, 2002, p. 78), o que, ademais, na análise que aqui se perfaz, fica muito claro quando o artigo 11, parágrafo 2º, do Decreto nº 4.824 de 1871, define que passariam a ser funções dos chefes de polícia, delegados e subdelegados proceder ao inquérito policial e empreender “todas as diligencias para o descobrimento dos factos criminosos e suas circunstancias”, ou seja, o descobrimento da verdade sobre esses fatos, numa lógica de autodefesa do poder em que o Estado reafirma sua intenção de preservar o *status* de dominação e controle social, para manutenção e perpetuação dos processos civilizatórios (Elias, 1994) dos quais a construção da “culpa” – ou da “culpabilidade criminal” – é elemento essencial.

O aparato policial absorverá, a partir de então, o cuidado com a documentação e a materialização dos elementos de prova de um crime – dentro de uma definição verdadeiramente foucaultiana de “infração” [criminal] –, funcio-

nando o inquérito policial como instrumento burocrático destinado a reunir os estilhaços deixados pela prática de um delito, aglutinando-os em um conglomerado documental mais sistematizado. Ao comentar os benefícios que reconhecidamente advieram dessa preocupação legislativa com o registro documental e cartorial – ou seja, a escrituração formal – das averiguações a que procedessem as autoridades policiais, ainda sob a égide da Lei nº 261, de 3 de dezembro de 1841, e de seu Regulamento nº 120, de 31 de janeiro de 1842, André Rovégno aduz que:

A nota significativa desse sistema foi a imposição de deveres de escrituração das averiguações, às autoridades que as procedessem. Quando a autoridade que procedesse às primeiras averiguações não fosse a responsável pelo sumário da culpa (juízes), deveria escriturar os informes obtidos, a fim de que pudesse remeter tal material aos juízes com competência para a formação da culpa. Assim, cabia tal dever de documentação a todos aqueles que compunham a hierarquia policial: dos Chefes de Polícia aos subdelegados. (Rovégno, 2005, p. 81-82)

O mesmo autor, por outro lado, enxerga nessa atividade de documentação o “germe do inquérito policial” (Rovégno, 2005, p. 82), que viria a surgir efetivamente, nos moldes do que acima foi comentado, com o Decreto nº 4.824, de 22 de novembro de 1871, ao esmiuçar o conteúdo normativo da Lei nº 2.033, de 20 de setembro de 1871. O mesmo autor é também muito esclarecedor ao comentar a divisão de funções promovida pela referida Lei, relativamente à clara diferenciação que promoveu no que tange às competências jurisdicionais, agora restritas aos juízes, frente às atribuições investigatórias das autoridades policiais, destacando que:

Nos termos dessa lei, já ficava assentada a competência dos juizes de Direito e Municipais para a tarefa de formação da culpa, cabendo aos delegados e subdelegados a tarefa de proceder às diligências cabíveis para investigar os fatos supostamente criminosos e informar o juízo competente para a formação da culpa sobre o encaminhamento do material produzido aos promotores públicos. Ficou *claramente dividida a atuação dos juizes e dos delegados e subdelegados* e tratou-se de uma inovação em face da lei anterior, quando *as tarefas de coleta de informes para a formação da culpa eram concorrentes entre juizes e delegados e subdelegados*. (Rovégno, 2005, p. 82, grifos nossos)

A nova sistemática da Lei nº 2.033 de 1871, incrementada e minudenciada pelo Decreto nº 4.824 de 1871, colocou balizas mais claras na normatização da investigação criminal no Brasil, encontrando-se agora materializada na efetivação do “preparo do processo dos crimes” (artigo 10, *caput*, da Lei nº 2.033 de 1871) – no caso das contravenções penais e dos crimes cujo julgamento era da competência dos juizes de paz, conforme disposição do parágrafo 7º do artigo 12 do Código de Processo Criminal de Primeira Instância de 1832 – ou na perpetração das “diligencias necessarias para descobrimento dos factos criminosos e suas circunstancias” (parágrafo 1º do mesmo artigo 10), a fim de propiciar a formação da culpa nos crimes comuns pelas autoridades judiciárias, de modo a não mais se confundir com a atividade judicial propriamente dita.

O inquérito policial, função agora especificamente atribuída a chefes de polícia, delegados e subdelegados, por meio do artigo 11, parágrafo 2º, do Decreto nº 4.824 de 1871, veio a ser definido com clareza no artigo 42 do mesmo Decreto, consistindo “em todas as diligencias necessarias para o des-

cobramento dos factos criminosos, de suas circumstancias e dos seus autores e complices” (artigo 42, *caput*), devendo, também, “ser reduzido a instrumento escripto” (artigo 42, *caput*), característica cartorial esta que o acompanha até os dias atuais. Os chefes de polícia, delegados e subdelegados, por sua vez, na execução das tarefas que lhe foram legalmente conferidas para a formalização do inquérito policial, tendo “noticia de se ter praticado algum crime commum”, deveriam proceder “em seus districtos ás diligencias necessarias para verificação da existencia do mesmo crime, descobrimento de todas as suas circumstancias e dos delinquentes”, nos moldes do que dispunha o artigo 38 do Decreto nº 4.824 de 1871, dispositivo este que inaugura a Seção III, “Do inquerito policial”, como parte integrante do Capítulo III, “Do Processo Criminal”, no texto do referido Decreto.

No entanto, apesar desta detalhada regulamentação, da qual foi alvo o inquérito policial como peça fundamental da própria normatização do processo [judicial] criminal, o mesmo Decreto nº 4.824 de 1871 também reconheceu competência às autoridades judiciárias para atuarem diretamente na investigação, conforme previsão insculpida em seu artigo 40, no seguinte formato:

Art. 40. No caso de flagrante delicto, ou por effeito de queixa ou denuncia, *se logo comparecer a autoridade judiciaria competente para a formação da culpa a investigar do facto criminoso*, notório ou arguido, a autoridade policial se limitará a auxiliar-a, colligindo ex-officio as provas e esclarecimentos que possa obter e procedendo na esphera de suas attribuições ás diligencias que lhe forem requisitadas pela autoridade judiciaria ou requeridas pelo Promotor Publico ou por quem suas vezes fizer. (Grifo nosso)

Nesses moldes, praticando pessoalmente o magistrado os atos investigatórios, os chefes de polícia, delegados e subdelegados somente se limitariam a lhe prestar auxílio, especificamente no que tange à coleta de provas sobre o fato criminoso. No entanto, caso não comparecesse “logo a autoridade judiciária”, ou mesmo se não se instaurasse “imediatamente o processo de formação da culpa”, nos termos do artigo 41 do referido Decreto, a autoridade policial procederia normalmente ao inquérito. Vê-se, com isso, que a legislação brasileira uma vez mais revela uma insistente dificuldade para separar, com clareza, as competências judiciais das funções policiais, chegando a atribuir aos juízes, neste caso, um papel evidentemente investigativo. O próprio inquérito policial de 1871 já revelava um perfil judicializado ou, mais propriamente, “judicialiforme”, por estar dotado de características formais típicas do processo judicial, tais como aquela inserida na norma do parágrafo 9º do artigo 42 do Decreto nº 4.824, mediante a qual se estabelecia que:

Art. 42 (...)

§ 9º Para a notificação e comparecimento das testemunhas e mais diligências do inquerito policial se observarão, no que fôr applicavel, as disposições que regulam o processo da formação da culpa.

Como se observa, tanto a notificação de testemunhas para inquirição, quanto as outras diligências levadas a cabo pelas autoridades policiais no inquérito, seguiam a regulamentação do processo judicial de formação da culpa, quando compatíveis com o procedimento de investigação, fato que confere ao inquérito policial uma inspiração nitidamente judicializada. A primeira parte do parágrafo

7º do mesmo artigo 42 do Decreto nº 4.824 estabelecia que todas as diligências do inquérito deveriam ser feitas “com assistência do indiciado delinquente, se estiver preso”, tendo este a prerrogativa, inclusive, de “impugnar os depoimentos das testemunhas”. Ademais, o investigado também poderia contestar tais depoimentos mesmo “nos crimes afiançáveis”, na hipótese de “requerer sua admissão aos termos do inquerito”, conforme autorizava a parte final do parágrafo 7º do artigo 42, já citado.

A admissão da franca intervenção do investigado no procedimento do inquérito policial revela, assim, o reconhecimento da possibilidade de sua participação ativa na própria produção da prova, com o desempenho de uma prerrogativa assemelhada à defesa processual, característica que já era reconhecida no âmbito dos processos judiciais pelo próprio Decreto nº 4.824 de 1871, no seu Capítulo III, mais especificamente nas disciplinas processuais constantes da Seção IV, “Do processo e julgamento das infracções de posturas municipais”, da Seção V, “Do preparo do processo nos crimes policiaes”, e, ainda, da Seção VI, “Do summario da culpa”.

Hoje materializadas nas garantias do “contraditório” e da “ampla defesa”, previstas inciso LV do artigo 5º da Constituição da República de 1988<sup>59</sup>, tais nuances eminentemente processualizadas revelam que o inquérito policial de 1871 nasceu como um procedimento historicamente inspirado em derivações de uma herança de verdadeiro hibridismo judicial-policial, no qual as autoridades policiais de então (os

---

59. Assim dispõe o inciso LV do artigo 5º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”.

chefes de polícia, delegados e subdelegados) tinham suas atribuições pautadas em modelos francamente judicialiformes.

Esse panorama, com algumas modificações e aperfeiçoamentos, resultou na configuração jurídico-legal do atual inquérito policial, que, regulado hoje em dia pelo Código de Processo Penal, instituído pelo Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941, é também obrigatoriamente presidido por autoridades da estrutura policial do Estado – que agora já não detêm quaisquer competências judiciárias –, sendo elas integrantes dos cargos que compõem a carreira dos delegados de polícia, pertencentes às Polícias Cíveis dos Estados e do Distrito Federal, e, também, à Polícia Federal. Tal obrigatoriedade, como decorrência lógica e natural da sistemática já anteriormente implantada pelo Código de Processo Penal em 1941, veio a ser fixada mais recentemente, também, pela Lei nº 12.830, de 20 de junho de 2013, cujo artigo 2º, em seu parágrafo 1º, determina que cabe ao delegado de polícia, na qualidade de autoridade policial, “a condução da investigação criminal por meio de inquérito policial ou outro procedimento previsto em lei, que tem como objetivo a apuração das circunstâncias, da materialidade e da autoria das infrações penais”. Remotamente, um conseqüente do próprio modelo de investigação policial implantado em 1871.

Com o fim de ilustrar a semelhança existente entre as atribuições investigatórias conferidas pela legislação às autoridades policiais de 1871 e àquelas que nos dias atuais integram o sistema policial brasileiro, o Quadro 2 contém um comparativo das funções desempenhadas pelos chefes de polícia, delegados e subdelegados frente aos papéis investigatórios titularizados pelos contempo-

râneos delegados das Polícias Cíveis e Federal, na presidência dos inquéritos policiais. O cotejo é feito a partir dos regramentos estabelecidos pela Lei nº 2.033, de 20 de setembro de 1871, e pelo de Decreto nº 4.824, 22 de novembro de 1871, bem como pelo atual Código de Processo Penal, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941, e, ainda, pela Lei nº 12.830, de 20 de junho de 2013, abrangendo as necessárias referências aos dispositivos de cada um destes diplomas normativos.

	<b>Chefes de Polícia, Delegados e Subdelegados (a partir de 1871)</b>	<b>Delegados das Polícias Cíveis e Federal (depois de 1941 até os dias atuais)</b>
<b>Atribuições conferidas pela legislação</b>	Preparo dos processos dos crimes cujo julgamento competia aos Juizes de Paz (Lei nº 2.033/1871, art. 10, <i>caput</i> , e Decreto nº 4.824/1871, art. 11, §1º)	Conduzir a investigação criminal, na função de autoridade policial, instaurando inquérito policial, ou outro procedimento investigatório previsto em lei, de ofício ou mediante requisição de autoridade judiciária ou do Ministério Público, ou a requerimento do ofendido ou do representante legal deste; colher todas as provas que servirem ao esclarecimento do fato delituoso e das suas circunstâncias (Lei nº 12.830/2013, art. 2º, §1º, e Decreto-Lei nº 3.689/1941 - Código de Processo Penal, arts. 4º, 5º e 6º, inciso III)
	Efetivação das diligências necessárias para o descobrimento dos fatos criminosos e suas circunstâncias, para formação da culpa nos crimes comuns (Lei nº 2.033/1871, art. 10, §1º)	
	Proceder ao inquérito policial e a todas as diligências necessárias para a verificação da existência de crimes, para o descobrimento de suas circunstâncias e dos delinquentes (Decreto nº 4.824/1871, art. 11, §2º)	

	<b>Chefes de Polícia, Delegados e Sub-delegados (a partir de 1871)</b>	<b>Delegados das Polícias Cíveis e Federal (depois de 1941 até os dias atuais)</b>
<b>Atribuições conferidas pela legislação</b>	Dirigir-se com prontidão ao lugar do delito, examinado o fato criminoso e suas circunstâncias, bem com investigando e reunindo os indícios existentes (Decreto nº 4.824/1871, art. 42, §2º)	Dirigir-se ao local da prática da infração penal, providenciando para que não se alterem o estado e a conservação das coisas, até a chegada dos peritos criminais (Decreto-Lei nº 3.689/1941 – Código de Processo Penal, art. 6º, inciso I)
	Proceder ao corpo de delito (Decreto nº 4.824/1871, art. 11, §2º, parte final, art. 39, §1º, e art. 42, §1º)	Determinar a realização de exame de corpo de delito e de quaisquer outras perícias; requisitar informações, documentos e dados que interessem à investigação (Lei nº 12.830/2013, art. 2º, §2º, e Decreto-Lei nº 3.689/1941 – Código de Processo Penal, art. 6º, inciso VII)
	Apreender armas, instrumentos de crime e documentos (Decreto nº 4.824/1871, art. 39, §2º, e art. 42, §§2º e 5º)	Apreender os objetos que tiverem relação com o fato delituoso, após liberados pelos peritos criminais (Decreto-Lei nº 3.689/1941 – Código de Processo Penal, art. 6º, inciso II)
	Fazer perguntas ao réu (Decreto nº 4.824/1871, art. 39, §4º)	Ouvir o indiciado, com observância das regras legais que regulam o interrogatório judicial, devendo o respectivo termo ser assinado por duas testemunhas que lhe tenham ouvido a leitura (Decreto-Lei nº 3.689/1941 – Código de Processo Penal, art. 6º, inciso V)

	<b>Chefes de Polícia, Delegados e Subdelegados (a partir de 1871)</b>	<b>Delegados das Polícias Cíveis e Federal (depois de 1941 até os dias atuais)</b>
<b>Atribuições conferidas pela legislação</b>	Fazer perguntas ao ofendido (Decreto nº 4.824/1871, art. 39, §4º)	Ouvir o ofendido (Decreto-Lei nº 3.689/1941 – Código de Processo Penal, art. 6º, inciso IV)
	Interrogar o delinquente preso em flagrante e tomar as declarações das pessoas ou escolta que o conduzirem, bem como daquelas que presenciarem o crime ou dele tenham conhecimento (Decreto nº 4.824/1871, art. 42, §3º)	<p>Proceder à lavratura de auto de prisão em flagrante, ouvindo o condutor do preso e as testemunhas que o acompanharem, bem como interrogando o autuado; remeter o auto assim lavrado ao Juiz competente e à Defensoria Pública, se o autuado não informar o nome de seu advogado, no prazo de 24 (vinte e quatro) horas; conceder fiança nos casos de infração penal cuja pena privativa de liberdade máxima não seja superior a 4 (quatro) anos (Decreto-Lei nº 3.689/1941 – Código de Processo Penal, arts. 304, 306, §1º, e 322)</p>
	Proceder à prisão em flagrante delito (sem culpa formada), interrogar o criminoso e, sendo o crime afiançável, admitir a fiança (Lei nº 2.033/1871, art. 12, §2º, e Decreto nº 4.824, art. 33, §1º, que fazem remissão à Lei de 29 de novembro de 1832 – Código de Processo Criminal de Primeira Instância, arts. 132 e 133)	
	Concessão da fiança provisória (Lei nº 2.033/1871, art. 10, §2º, e Decreto nº 4.824/1871, art. 11, §3º)	
	Inquirir testemunhas (Decreto nº 4.824/1871, art. 39, §3º, e art. 42, §4º)	

	<b>Chefes de Polícia, Delegados e Sub- delegados (a partir de 1871)</b>	<b>Delegados das Polícias Cíveis e Federal (depois de 1941 até os dias atuais)</b>
<b>Atribuições conferidas pela legislação</b>	Proferir despacho ao final das diligências, recapitulando o que tiver sido averiguado (Decreto nº 4.824/1871, art. 42, §6º)	Elaborar minucioso relatório do que tiver sido apurado durante as investigações, remetendo o mesmo ao Juiz competente, podendo indicar as testemunhas que não tiverem sido inquiridas, mencionando o lugar onde possam ser encontradas (Decreto-Lei nº 3.689/1941 - Código de Processo Penal, art. 10, §§ 1º e 2º)
	Remeter as peças documentais da investigação, por intermédio do Juiz Municipal, ao Promotor Público, indicando as testemunhas mais idôneas que porventura ainda não tenham sido inquiridas, com comunicação ao Juiz de Direito da comarca (Decreto nº 4.824/1871, art. 42, §6º)	
	Auxiliar as autoridades judiciárias nos casos em que estas tomem parte diretamente das investigações (Decreto nº 4.824/1871, art. 40, e art. 43, primeira parte)	Fornecer às autoridades judiciárias as informações necessárias à instrução e julgamento dos processos; realizar as diligências requisitadas pelo juiz ou pelo Ministério Público; cumprir os mandados de prisão expedidos pelas autoridades judiciárias (Decreto-Lei nº 3.689/1941 - Código de Processo Penal, art. 13, incisos I a III)
	Prestar as informações e proceder às diligências que forem requisitadas pela autoridade judiciária ou requeridas pelo Promotor Público (Decreto nº 4.824/1871, art. 40, e art. 43, segunda parte)	
	[Sem correspondente específico]	Proceder a reconhecimento de pessoas e coisas (Decreto-Lei nº 3.689/1941 - Código de Processo Penal, art. 6º, inciso VI)

	<b>Chefes de Polícia, Delegados e Subdelegados (a partir de 1871)</b>	<b>Delegados das Polícias Cíveis e Federal (depois de 1941 até os dias atuais)</b>
<b>Atribuições conferidas pela legislação</b>	[Sem correspondente específico]	Proceder ao indiciamento de pessoas investigadas, por ato fundamentado, mediante a análise técnico jurídica do fato investigado, com indicação da autoria, da materialidade do crime e de suas circunstâncias; comunicar o Instituto de Identificação e Estatística, ou repartição congênere, a formalização do indiciamento (Lei nº 12.830/2013, art. 2º, §6º, e Decreto-Lei nº 3.689/1941 – Código de Processo Penal, art. 23)
	[Sem correspondente específico]	Ordenar a identificação do indiciado (Lei nº 12.037/2009, que dispõe sobre a identificação criminal do civilmente identificado, e Decreto-Lei nº 3.689/1941 – Código de Processo Penal, art. 6º, inciso VIII)
	[Sem correspondente específico]	Coletar informações sobre a vida pregressa do indiciado (Decreto-Lei nº 3.689/1941 – Código de Processo Penal, art. 6º, inciso IX)
	[Sem correspondente específico]	Colher informações sobre a existência de filhos, respectivas idades e se possuem alguma deficiência e o nome e o contato de eventual responsável pelos cuidados dos filhos, indicado pela pessoa presa (Decreto-Lei nº 3.689/1941 – Código de Processo Penal, art. 6º, inciso X, e Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016, art. 41)

**Quadro 2. Comparativo das atribuições investigatórias dos Chefes de Polícia, Delegados e Subdelegados, a partir de 1871, e dos Delegados das Polícias Cíveis e Federal, após a entrada em vigor do Código de Processo Penal, em 1941**

Fonte: Compilado pelo autor.

### **2.3 Os fenômenos polarizadores “civil *versus* militar” e “policial *versus* judicial”**

Dois fenômenos polarizadores de certa forma influenciaram a evolução das instituições policiais durante o período imperial no Brasil, desde a fase imediatamente pós-colonial até os limites do advento da República. O primeiro deles está calcado justamente na diferenciação entre o que é uma instituição policial de natureza civil e o que é uma polícia construída em moldes militarizados, bem como na finalidade da criação e perpetuação de cada um desses órgãos. A criação da Intendência Geral de Polícia, em 1808, e da Divisão Militar da Guarda Real, em 1809, dizem muito sobre a intenção do Estado a respeito da divisão de tarefas em matéria policial, desde o início do novo reino que se formava sobre terras brasileiras, logo depois da chegada da família real portuguesa no território da antiga colônia.

A instituição civil – a Intendência Geral de Polícia –, primeira a ser criada, funcionou como órgão balizador da higienização e reurbanização do espaço que abrigaria a nova corte, para tanto reunindo, inclusive, as responsabilidades pela implementação de obras públicas e garantia do abastecimento da cidade do Rio de Janeiro, além de suas funções específicas de policiamento e das competências judiciais. Talvez o ato mais nítido a comprovar a função judicial do intendente-geral resida na criação, pelo príncipe regente, em 27 de junho de 1808, de dois distritos judiciais, cada qual contando com um juiz do crime, ambos subordinados ao Intendente e cujas competências também mesclavam funções judiciais e policiais (Holloway, 1997). A tradição representada pelo formato civil desse organismo policial foi

perpetuada, inicialmente em 1827, pela criação dos juízes de paz, evoluindo para os chefes de polícia, delegados e subdelegados em 1841 e, depois, com a nova regulamentação da definição de funções estritamente policiais para os mesmos em 1871, desembocou no que hoje se reconhece como as modernas Polícias Cíveis, herdeiras diretas dessa tradição.

Por outro lado, a Divisão Militar da Guarda Real, que se subordinava originalmente à Intendência Geral de Polícia, surge como corporação militarizada responsável pelo policiamento ostensivo da cidade do Rio de Janeiro. Mesmo extinta em 1831, a Guarda Real acaba sendo substituída ainda no mesmo ano pelo Corpo de Guardas Municipais Permanentes, também de caráter militar, o qual foi sucedido pelo Corpo Policial da Corte, em 1858, e pelo Corpo Militar de Polícia da Corte, em 1866, ano em que a polícia imperial foi subdividida em dois corpos, com a criação da Guarda Urbana, esta de caráter civil. A tradição de militarização prolongou-se para depois do fim do Império, vindo a ser estabelecida a Brigada Policial da Capital Federal, em 1890, a qual passou a se chamar Polícia Militar do Distrito Federal no ano de 1920, designação que acabou sendo definitivamente incorporada pela instituição, inclusive modernamente, dando origem a uma nomenclatura – as conhecidíssimas “Polícias Militares” dos Estados e do Distrito Federal – que se disseminou pelo Brasil e foi adotada pela própria Constituição da República de 1988.

	<b>Nomenclatura da instituição policial militar</b>	<b>Ano de adoção da nomenclatura</b>
Evolução das nomenclaturas das instituições policiais militares	Divisão Militar da Guarda Real	1809 Regência de D. João VI
	Corpo de Guardas Municipais Permanentes	1831 Regência Provisória (após a abdicação de D. Pedro I)
	Corpo Policial da Corte	1858 Segundo Império
	Corpo Militar de Polícia da Corte	1866 Segundo Império
	Brigada Policial da Capital Federal	1890 Governo Provisório da República
	Polícia Militar do Distrito Federal	1920 República
	Polícias Militares dos Estados e do Distrito Federal	A partir de 1920 até os dias atuais <sup>60</sup>

**Quadro 3. Evolução das nomenclaturas das instituições policiais militares desde a criação da Divisão Militar da Guarda Real da Polícia do Rio de Janeiro em 1809**

Fonte: Compilado pelo autor.

60. Apesar de o termo “Polícia Militar” vir sendo utilizado oficialmente desde o ano de 1920, de início como nomenclatura oficial da “Polícia Militar do Distrito Federal”, e mais recentemente incorporado, também, pela própria Constituição Federal de 1988, a força policial militar do estado do Rio Grande do Sul adota ainda nos dias de hoje, como designação dessa instituição, a expressão “Brigada Militar” (Rio Grande do Sul, s.d.), o que se verificou historicamente a partir do mês de outubro do ano de 1892, segundo informação constante da respectiva página oficial na rede mundial de computadores. A corporação em questão teria recebido ao longo do tempo diferentes denominações: “Força Policial (1837 e 1873), Corpo Policial (1841 e março 1892), Guarda Cívica (1889 e junho de 1892), Brigada Policial (junho de 1892) e, finalmente Brigada Militar (outubro de 1892)” (Idem). Disponível em: <https://bit.ly/3MA6iU1>. Acesso em: 20 abr. 2018.

No Brasil pós-1808, portanto, é nitidamente observável um insistente esforço legislativo e burocratizante destinado à constituição e à conservação de uma força policial militarizada autônoma, dotada de parâmetros estruturais francamente hierarquizados e relativamente lineares ao longo do tempo. A partir da sua formatação original de 1809 – com a criação da Divisão Militar da Guarda Real da Polícia do Rio de Janeiro, numa herança advinda da tradição portuguesa –, e das sucessivas reformas que se seguiram, perpetuou-se no decorrer dos anos o escoramento legal, sucessivamente revigorado pelo Estado, de um órgão policial de perfil verdadeiramente militar, que deteve – e ainda detém –, de maneira quase absolutamente privativa, as funções de controle social pelo chamado ‘policimento ostensivo’.

Sem prejuízo desta constatação, e para além da dicotomia entre Polícias Civil e Militar, outro binômio tradicionalmente caracterizou a organização jurídico-policial brasileira, consistente na aproximação entre as funções judiciária e policial propriamente dita, particularmente no que diz respeito à atividade de investigação criminal. Segundo Thomaz H. Holloway, “a associação das funções judicial e policial, baseada nos princípios que orientaram o sistema colonial, data da fundação das instituições policiais no Rio de Janeiro” (Holloway, 1997, p. 46), e muito provavelmente esse fenômeno de hibridação repercutiu até os dias de hoje no que concerne à organização das modernas polícias judiciárias, as Polícias Cíveis dos Estados e do Distrito Federal e a Polícia Federal. A aproximação com o Poder Judiciário, desde a sua origem, fez da Polícia Civil um órgão de tradição eminentemente cartorial e escriturária, o que as difere, em essência, das Polícias Militares, as quais voltam sua atenção principalmente para o enfrentamento diário do crime nas ruas das cidades brasileiras.

Essas percepções acerca da diferenciação entre corporações policiais civis e militares no Brasil são importantes na medida em que permitem entender quais foram as lógicas que orientaram o poder central – antes, o Império, e posteriormente, a República – na definição de estratégias legais e institucionais de implementação do controle sobre o território e sobre as pessoas que nele habitam, para o exercício não somente da repressão sobre aquilo que fosse considerado criminoso aos olhos do Estado, mas também para a imposição da disciplina e da vinculação hierárquica sobre a própria polícia.

No entanto, é necessário destacar que há quem entenda ser precário relacionar a origem das atuais Polícias Civis, em específico, a uma herança advinda dos tempos do Império. Nesse sentido, André Rosemberg (2010) procura destacar o risco de uma interpretação equivocada ao afirmar que:

São duas as “linhagens” policiais que atuavam nas décadas de 1870 e 1880. Do topo para a base, a primeira delas tem início com o chefe de polícia, passa por delegados e subdelegados, e termina com os carcereiros e inspetores de quarterão. É tentador para o analista aproximá-la do que hoje se convencionou denominar de polícia civil ou judiciária, isto é, o ramo policial encarregado de agir após a ocorrência do evento, num trabalho de inteligência e investigação, auxiliando a instrução do processo-crime, principalmente na construção do inquérito policial. Ocorre que essa analogia arrisca-se a se tornar anacrônica, primeiro pela complexidade das funções desses agentes e, depois, porque serviços especializados de investigação criminal datam das reformas policiais instituídas na República. (Rosemberg, 2010, p. 48-49)

Sem prejuízo da crítica feita pelo citado autor aos que enxergam nas modernas Polícias Cíveis a imagem derivada de uma instituição policial que teria sido construída a partir do surgimento das figuras dos chefes de polícia e de toda a cadeia hierárquica de funcionários a ele subordinados, ainda assim é possível observar que Rosemberg destaca a existência de duas “linhagens” de Polícia, provavelmente por reconhecer – ainda que de maneira indireta – que a evolução histórica das corporações de segurança pública no Brasil apoiou-se decisivamente num binômio que pode ser resumido por meio da expressão “civil *versus* militar”. O primeiro capítulo deste livro, ademais, ocupou-se justamente da complexidade de instituições, sujeitos e normatizações advindas dos modos de gestão da segurança pública no Império, que historicamente se definiu a partir de uma dualidade na organização das instituições policiais. No conglomerado burocrático do Governo imperial, nesse sentido, as Polícias Militares exerceram essencialmente um papel de força de segurança para a contenção social, por intermédio do policiamento ostensivo, enquanto as Polícias Cíveis se construíram cada vez mais como verdadeiros apêndices do Poder Judiciário, embora deste posteriormente viessem a se separar, para o desempenho autônomo das atividades de investigação criminal.

Por outro lado, Thomaz Holloway (1997), já anteriormente citado, propõe que as Polícias Civil e Militar tiveram como suas respectivas precursoras, respectivamente, “a Intendência Geral da Polícia, criada em 1808, e a Guarda Real de Polícia, fundada no ano seguinte” (Holloway, 1997, p. 74), hipótese esta que, em vista dos antecedentes histórico-legisla- cionais já aqui explorados, demonstra ser mais coerente com a evolução das instituições policiais no Brasil, considerando-se, em particular, o marco histórico do desembarque da

família real portuguesa em território brasileiro. E isto se justifica não somente em vista da dicotomia verificada entre as instituições policiais que ostentam natureza civil, de um lado, e aquelas de características militarizadas, de outro, mas também – e principalmente – devido à própria formatação legal que se lhes impôs, mesmo no Império.

A título de exemplo, pode ser considerada a Lei nº 2.033, de 20 de setembro de 1871, a qual veio a extinguir, antes mesmo do advento da República – frise-se –, a atividade jurisdicional dos chefes de polícia, delegados e subdelegados, outorgando-lhes as funções de preparo dos processos dos crimes e de formação da culpa nos crimes comuns, embrião daquilo que hoje leva o nome de investigação criminal. Por via de consequência, o argumento de que somente com a República foram instituídos serviços de investigação policial de natureza especializada, como procura advertir Rosemberg, não pode prosperar diante da reforma das estruturas policiais e judiciárias ocorrida em 1871, ainda no contexto do Brasil imperial.

É de se destacar, por outro lado, que foi com o Decreto nº 4.824, de 22 de novembro de 1871, regulamentando a execução da própria Lei nº 2.033, que se introduziu a figura do inquérito policial no sistema de Justiça Criminal brasileiro, instrumento este que materializa justamente os atos de investigação criminal, mostrando-se por esse motivo mais condizente com o processo histórico de estruturação legislativa em matéria policial sustentar que, de fato, é plenamente admissível enxergar nas contemporâneas Polícias Civis estaduais a herança bastante clara de uma vertente policial autônoma, que vem se estruturando ao longo do tempo a partir da contraposição com as suas coirmãs

militares e, principalmente, em um contexto de paulatina diferenciação entre as funções policiais e judiciais.

E é por essas razões que se conclui que as estruturas policiais civis, desde a sua origem formal em 1808, com a Intendência Geral de Polícia, e depois por meio das figuras dos juízes de paz e dos chefes de polícia, delegados e subdelegados, exsurtem do ponto de vista histórico – seja no Império, seja na República – como organismos de atribuições híbridas e de natureza eminentemente judicialiforme, que evoluíram e se especializaram para finalmente assumirem a roupagem hoje conhecida como “polícia judiciária”, apartando-se de modo bastante claro da atividade jurisdicional, mas com ela mantendo uma necessária e inarredável correlação.

No entanto, parece haver certos indicativos, ainda hoje, de uma busca pelo retorno à tradição de hibridação judicial-policial, o que se manifesta, inclusive em termos legislativos, por meio de estratégias de (re)burocratização da polícia judiciária, mais precisamente por intermédio de mecanismos de enfeixamento de funções que aumentem sua atuação pseudojudicial. Um exemplo emblemático está materializado no Projeto de Lei nº 1.028, de 2011 – ou, simplesmente, PL nº 1.028/2011 –, de autoria do deputado federal João Campos, com tramitação [originária] na Câmara dos Deputados. Referido Projeto de Lei faculta aos delegados de polícia – das Polícias Cíveis e da Polícia Federal, indistintamente – uma atuação ativa e direta na “composição preliminar de danos oriundos de conflitos decorrentes dos crimes de menor potencial ofensivo” – nos termos do que se contém em sua própria ementa –, alterando dispositivos da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, que regula os chamados Juizados Especiais Cíveis e Criminais. O intuito dessa alteração legislativa seria o de atribuir aos delegados

uma atividade de condução dos atos de conciliação entre as partes envolvidas em ocorrência de crimes de menor gravidade, e, caso viabilizada tal conciliação, mediante a chamada composição dos danos civis<sup>61</sup>, o acordo assim firmado, nos termos do que estabelece o PL nº 1.028/2011, deve ser homologado pelo juiz de Direito, após o parecer do Ministério Público, abreviando-se o procedimento criminal (ou seja, o processo judicial) nos casos em que o seu início dependa da vontade da vítima. Nesse caso, nos moldes do artigo 74, parágrafo único, da Lei nº 9.099/1995, na redação já atualmente vigente, “Tratando-se de ação penal de iniciativa privada ou de ação penal pública condicionada à representação, o acordo homologado acarreta a renúncia ao direito de queixa ou representação”, razão pela qual o processo contra o autor do crime não se inicia. A intenção do PL nº 1.028/2011, portanto, é a de estender a aplicabilidade desse dispositivo (o parágrafo único do artigo 74 da Lei nº 9.099/1995) aos acordos cuja efetivação foi obtida por meio da atuação conciliatória do delegado de polícia.

A par das questões jurídico-legais que caracterizam o procedimento previsto pela Lei nº 9.099/1995, segundo consta da Justificativa do Projeto de Lei nº 1.028/2011, esta proposta de reformulação da sistemática dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais foi inspirada em outro Projeto de Lei anterior, o de número 5.117, do ano de 2009, de autoria do deputado federal Regis de Oliveira, também em trâmite na Câmara dos Deputados e que trata da “composição preliminar dos conflitos decorrentes dos crimes de menor potencial ofensivo pelos delegados de polícia”, de acordo com o texto constante de sua

---

61. A composição dos danos civis é o aceite voluntário, por parte do autor da infração penal, da obrigação de perfazer o ressarcimento de eventuais prejuízos ocasionados ao ofendido, em vista da perpetração da conduta criminosa.

ementa. É extremamente emblemático, por outro lado, o modo como a Justificativa do Projeto de Lei nº 5.117/2009 argumenta sobre a pertinência da proposta nele contida, alegando que “os delegados de polícia, que atuarão nas composições preliminares, possuem conhecimento e experiência suficiente para o exercício desse relevante mister” (Brasil, Câmara dos Deputados, Projeto de Lei nº 5.117, 2009, p. 3), classificando a matéria nela versada como “prioridade jurídico-social” (Brasil, Câmara dos Deputados, Projeto de Lei nº 5.117, 2009, p. 6), da mesma forma como faz o Projeto de Lei nº 1.028/2011 (Brasil, Câmara dos Deputados, Projeto de Lei nº 1.028, 2011, p. 7).

Em termos gerais, a Justificativa do Projeto de Lei nº 1.028/2011 é muitíssimo semelhante à do seu antecessor de 2009, empregando os mesmos argumentos e repetindo textualmente as mesmas expressões, dentre as quais se destaca a ideia do delegado de polícia como verdadeiro “conciliador”, função que hoje a Lei nº 9.099/1995, em seu artigo 73, reserva a indivíduos recrutados preferencialmente entre bacharéis em Direito, na qualidade de auxiliares da Justiça, excetuados, contudo, aqueles que exerçam funções na administração da Justiça Criminal, dentre os quais se situam, necessariamente, as autoridades de polícia. Por outro lado, é também pertinente observar que todo o procedimento atinente aos atos de conciliação são hoje realizados somente após finalizada a fase policial, esta última consubstanciada na lavratura dos chamados Termos Circunstanciados. Noutras palavras, isso significa dizer que a conciliação constitui atualmente uma etapa essencialmente preliminar à atividade judicial propriamente dita – encontrando-se, contudo, a ela atrelada –, e não se confunde sob nenhum aspecto com os atos policiais.

Fica bastante nítido como os projetos que buscam implementar o “Delegado conciliador” procuram trazer a polícia judiciária efetivamente para o interior das dinâmicas judiciais, transparecendo os resquícios de um passado de hibridismo policial-judicial, que, de qualquer forma, já interpenetra nitidamente as heranças socioculturais e burocrático-institucionais das próprias corporações policiais civis brasileiras. É, principalmente, uma nítida retomada das remotas atribuições conciliatórias de que se revestiam os próprios juízes de paz desde o seu surgimento, por força da autorização contida nos artigos 161 e 162 da Constituição brasileira de 1824, mediante a qual se conferia a essas autoridades a promoção da conciliação – ou “reconciliação” – entre as partes contendoras, previamente ao desencadeamento dos processos judiciais.

Mas essa volta ao passado pós-colonial e imperial parece refreada por medidas que, claramente, rechaçam a hibridação entre as atividades judiciais e policiais, do que é exemplo claro o veto parcial do então presidente da República Michel Temer ao Projeto de Lei da Câmara nº 7, de 2016, encaminhado ao Palácio do Planalto pelo Senado Federal<sup>62</sup> após sua aprovação pelo Poder Legislativo. Transformado em Lei Ordinária – a Lei nº 13.505, de 8 de novembro de 2017 –, o PL em questão buscava atribuir aos delegados de polícia a função de aplicação direta e imediata de medidas protetivas de urgência às mulheres vítimas de violência doméstica previstas pela conhecida “Lei Maria da Penha”, a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, com a apreciação e a eventual homologação pela Autoridade Judiciária competente ocorrendo somente em momento posterior à imposição das citadas medidas pela autoridade policial.

---

62. O Projeto de Lei em questão teve origem na Câmara dos Deputados, e originalmente levava o número 36, de 2015.

A imposição das referidas medidas protetivas de urgência, na redação atual da Lei nº 11.340/2006, é de atribuição exclusiva do Poder Judiciário, ressaltando o presidente da República, na justificativa do veto contida na Mensagem nº 436, de 8 de novembro de 2017, endereçada ao presidente do Senado Federal, que as alterações legislativas foram vetadas por “invadirem competência afeta ao Poder Judiciário e buscarem estabelecer competência não prevista para as polícias civis” (Brasil, Presidência da República, Mensagem nº 436, 2017). Esta foi uma demonstração clara de que, sob o ponto de vista atual da autoridade estatal, os parâmetros de burocratização das atividades judiciais, de um lado, e policiais, de outro, não devem de maneira nenhuma ser objeto de hibridação. De qualquer forma, parece que os esforços para implementar esse hibridismo por parte do Poder Legislativo – que aprovou integralmente o Projeto de Lei nº 7, de 2016, incluindo na sua redação o texto do dispositivo posteriormente vetado –, por si só já revelam as reminiscências de um passado imperial em que a autoridade da polícia se confundia com a autoridade da própria justiça, reforçando os indícios de uma (auto)identidade histórico-cultural da polícia judiciária brasileira como órgão de vocação (pseudo)judicante e de estruturação funcional eminentemente judicialiforme<sup>63</sup>.

---

63. Em 13 de maio de 2019 foi sancionada pelo presidente da República Jair Messias Bolsonaro a Lei nº 13.827, que alterou a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (a chamada “Lei Maria da Penha”), de maneira a inserir no texto desta última o artigo 12-C, regulamentando, assim, a possibilidade de imposição de medida protetiva de urgência pelo próprio delegado de polícia ou por qualquer policial, em circunstâncias específicas e com posterior comunicação à Autoridade Judiciária, para a finalidade de promover o afastamento do agressor do local de convívio com a mulher vítima de violência doméstica e familiar. O texto legal acrescido tem a seguinte redação: “Art. 12-C. Verificada a existência de risco atual ou iminente à

Antes de prosseguir com o estudo exemplificativo de alguns processos de constituição burocrática do aparato policial, que se fará a seguir, e para um melhor entendimento sequencial dos elementos tópicos dos processos legislativos explorados até aqui, remete-se o leitor à “linha do tempo” inserida ao final deste livro (Apêndice 2), que contém uma sinopse cronológica das principais datas e eventos históricos referentes à evolução institucional das Polícias Civil e Militar a partir de 1808 até o início da República.

## 2.4 Estudos sobre a burocratização do aparato policial

Como forma de melhor exemplificar os processos burocratizantes sobre os quais até este momento se tem discorrido, serão abordados aqui três casos particulares protagonizados por corporações policiais que se desenvolveram a partir de matrizes constitutivas específicas – neste caso, as Polícias Civis de São Paulo e do Paraná, e, também, a Polícia Ferroviária Federal –, cada qual a seu modo, e cujas origens demonstram a forma como as conjunturas sociais e políticas são decisivas para a construção de imagens e perfis institucionais.

---

vida ou à integridade física da mulher em situação de violência doméstica e familiar, ou de seus dependentes, o agressor será imediatamente afastado do lar, domicílio ou local de convivência com a ofendida: I - pela autoridade judicial; II - pelo delegado de polícia, quando o Município não for sede de comarca; ou III - pelo policial, quando o Município não for sede de comarca e não houver delegado disponível no momento da denúncia. § 1º Nas hipóteses dos incisos II e III do *caput* deste artigo, o juiz será comunicado no prazo máximo de 24 (vinte e quatro) horas e decidirá, em igual prazo, sobre a manutenção ou a revogação da medida aplicada, devendo dar ciência ao Ministério Público concomitantemente. § 2º Nos casos de risco à integridade física da ofendida ou à efetividade da medida protetiva de urgência, não será concedida liberdade provisória ao preso.”

Cada uma dessas polícias lançou mão de estratégias muito particulares para o seu delineamento como instituições autônomas, motivo pelo qual os estudos sobre os seus mecanismos de burocratização, que ora se pretendem perfazer, serão úteis à compreensão das próprias heranças histórico-organizacionais incorporadas nesses processos. Mediante a análise das formas de constituição de seus perfis operativos e das suas idiossincrasias, bem como das estratégias adotadas para a ocupação dos “espaços de poder”, os métodos específicos de autogestão exurgirão como vívidas ilustrações dos substratos mais profundos – e, certamente, menos visíveis – da burocratização.

Passa-se, a seguir, à análise pretendida, iniciando-se pelas Polícias Cíveis dos Estados de São Paulo e do Paraná, para depois avançar-se para um estudo histórico – e um pouco mais detalhado – sobre a Polícia Ferroviária Federal, a primeira polícia verdadeiramente especializada criada em território brasileiro.

#### ***2.4.1 Análise dos processos burocratizantes das Polícias Cíveis nos estados de São Paulo e do Paraná***

Após a exploração sobre as dicotomias “civil *versus* militar” e “policial *versus* judicial”, que caracterizaram a evolução histórica das corporações policiais brasileiras desde o ano de 1808, afigura-se pertinente, conforme anteriormente destacado, proceder a outra análise, focada agora em alguns aspectos históricos da formatação institucional das Polícias Cíveis dos Estados de São Paulo e do Paraná nos primeiros anos após a proclamação da República no Brasil, na transição entre os séculos XIX e XX. Pretendem-se buscar, nesses dois casos particulares, elementos mais tangíveis que auxiliem no entendimento daquilo que, até o presente momento,

definiu-se como “processos de burocratização” das forças de segurança no Brasil, e da própria constituição da “autoridade [policia] burocrática” (Weber, 1978; Weber, 1982; 2004).

A escolha desses recortes incidiu sobre as Polícias Civis paulista e paranaense, ademais, por força de se encontrarem essas duas corporações intimamente relacionadas ao próprio espectro de observação da pesquisa, não somente devido à sua proximidade geográfica com o *locus* institucional do pesquisador – que exerceu o cargo de delegado na Polícia Civil de São Paulo, entre os anos de 2004 a 2008, e desde o ano de 2009 ocupa a mesma posição na Polícia Civil do Paraná –, mas, sobretudo, devido à pertinência de se arrastar para o centro das discussões dois exemplos mais imediatamente perceptíveis de fenômenos burocratizadores, os quais este trabalho busca elucidar.

Para melhor ilustrar os processos burocratizantes que foram até o presente momento explorados em linhas históricas mais gerais, dirigir-se-á o olhar, agora, a alguns aspectos históricos das citadas instituições do ponto de vista da formatação de suas atividades a partir de construções legislativas, no caso da Polícia Civil paulista, e, também, sob o ângulo da produção de conhecimento teórico sobre a ação policial, no que atine à sua congênere paranaense. Neste último caso, será objeto de exame um texto veiculado no estado do Paraná no início do século XX, mais precisamente na sua segunda década, de autoria da Antonio Francisco Nauffal, por meio do qual é possível inferir uma busca – empreendida por seu autor – no sentido de se imprimir alguma identidade institucional ao órgão policial civil paranaense, ou ao menos de se reconhecer essa identidade indiretamente, por meio da produção de um documento com conteúdo técnico-científico que

sustentava um “ideário de profissionalização” e, ainda que indiciariamente, de autodeterminação da corporação.

O referido texto, escrito por Antonio Francisco Nauffal, foi publicado pela Tipografia da Penitenciária do Estado do Paraná em 1918, com o título “O Agente Policial”, e posteriormente republicado no sexto volume da *Revista da Polícia Civil do Paraná*, no ano 1978. Esse trabalho é riquíssimo em informações que permitem identificar os pensamentos da época sobre o sistema de segurança [pública], os papéis da polícia e o próprio “homem-policial”, em período situado a menos de trinta anos após o fim do Império, e, portanto, numa República ainda muito jovem, mostrando-se importante, também, para a verificação dos meandros corporativos e funcionais da atividade policial início do século XX no Paraná. É necessário destacar, por outro lado, que o acesso ao texto aqui mencionado foi obtido somente por intermédio de sua republicação em 1978, na *Revista da Polícia Civil do Paraná*, que se verificou após o decurso de sessenta anos da publicação original. Entretanto, é também pertinente salientar que da própria reprodução do artigo nessa revista consta a observação de que foi mantida a redação – ou seja, a grafia – do trabalho original, tratando-se, por conseguinte, do mesmo texto publicado em 1918.

As atividades da polícia no estado do Paraná tiveram início oficialmente no ano de 1853, com o Decreto nº 1.237, de 28 de setembro, do imperador D. Pedro II. Em seu artigo único, o mencionado Decreto estabelecia que “O Chefe de Polícia da Província do Paraná será especial, e não acumulará as funções de Juiz de Direito”. Um mês antes, em 29 de agosto, o imperador sancionou a Lei nº 704, que desmembrava da Província de São Paulo a Comarca de Curitiba, impondo-lhe a denominação de Província do Paraná, nos

mesmos limites da antiga Comarca, e, em vista dessa subdivisão administrativa, surgiu a necessidade de estruturação da instituição policial nos moldes exigidos pela organização imperial, e cujo primeiro chefe – o que é muito emblemático – viria a ser um juiz de Direito da Corte, o bacharel Antônio Manoel Fernandes Júnior (Straube, 2005).

A criação do cargo de chefe de polícia não foi o marco de origem propriamente dito da Polícia Civil do Paraná. Segundo Ernani Straube (2005), a polícia de carreira somente viria a surgir no ano 1922, com o advento da Lei nº 3.052, de 8 de abril, que regulamentou a questão no âmbito estadual, de modo a atribuir a chefia suprema do órgão ao presidente do Estado, sob a direção do chefe de polícia, e também criou a carreira de delegado de polícia, subdividida em cinco classes.

Antes de adentrar, porém, no assunto atinente ao processo de formatação da Polícia Civil no Paraná no início do século XX, inicialmente a partir da análise de informações contidas no texto “O Agente Policial”, de Francisco Antonio Nauffal, cumpre fazer preliminarmente algumas breves observações acerca do processo de institucionalização legal – ou, mais propriamente, “legislacional” – da Polícia Civil do Estado de São Paulo (do qual a Comarca de Curitiba era parte integrante até 1853), a fim de exemplificar – com um propósito ilustrativo – como a legislação foi utilizada para moldar os órgãos policiais e as suas atribuições no início da República.

Seguem as análises dos dois casos propostos.

#### *2.4.1.1 A Polícia Civil paulista e as matrizes regulatórias “jurisdicizadas” do cargo de delegado de polícia*

A Lei Estadual [paulista] nº 979, de 23 de dezembro de 1905, promoveu no estado de São Paulo, apenas dezesseis

anos após o fim do Império, a criação do cargo de delegado de polícia estruturado em cinco classes, das quais as três mais elevadas (a 1<sup>a</sup>, a 2<sup>a</sup> e a 3<sup>a</sup>) somente poderiam ser ocupadas por bacharéis em Direito, que também tinham preferência no preenchimento das outras duas (a 4<sup>a</sup> e a 5<sup>a</sup>). Referindo-se à Polícia Civil de São Paulo, Abrahão José Kfourri Filho observa que “Datam dessa mesma época [os primeiros anos do século XX] as primeiras estruturas da Polícia Civil, com a criação de Departamentos, Gabinetes e Delegacias” (Kfourri Filho, 1991, p. 27), de maneira a permitir que se vislumbre a importância desse período – o início da República – na história da formação institucional do órgão policial civil paulista. À semelhança do que ocorreu em terras paulistas, a mesma estrutura de cinco classes no âmbito da carreira de delegado de polícia viria a ser estabelecida dezessete anos depois no Paraná, com a já mencionada Lei [Estadual] nº 3.052, de 8 de abril de 1922.

As Constituições do Estado de São Paulo de 1935, 1947 e 1967, além da Emenda Constitucional nº 2 de 1969, já traziam referências expressas ao cargo de delegado de polícia, dando indícios da absorção pela legislação desse Estado dos elementos estruturadores do formato institucional da Polícia Civil paulista. A Constituição de 1935, inicialmente, fazia menção em seu artigo 87, alínea 5, a uma regra de aposentadoria aplicável “para os delegados, e mais funcionários de polícia, especificados em lei”, bem como, no artigo 105, à normatização “para alistamento, na Força Pública e na polícia civil”, sendo estas as únicas referências nesse texto constitucional ao cargo de delegado de polícia e à própria Polícia Civil. Já a Constituição de 1947, no artigo 147, e respectivos incisos I a III, a seu turno, introduziu a regra que determinava que “A carreira de delegado de

polícia será organizada por lei especial”, exigindo a realização de concurso público para ingresso na sua classe inicial, e fixando normas para promoção por antiguidade e por merecimento, além de aposentadoria compulsória com vencimentos integrais aos trinta e cinco anos de serviço público. Não há em seu texto, no entanto, qualquer menção à instituição da “Polícia Civil” propriamente dita.

A Constituição de 1967, por outro lado, em seu artigo 139, parágrafo único, estabelece que “São órgãos policiais, subordinados ao Secretário de Estado responsável pela segurança pública” os “Delegados de Polícia e demais carreiras policiais civis” (inciso I), a “Força Pública” (inciso II) e a “Guarda Civil” (inciso III), e determina, no artigo 142, que “Os cargos da carreira de delegado de polícia serão providos por bacharéis em direito, processando-se o ingresso na classe inicial mediante concurso público de provas e títulos”. Quanto à corporação da Polícia Civil, em particular, além da vaga menção às “demais carreiras policiais civis” do inciso I do artigo 139, não há qualquer outra referência à sua estrutura ou atribuições. Em 30 de outubro de 1969, a Emenda Constitucional nº 2 confere – de maneira integral – nova redação ao texto Constituição paulista de 1967, de modo que seu artigo 144 praticamente copiou a redação original do texto do artigo 142 da Constituição emendada, já antes citado, determinando que os cargos integrantes da carreira de delegado de polícia deveriam ser providos por bacharéis em Direito, com ingresso na classe inicial por meio de concurso público. No entanto, não houve introdução de nenhuma referência expressa à Polícia Civil pela referida Emenda à Constituição de 1967, o que somente ocorreu com a promulgação da Constituição do Estado de São Paulo de 5 de outubro de 1989, a qual, em

sua atual redação, no artigo 140 – inserido no Título III (Da Organização do Estado), mais precisamente no Capítulo III (Da Segurança Pública), em sua Seção II (Da Polícia Civil) –, estabelece um regramento muito mais detalhado sobre a corporação policial civil nesse Estado.

O que se pode observar nesse processo histórico de desenvolvimento da Polícia Civil de São Paulo já no período republicano é que, desde 1905, com a Lei Estadual nº 979, de 23 de dezembro, a intenção desse Estado da Federação parecia ser, de fato, a de estruturar organicamente o referido órgão policial, mas com uma preocupação ainda muito rudimentar de implementação de sua engenharia institucional, que se baseava, inicialmente, apenas na definição de padrões mínimos para o ingresso na respectiva carreira de chefia, ou seja, na carreira de delegado. O preenchimento desses cargos vinculava-se ao bacharelado em Direito, muito provavelmente servindo esse requisito como uma espécie de filtro referencial para a seleção dos candidatos, reflexo do *status* que as ciências jurídicas ostentavam como padrão de formação técnica e saber disciplinar da ordem administrativa.

Hoje em dia, a relação da carreira de delegado no estado de São Paulo e da Polícia Civil, como corporação, com funções de natureza essencialmente jurídica é estabelecida pela própria Constituição paulista, a qual, em seu artigo 140, com a redação que lhe deu a Emenda Constitucional nº 35, de 3 de abril de 2012, determina com clareza que “No desempenho da atividade de polícia judiciária, instrumental à propositura de ações penais, a Polícia Civil exerce atribuição essencial à função jurisdicional do Estado e à defesa da ordem jurídica” (parágrafo 2º), também fixando que nos concursos públicos para ingresso na carreira de delegado de polícia deve haver necessariamente a “participação da Ordem dos Advogados

do Brasil em todas as suas fases, exigindo-se do bacharel em direito, no mínimo, dois anos de atividades jurídicas” (parágrafo 4º). A mesma Constituição também estabelece ser assegurada aos delegados de polícia a “independência funcional pela livre convicção nos atos de polícia judiciária” (parágrafo 3º), caracterizando-se, com isso, um aparente propósito de estabelecimento de parâmetros burocratizados – de inspiração “judicialiforme”, ou, mais propriamente, “jurisdicizada” – para a autodeterminação do órgão, cujo embrião, muito embora de formato ainda nebuloso, já havia sido gestado pela legislação muito tempo antes, quando da criação do cargo de delegado com a edição da Lei Estadual nº 979 de 1905, nos primeiros anos da República.

Mesmo na atualidade, portanto, a remissão ao passado imperial judicializado das instituições policiais de natureza civil, e em particular da própria figura do delegado, aparece indiciariamente impressa na regulamentação jurídico-legal – ou burocrático-constitucional – da Polícia Civil paulista. O formato legislacional imposto pelo estado de São Paulo à sua Polícia Civil atrai inexoravelmente essa corporação policial para um *locus* muito próximo da atividade jurídica propriamente dita, não somente em vista da sua essencialidade à função jurisdicional do Estado e de sua imprescindibilidade à defesa da ordem jurídica (conforme rotulação imposta pelo artigo 140, parágrafo 2º, da Constituição do Estado de São Paulo de 1989), mas também devido à participação direta da Ordem dos Advogados do Brasil no concurso público de ingresso na carreira de delegado de polícia e à exigência mínima de dois anos de desempenho de atividade jurídica pelo bacharel em direito que pleiteie acesso ao referido cargo (parágrafo 4º do mesmo dispositivo constitucional), em expressões muito emblemáticas de uma lógica burocratizante

que parece ter absorvido as heranças da histórica hibridação policial-judicial instalada em 1808 no Brasil.

A participação da Ordem dos Advogados do Brasil no concurso público para acesso à carreira de delegado de polícia, ademais, parece reproduzir a exigência inclusa nos artigos 93, inciso I, 129, parágrafo 3º, e 132, *caput*, da Constituição da República de 1988, os quais determinam a obrigatoriedade da presença do órgão de classe advocatício nos concursos públicos de ingresso, respectivamente, nas carreiras do Ministério Público<sup>64</sup>, da magistratura – neste caso, para o cargo inicial de juiz substituto –, e da advocacia pública – para os cargos de Procurador dos Estados e do Distrito Federal. Inspirando-se muito provavelmente no texto da Constituição Federal, a Constituição paulista parece querer espelhar um ideário de amoldamento do cargo de delegado de polícia à disciplina das carreiras que diretamente integram o universo judiciário, numa (re)aproximação ou revigoramento das lógicas que, no passado, verdadeiramente “jurisdicizavam” o ramo civil da atividade policial.

Admitindo-se como válida, ou não, esta hipótese, de qualquer maneira fica patente que a Polícia Civil de São Paulo trilhou seus próprios caminhos – no sentido de uma autonomia burocrático-administrativa, em acepção weberiana –, com o objetivo de encontrar as soluções adequadas para implementar o seu autogerenciamento como institui-

---

64. Exigência semelhante está incluída no texto do artigo 1º do Enunciado nº 11, de 13 de dezembro de 2016, do Conselho Superior do Ministério Público, no que atine especificamente aos concursos públicos para ingresso nessa instituição, cuja redação estabelece: “Art. 1º É obrigatória a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as fases de concurso para ingresso no Ministério Público, inclusive na apreciação de eventuais recursos apreciados pela respectiva banca, sob pena de nulidade de todas as fases posteriores à comprovada ausência de participação” (Brasil, Conselho Superior do Ministério Público, 2016).

ção policial, o que inclui o incremento das garantias de que hoje se revestem os ocupantes dos cargos que exercem a sua chefia, os delegados. E muito embora o conteúdo dos parágrafos 2º a 4º do artigo 140 da Constituição do Estado de São Paulo de 1989, acima referidos, tenha passado a ostentar as citadas redações somente no ano de 2012, por força da Emenda Constitucional nº 35, de 3 de abril desse mesmo ano, quando então vieram a apresentar os formatos redacionais que introduziram as regras aqui mencionadas, ainda assim tais modificações no conteúdo do texto constitucional paulista podem ser tidas como precursoras de um movimento de uniformização nacional dessa nova postura das Polícias Cíveis como órgãos policiais inseridos numa lógica de indispensabilidade para a própria justiça criminal.

Essa reconfiguração constitucional, que explicita a atribuição de garantias funcionais aos delegados de polícia paulistas e estabelece uma normatividade que atrela a instituição policial civil ao desempenho da própria atividade jurisdicional do Estado e à defesa da ordem jurídica, muito embora de caráter local, constitui um marco legislativo absolutamente decisivo para a própria imagem institucional das Polícias Cíveis brasileiras de um modo geral. E isto porque no ano seguinte à edição da Emenda Constitucional nº 35, que impôs essa nova redação à Constituição Paulista no que tange à Polícia Civil respectiva, adveio a Lei [Federal] nº 12.830, de 20 de junho de 2013, a qual, dispendo “sobre a investigação criminal conduzida pelo delegado de polícia” (conforme dispõe a ementa da mesma lei), em seu artigo 2º, parágrafo 1º, estabeleceu que “As funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais exercidas pelo delegado de polícia são de *natureza jurídica*, essenciais e exclusivas de Estado” (grifo nosso). Como se vê, trata-se de uma norma

de padronização das características das atividades funcionais de todos os delegados de polícia, das Polícias Cíveis dos Estados e do Distrito Federal e também da própria Polícia Federal, cuja direção está a cargo dos delegados de Polícia Federal, na forma do artigo 2º-A<sup>65</sup>, parágrafo único, da Lei nº 9.266, de 15 de março de 1996, com a redação que lhe deu a Lei nº 13.047, de 2 de dezembro de 2014.

No entanto, apesar da uniformização regulatória promovida pela Lei nº 12.830 de 2013, a anterior atribuição de garantias funcionais aos delegados de polícia paulistas por meio de norma constitucional específica, e, de um modo geral, o perfil eminentemente jurídico imposto à Polícia Civil do Estado de São Paulo, estampado no texto da Constituição estadual após a Emenda nº 35/2012, representam de certa forma o resultado de um processo histórico, conforme já salientado anteriormente, que possivelmente materializa a busca dessa instituição pela formatação de sua imagem como organismo policial autônomo. O reconhecimento da capacidade de autogestão de seu comando, por meio de delegados dotados de uma maior independência funcional, e o modelamento desta Polícia como entidade essencial à justiça e à própria ordem jurídica, traduzem, de modo indiciário, um movimento histórico que se assentou, desde sua origem – com a Lei Estadual nº 979 de 1905, apenas dezesseis anos depois da queda do Império em 1889 –, na busca da edificação estrutural da corporação policial civil a partir do fortalecimento dos integrantes de seus cargos diretivos.

---

65. Dispõe o parágrafo único do artigo 2º-A da Lei nº 9.266, de 15 de março de 1996, com a redação dada pela Lei nº 13.047, de 2 de dezembro de 2014, que: “Os ocupantes do cargo de Delegado de Polícia Federal, autoridades policiais no âmbito da polícia judiciária da União, são responsáveis pela direção das atividades do órgão e exercem função de natureza jurídica e policial, essencial e exclusiva de Estado”.

Este fato pode ser verificado, também indiciariamente, na nítida constatação da frequência muito maior de citações ao cargo de delegado do que à instituição policial civil propriamente dita nas sucessivas Constituições paulistas, conforme verificado acima. O mesmo ocorre na própria Lei nº 979/1905, que, reorganizando o serviço policial civil no Estado no início do século XX, tratou essencialmente dos postos de chefia da Polícia estadual, com pequenas referências, apenas, aos “inspetores de quarteirão”, que eram nomeados e demitidos pelos delegados de polícia “sob proposta dos sub-delegados” (artigo 10 da Lei nº 979/1905), e aos “supplentes”, de modo a estabelecer que “Os delegados auxiliares terão cada um dois supplentes”, enquanto “os outros delegados e subdelegados terão cada um tres supplentes” (artigo 3º da mesma lei estadual).

Por essas razões, admite-se aqui que a Polícia Civil paulista foi construída, ao longo do tempo, sobre uma referência histórica que privilegiou fundamentalmente o modelamento de um cargo específico dentro de sua estrutura, o cargo de delegado de polícia, responsável por sua direção e chefia. A partir de matrizes “jurisdicizadas”, esses processos de reconhecimento identitário levaram a corporação a erigir-se como órgão autônomo, numa (auto)referência que a integra aos mecanismos típicos do cotidiano judiciário, rebote bastante perceptível da sua herança imperial.

#### *2.4.1.2 A Polícia Civil paranaense e a obra “O Agente Policial”*

Passando-se, agora, à análise da composição histórica da corporação policial civil no Paraná, é necessário observar, inicialmente, que a sua evolução ocorreu de maneira

distinta da construção institucional de sua congênere do estado de São Paulo. As Polícias Cíveis são forças policiais de caráter estadual, razão pela qual sua formatação está provavelmente associada a idiosincrasias regionais, muito embora as linhas gerais do seu desenvolvimento estrutural tenham sido pautadas historicamente por posturas legislativas advindas de um poder central, tanto no período imperial como no republicano, por meio de alvarás, decretos, regulamentos e leis de caráter nacional. Apesar disso, desde o Império, a partir da criação da Intendência Geral de Polícia – antecessora remota das atuais instituições policiais cíveis – e, posteriormente, com o advento dos chefes de polícia nas diferentes províncias, até a República, quando então adotaram a nomenclatura que hoje é consagrada pela própria Constituição Federal de 1988, as Polícias Cíveis tiveram a chance de se constituir autonomamente, o que faz com que cada uma delas possa vir a ser uma polícia diferente das demais, mas sem prejuízo das atividades funcionais comuns que necessariamente as caracterizam e lhes imprimem certa uniformidade, principalmente quando em contraste com a sua coirmã militarizada, a Polícia Militar.

Como dito anteriormente, em 1918 é publicado o texto “O Agente Policial”, de autoria de Antonio Francisco Nauffal, pela Tipografia da Penitenciária do Estado do Paraná. Esse texto foi republicado, como também já salientado, em 1978, no volume 6 da *Revista da Polícia Civil do Paraná*, ou seja, exatamente sessenta anos após a primeira publicação. O texto encontrado na revista, ou seja, a sua segunda publicação, é exatamente o mesmo que foi impresso na publicação original, inclusive obedecendo à grafia da época. Nas primeiras linhas do texto, na parte denominada “Introdução”, Nauffal procura deixar claro que o seu intuito

com esse trabalho é o de “bem servir á Corporação á quem temos o dever de zelar” (Nauffal, 1978, p. 58), não individualizando a instituição policial à qual se refere, o que, em um primeiro momento, poderia levar a crer que se referisse à polícia paranaense como um todo. No entanto, frisa também que pretende “ministrar ensinamentos elementares absolutamente indispensaveis a qualquer Agente Policial Investigador” (Nauffal, 1978, p. 58), o que permite inferir que o autor concentra suas atenções sobre a atividade de investigação criminal, atribuição típica da Polícia Civil. Logo depois, no início do “Capitulo I”, denominado “Utilidade do Corpo de Agentes de Segurança Pública”, referindo-se ao mencionado corpo de agentes policiais, Nauffal destaca que

Em todos os países cultos como o Brazil, é esta uma Corporação [o Corpo de Agente de Segurança Pública] indiscutivelmente util; ella constitue, por assim dizer, o ‘pivot’ da Policia Civil; sem ella não pode haver boa Policia. (Nauffal, 1978, p. 58)

A menção expressa à Polícia Civil, no trecho acima transcrito, não deixa dúvida a respeito da instituição policial sobre a qual o autor tem o “dever de zelar”. Por outro lado, os estudos feitos por ele tratam muito minuciosamente de atribuições da Polícia Científica, a “Policia Scientifica e Technica” (Nauffal, 1978, p. 58), que no texto é mencionada como uma “modernissima instituição” (Nauffal, 1978, p. 58), e cuja utilidade prática para investigação policial é exaltada em diversos momentos do trabalho, razão pela qual se subentende que seja justamente “o ‘pivot’ da Polícia Civil” que o autor faz questão de destacar. A apreciação de Nauffal acerca da imprescindibilidade do estudo dessa nova polícia científicista se insere nitidamente numa ordem de compreensão republi-

cana, mais ampla do que aquela pensada para a Província do Paraná quando da separação da Comarca de Curitiba do território provincial de São Paulo em 1853, ainda sob a égide do Império. Nesse contexto, parece haver uma licença para a polícia ser pensada como objeto de uma reflexão institucional em si mesma, a par dos processos de burocratização estatal, muito embora deles não deixe de fazer parte.

Atualmente, no Paraná, a Polícia Científica possui uma estrutura própria e apartada da Polícia Civil. Subordinada diretamente à Secretaria de Estado da Segurança Pública e Administração Penitenciária do Paraná, a Polícia Científica desvinculou-se do Departamento Polícia Civil por meio da Emenda Constitucional nº 10, de 16 de outubro de 2001, a qual veio a modificar a redação dos artigos 46 e 50 da Constituição do Estado do Paraná<sup>66</sup>, de modo que, após esta mudança, a instituição passou a integrar autonomamente o sistema de segurança pública paranaense, vindo a ser dotada, inclusive,

---

66. A Emenda Constitucional nº 10, de 16 de outubro de 2001, modificou a Constituição do Estado do Paraná, acrescentando o inciso III ao artigo 46, com a seguinte redação: “Art. 46. A segurança Pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos é exercida, para a preservação da ordem pública e incolumidade das pessoas e do patrimônio, pelos seguintes órgãos: I - Polícia Civil; II - Polícia Militar; III - Polícia Científica. Parágrafo único. O Corpo de Bombeiros é integrante da Polícia Militar.” Alterou, ainda a redação do artigo 50, acrescentando os parágrafos 1º a 3º, nos seguintes termos: “Art. 50. A Polícia Científica, com estrutura própria, incumbida das perícias de criminalística e médico-legais e de outras atividades técnicas congêneres, será dirigida por perito oficial de carreira da classe mais elevada, na forma da lei. § 1º A função policial científica fundamenta-se na hierarquia e disciplina. § 2º O Conselho da Polícia Científica é órgão consultivo, normativo e deliberativo, para fins de controle do ingresso, ascensão funcional, hierarquia e regime disciplinar das carreiras policiais científicas. § 3º Os cargos da Polícia Científica serão providos mediante concurso público de provas e títulos, observando o disposto na legislação específica.”

de um órgão consultivo, normativo e deliberativo próprio – o Conselho da Polícia Científica –, cujas incumbências seriam a de controlar o ingresso de candidatos nas carreiras policiais científicas e a sua respectiva ascensão funcional, bem como a de normatizar a estrutura hierárquica e disciplinar da instituição. Em 19 de novembro de 2014, no entanto, o Plenário do Supremo Tribunal Federal julgou procedente a Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 2.616/Paraná, de modo a declarar a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 10, antes referida, tendo sido a decisão publicada no Diário da Justiça Eletrônico nº 27, de 10 de fevereiro de 2015, motivo pelo qual, juridicamente, não prosperou a desvinculação integral da Polícia Científica do Paraná frente ao Departamento de Polícia Civil do mesmo Estado. Apesar disso, a Polícia Científica manteve sua estrutura própria, com a direção do órgão atribuída a peritos de carreira da classe mais elevada, na forma da lei, conforme já estabelecia o artigo 50 da Constituição do Estado do Paraná, mesmo antes da desvinculação trazida pela Emenda Constitucional nº 10<sup>67</sup>.

Ao tratar da “polícia científica”, Antonio Francisco Nauffal a exalta como sendo “um dos elementos mais poderosos e de mais utilidade a todo e qualquer departamento policial” (Nauffal, 1978, p. 58). O texto por ele construído concatena análises de diferentes aspectos da atividade policial no início do século XX, e, nesse contexto, as menções às atividades da Polícia Científica tangem assuntos que podem ser considerados extremamente inovadores para a época, como o

---

67. A redação original do artigo 50 da Constituição do Estado do Paraná era bastante semelhante àquela que foi introduzida pela Emenda Constitucional nº 10, de 16 de outubro de 2001, dispondo que: “A polícia científica, com estrutura própria, incumbida das perícias de criminalística e médico-legais, e de outras atividades técnicas congêneres, será dirigida por peritos de carreira da classe mais elevada, na forma da lei.”

tema “Das impressões digitais” (Nauffal, 1978, p. 71), objeto do capítulo VIII, mas também abordado no capítulo IX, com a designação “O aumento das impressões” (Nauffal, 1978, p. 75), no qual o autor trata da “fotografia” (Nauffal, 1978, p. 71) como instrumento “recomendável para engrandecer directamente as impressões digitais” (Nauffal, 1978, p. 71). Matéria correlata, ademais, vem disposta no décimo capítulo da obra, intitulado “Da aplicação da fotografia” (Nauffal, 1978, p. 78), cujo texto, da mesma forma, aborda questões de matriz eminentemente técnico-científica.

O texto de Nauffal se insere num período marcado pelas grandes transformações científicas da Revolução Industrial – o final do século XIX e início do século XX –, no qual surgiram inovações tecnológicas em velocidade e proporções nunca antes imaginadas. A sociedade assistia ao rápido crescimento de novas tecnologias, como as máquinas a vapor e os motores a combustão, a construção de estradas de ferro, a criação da fotografia e a introdução do telégrafo e do telefone como inéditos instrumentos de comunicação, que passaram, então, a disputar espaço com os serviços de correios. O desenvolvimento da eletricidade, o uso de combustíveis extraídos do petróleo para mover navios e locomotivas, ao invés do carvão, a popularização do rádio como forma de entretenimento e na veiculação de noticiários e previsão do tempo, além de outras inúmeras invenções, viriam a transformar o modo de viver cotidiano, inclusive no Brasil.

Do ponto de vista científico, ademais, vigoravam com muita popularidade estudos proto ou pseudocientíficos como a frenologia de Franz Joseph Gall, teoria que pretendia definir o caráter, as características da personalidade e o grau de criminalidade por meio do estudo do formato da cabeça humana, e, também, a craniometria e a fisionomia,

como estudos que tinham como objeto, respectivamente, o tamanho do crânio e as características ou configurações faciais, ambas direcionadas a finalidades semelhantes às dos estudos frenológicos, além de outras variações de técnicas extraídas da antropometria, para a definição de feições e padrões de comportamento e inteligência. No mesmo sentido, a Antropologia Criminal e a Escola Positiva do Direito Penal, idealizadas pelo criminologista Cesare Lombroso, pautavam as discussões sobre a delinquência e o perfil do delinquente – o “criminoso nato”, com natural inclinação para o mal –, marcadamente presentes no livro *O homem delinquente* (Lombroso, 2013), a obra clássica do autor.

Nesse ambiente de frenesi científico, as referências à necessidade de se reconhecer a importância de uma polícia tecnicista – ou, mais propriamente, tecnológica – e profissional permeia todo o trabalho escrito por Nauffal, demonstrando a preocupação do autor com o aperfeiçoamento do serviço policial. Esse esforço muito provavelmente reflete o panorama institucional que incorporava o espírito inovador da época, fornecendo indícios da maneira como eram buscados os subsídios para a profissionalização da polícia no início do século XX no Paraná. Reflexo de um processo civilizador (Elias, 1994) instrumentalizado pela ciência, a Polícia Científica é um recorte dessa realidade de inovações civilizatórias, como órgão integrante de uma construção planejada dos saberes e das práticas de policiamento. Por essas razões, o fato de o texto “O Agente Policial” ter sido publicado originalmente pela Tipografia da Penitenciária do Estado é extremamente revelador da assunção, pelo próprio Estado, de uma responsabilidade em destacar ideias de tecnicidade e de cientificidade que, nesse momento histórico, mostravam-

-se como aparatos de utilidade imediata no aperfeiçoamento da prestação do serviço de segurança pública.

Há outro tema bastante representativo em “O Agente Policial”, que permite compreender certos aspectos da dinâmica de ação da polícia paranaense nas décadas iniciais do século XX. Refletindo o pensamento então vigente, Nauffal trata muito diretamente do tema da prostituição, dentro de uma visão que encampava as estratégias características do “higienismo moral” e da “medicina social” de que fala Jurandir Freire Costa (2004), à maneira do que ocorrera tempos antes no Rio de Janeiro, quando da implementação de uma política de reordenação espacial e sanitária da “urbe” pela polícia. O texto de Nauffal, nesse ponto, é extremamente ilustrativo:

A mulher corrupta constitue, inegavelmente, um fator poderoso que se associa aos outros, concorrendo para o alargamento da criminalidade.

Sedenta de luxo, inconscientemente vaidosa, ella procura, por todos os meios, perverter o caracter do esposo ou do amante, exigindo-lhe mil e um sacrificios, afim de satisfazer aos seus desejos immoderados de *coquetterie*.

Assim, o homem amoroso e sem recursos pecuniaros, na ancia de ver os seus affectos correspondidos, vae ao extremo, lançando mão de meios criminosos, como o furto e o roubo, que lhe desfibram o caracter muitas vezes fundido no cadinho do trabalho honesto, emquanto, em tróca do seu rebaixamento moral, encontra como recompensa o amor daquella a quem ama com toda a força do seu ser.

Dest’arte, com o fluir do tempo, eis que um homem outr’ora honesto e digno se transforma em um delinquente profissional perigoso, em um elemento de desordem para a sociedade. (Nauffal, 1978, p. 61, grifo do autor)

Observa-se nesse trecho do texto uma concentração de esforços do autor para demonstrar a nocividade da prostituta em relação ao elemento masculino, chegando a sugerir o risco de perversão do próprio “caracter do esposo ou do amante”. A preocupação com a assepsia ou higienização moral, portanto, fica patente no modo pelo qual se argumenta a partir da periculosidade da “mulher corrupta”, caracterizada como um “fator poderoso” – de verdadeiro “rebaixamento moral” – que atuaria como catalisador de uma ambientação degenerada e delinquencial, a partir do nicho criminógeno da prostituição.

Tratando da educação higiênica e da saúde pública no Paraná nos anos de 1920 a 1940 – período que coincide com o momento da primeira publicação de “O Agente Policial”, ocorrida em 1918 – Márcia Regina Ristow destaca que “As políticas de atendimento aos pobres, às crianças, às mães solteiras, às prostitutas e aos desocupados passaram pela lente do saber médico e das instituições” (Ristow, 2011, p. 92). A autora deixa claro que a preocupação sanitarista – resultante da ciência médica, mas também encampada pela polícia – de fato estava embutida na mentalidade institucional de então. Ristow destaca que “A prostituição, os menores de rua, a mendicância e a violência foram temas também retratados pelo discurso médico e instituídos na regulamentação sanitária” (Ristow, 2011, p. 169), o que vem a demonstrar que a questão da criminalidade – ora associada à “violência” que a autora menciona – incluía-se na ordem do dia também como questão higiênica, absorvida pela normatização sanitário-policial.

Em 1918, a prostituição representava um risco para a moral social, mas também para moral sanitária. Relacionava-se, assim, tanto à desestrutura dos costumes familiares, à desordem social e à delinquência profissional – preocupação claramente

manifestada por Nauffal –, quanto ao perigo para a higidez médica da sociedade, devido à proliferação de doenças venéreas ou infecções sexualmente transmissíveis, principalmente a sífilis, e aos maus hábitos higiênicos da população.

A necessidade de um cuidado médico-sanitário e profilático em relação à prostituição, sem sombra de dúvida, influenciava decisivamente as dinâmicas de segurança pública e a própria ação cotidiana dos órgãos policiais, a ponto de ser abordado como um dos temas preponderantes pelo autor do artigo “O Agente Policial”, justamente em um texto cujo objetivo primordial era “ministrar ensinamentos *elementares* absolutamente indispensáveis a qualquer Agente Policial” (Nauffal, 1978, p. 58, grifo nosso). Noutras palavras, era, de fato, “elementar” que qualquer policial soubesse que uma prostituta, considerada como uma mulher moralmente corrompida, fosse capaz de arrastar seu companheiro para o crime. A degeneração dos costumes e da sanidade sociais pela prostituição, em última análise, representava um seríssimo risco para o incremento da delinquência, e o conhecimento do policial acerca dessas circunstâncias era basilar e estritamente fundamental para o bom desempenho de uma função verdadeiramente profilática, decorrente do íntimo entrelaçamento entre a “ordem médica” – a higienização das estruturas sociais – e a própria “norma familiar” – os bons costumes da família honesta e digna –, no sentido que lhe emprega Costa, J. F. (2004).

Outro elemento que pode ser observado em “O Agente Policial” é a ponderação que faz o autor, em particular, acerca da prostituição como circunstância que pode concorrer para o “alargamento da criminalidade” (Nauffal, 1978, p. 61). O texto de Antonio Francisco Nauffal arrasta o leitor para a conclusão de que, na sociedade dos primeiros anos após a proclamação da República no Brasil, a corrupção

moral da mulher prostituta encarnava uma nocividade com potencial para ultrapassar as fronteiras da deterioração de seu próprio caráter, e também do caráter daquele “homem outr’ora honesto” (Nauffal, 1978, p. 61) que com ela se envolvia, dessa forma vindo a atingir as relações sociais numa escala muito maior e num espectro muito mais abrangente, circunstância esta que colocava em situação de perigo a própria comunidade, por desbordar o nicho de relações intersubjetivas da meretriz. De acordo com as percepções sociocriminais vigentes durante a transição do século XIX para o século XX, a prostituição tinha vocação para se tornar um verdadeiro polo de irradiação da delinquência, com efeito alargador da criminalidade, tornando-se por isto um problema de segurança coletiva, um problema da polícia.

Luzia Margareth Rago, ao analisar o que chama de “novo modelo normativo de mulher, elaborado desde meados do século XIX” (Rago, 1985, p. 62), argumenta que, assumindo seu lugar como paradigma de feminilidade, o de “esposa-dona-de-casa-mãe-de-família” (Rago, 1985, p. 62), cabia a esta mulher de fins do século XIX a assunção do papel de mãe, amamentadora da prole, apoiadora do marido – uma “companhia mais agradável e interessante ao homem” (Rago, 1985, p. 63) – e exemplo de dedicação ao lar, que se contrapunha à mulher devassa e pernicioso. A partir das ponderações feitas por Rago, é possível inferir a existência de um “discurso médico-higienista” (Rago, 1985, p. 75, grifo da autora) que induz a um mecanismo de atribuição de papéis sociais às mulheres a partir de uma perspectiva masculinizada, e primordialmente sanitaria, dentro da qual a conduta da “mulher pública” (Rago, 1985, p. 89), a prostituta de perfil verdadeiramente lombrosiano – talvez, até, uma espécie de “mulher-delinquente”, análoga à emblemática figura do

“criminoso nato” descrito na obra de Cesar Lombroso (2013) –, contrapõe-se à da “mulher honesta e pura” (Rago, 1985, p. 89), cuja honestidade e pureza possuem, nesse contexto, aspectos tanto sanitários quanto morais. A prostituição, enfim, “é classificada pelo saber médico e criminológico como ‘vício’, ‘fermento corrosivo’ lançado no grêmio social, que tende a alastrar-se e a corromper todo o corpo social” (Rago, 1985, p. 85), aquele “fator poderoso” destacado por Nauffal (1978, p. 61), extremamente nocivo aos padrões de normalidade construídos dentro de um “imaginário de família criado pela sociedade burguesa” (Rago, 1985, p. 61).

A legislação da época não criminalizava a prostituição em si mesma, constituindo objeto de repressão penal somente as condutas configuradoras de Lenocínio – a exploração da prostituição –, nos moldes dos artigos 277 e 278 do Decreto nº 847, de 11 de outubro de 1890, o “Codigo Penal dos Estados Unidos do Brazil”. Por outro lado, reforçando a própria noção de nocividade ou perniciosidade com que se rotulavam as mulheres inseridas no contexto discriminatório da prostituição, o citado diploma legal estabelecia uma pena radicalmente menor para o caso do estupro em que viesse a ser vítima uma “mulher publica ou prostituta” (artigo 268, parágrafo 1º), se comparada à pena do estupro que vitimasse uma “mulher virgem ou não, mas honesta” (artigo 268, *caput*). Neste último caso, o da mulher tida por “honestas”, a pena de prisão variava entre os limites de um a seis anos, enquanto no caso da prostituta vinha fixada em patamar bastante inferior, de seis meses a dois anos. E, por via de consequência, a ação policial contaminava-se por essa discriminação legalmente reconhecida, mas também a alimentava, na medida em que os próprios discursos endereçados à polícia – a exemplo do texto “O Agente Policial” – reforçavam a sua (re)produção no cotidiano.

Antonio Francisco Nauffal, no mesmo texto, trata da questão atinente aos “criminosos profissionaes” (Nauffal, 1978, p. 64), fazendo-o no capítulo IV. Tais criminosos são definidos pelo autor a partir da assertiva que leva em consideração a sua intenção de obtenção de lucro com a prática da atividade criminosa, uma vez que esses indivíduos “teem por principal objetivo adquirir fortuna, embora para isso seja necessario ir ao extremo – matar” (Nauffal, 1978, p. 65). No entanto, outro aspecto da explanação do autor sobre esse tema também merece destaque. Assim é que Nauffal aparentemente concorda com a subdivisão dessa modalidade de delinquência em dois subgrupos, afirmando que

Segundo a opinião de varios autores de sociologia criminal, os criminosos profissionaes dividem-se geralmente em duas classes: delinquentes que operam na alta sociedade e delinquentes das baixas classes. De facto essa divisão é bem aceitavel. (Nauffal, 1978, p. 65)

Ao considerar “aceitavel” essa divisão, Nauffal permite vislumbrar uma dicotomia que sugere francamente uma diferenciação de classes sociais, indiciariamente detectada no seu discurso, e que permite traduzir, de maneira camuflada – ou até mesmo sub-reptícia –, as dinâmicas socioculturais presentes também no seio das próprias instituições policiais às quais dirige sua fala. As fatias marginalizadas da sociedade, integradas pelos pobres e prostitutas, portanto, eram os principais alvos de uma ação seletiva da polícia, atribuindo-se-lhes a responsabilidade pelos malefícios combatidos no cotidiano policial.

Em análise do contexto da criminalidade na cidade de São Paulo entre os anos 1880 e 1924 – período que coincide com o interstício aqui analisado, fins do século XIX e primei-

ros anos do século XX –, Boris Fausto destaca que a atividade policial ia “muito além da prisão de eventuais criminosos, exercendo uma atividade de amplo controle social” (Fausto, 1984, p. 30). Este controle era, assim, cirurgicamente direcionado aos negros – em mecanismos de ‘discriminação pela cor’ verificados logo depois da abolição da escravidão –, às prostitutas e mulheres adúlteras, aos imigrantes estrangeiros e à massa operária que surgia com o nascimento das fábricas, e instrumentalizado por rotulações estigmatizantes como as de “vadiagem”, “embriaguez” e “desordens”. O mesmo autor destaca que a “estigmatização de camadas sociais destituídas com o rótulo de ‘vadios’ é um dado que percorre a história brasileira desde o período colonial” (Fausto, 1984, p. 39), contexto do qual não somente o estado de São Paulo, objeto da análise de Boris Fausto, mas também o Paraná, e as suas respectivas polícias, são partes indissociáveis.

De modo semelhante, comentando a realidade da capital paranaense do final do século XIX e início do século XX, Maria Ignês Mancini de Boni faz referência a uma “conjuntura de redefinição liberal da ordem pública, donde emerge um novo paradigma de subordinação e disciplina social” (De Boni, 1987, p. 46) na qual a preocupação com a delinquência surge como peça fundamental para a própria reconfiguração dos parâmetros de reestruturação social na cidade de Curitiba. A polícia paranaense, no contexto do período compreendido entre os anos de 1890 e 1920, interstício que é objeto da análise da autora, exercia uma função crucial e dirigida principalmente ao controle e à fiscalização de eventos criminais protagonizados pelas classes pobres e marginalizadas. Esses episódios eram rotulados pelas autoridades policiais como “vadiagem”, “desordem”, “mendicância”, “ociosidade” ou “vagabundagem”, “embriaguez”

e ocorrências envolvendo indivíduos “turbulentos”, incluindo-se aí, também, a jogatina, a problemática dos menores abandonados e dos menores delinquentes, a prostituição, o controle de doenças venéreas, como a sífilis, e a prática da capoeira, herança da escravidão que muito recentemente se encerrara. Os negros e os índios, mas também os imigrantes que agora se estabeleciam em maior número na capital do Paraná, em decorrência da crescente industrialização e da emergência do trabalho livre, por tais razões, frequentemente representavam um problema a ser enfrentado pelos organismos policiais. E nesse sentido, a polícia cada vez mais se prestava a um papel repressivo e de controle social “sob a forma de um aparelho de Estado” (De Boni, 1987, p. 46), destacando também, a citada autora, que

A polícia se atribui o papel de “guarda avançada da vida e da propriedade” e vê sua atividade intimamente ligada ao “direito de punir”. Utiliza-se para isso, principalmente, das prisões correccionais, e de determinações de posturas que explicitam sua atuação no sentido de controle do social. (De Boni, 1987, p. 55)

No combate à mendicância, em particular, além da atuação repressiva da polícia também ganhou importância a criação de espaços [sanitarizantes ou higienizadores] de isolamento – destinados a receber os protagonistas desta que era considerada uma incômoda situação –, do que foi exemplo a construção do Hospício Nossa Senhora da Luz, inaugurado em 1903, onde “existiria uma sessão destinada ao recolhimento de indigentes” (De Boni, 1987, p. 61).

Já a prostituição, nesse mesmo sentido, passou a ser alvo de um severo e generalizado controle, de modo que os

Agentes controladores, neste caso, foram as autoridades policiais, as autoridades sanitárias, as autoridades religiosas, como também foi a própria sociedade que, através de denúncias pela imprensa, solicitava a ação do aparelho policial para coibir os atos “atentatórios à moral e aos bons costumes”. (De Boni, 1987, p. 83)

A estratégia “médico/policial de vigilância e controle da prostituição” (De Boni, 1987, p. 87), portanto, “em termos sanitários e morais” (De Boni, 1987, p. 87), estabelecia-se na cidade de Curitiba – que, por ser a capital do Estado, refletia com bastante precisão o ideário policialesco do complexo punitivo estatal – por meio de um foco essencialmente higienizador e ordenador do espaço urbano engendrado pela “medicina social” (Costa, J. F., 2004), no qual a polícia funcionava como engrenagem de especial importância para a burocracia repressiva e fiscalizadora.

A partir das análises feitas acima, portanto, é possível inferir que os elementos burocratizantes e constitutivos das Polícias Civis paulista e paranaense, cada qual a seu modo, traduzem-se por mecanismos legislativos e processos sócio-históricos que absorvem as dinâmicas cotidianas e a mentalidade comunitária do início do século XX, bem demonstrando como essas instituições, já nos primeiros anos após a proclamação da República, erigiam-se autonomamente como instituições policiais.

São facilmente detectáveis, assim, nos processos de construção legislativa e de formação do perfil socio-político dessas corporações policiais civis, os esforços por elas direcionados ao seu (auto)delineamento como polícias verdadeiramente independentes, na busca da formação burocrática e ideológica de seus perfis operativos dentro dos sistemas de segurança pública em que se inseriam.

Passar-se-á, agora, a um estudo sobre a Polícia Ferroviária Federal, instituição de natureza civil e formação

*sui generis*, incumbida originalmente do policiamento das estradas de ferro do Império, cujos mecanismos de burocratização são extremamente ilustrativos dos modos de composição histórica e da gestão da autoridade policial no Brasil.

#### **2.4.2 Da “polícia do caminho de ferro” à Polícia Ferroviária Federal**

A Polícia Ferroviária Federal é um ente praticamente desconhecido, até mesmo para alguns dos operadores de segurança pública nos dias de hoje no Brasil. Instituição de natureza eminentemente civil, sem quaisquer traços de militarização, tem a sua previsão constitucional inscrita no inciso III do *caput* do artigo 144 da Constituição da República de 1988. Sua tradição se descola da evolução policial brasileira, não se inserindo na discussão das dicotomias “civil *versus* militar” ou “judicial *versus* policial”, que caracterizaram o nascimento e o desenvolvimento das instituições policiais nos primeiros anos após a chegada da família real portuguesa ao Brasil.

Criada por ato do imperador Dom Pedro II, já quando estabilizada a tradição monárquica em solo brasileiro, a denominada “Polícia dos Caminhos de Ferro” é a antecessora da “Polícia das Estradas de Ferro” e embrião distante dos corpos de agentes de segurança de vias férreas que hoje reclamam sua posição como integrantes de uma legítima Polícia Ferroviária Federal. E esta, por sua vez, é uma instituição que legalmente não existe, mesmo prevista de maneira formal e abstrata pela Constituição Federal, e apesar das inúmeras controvérsias que sobre ela recaem. Materializada apenas “de fato” em agentes de segurança ferroviários alocados em atividades pseudopoliciais – na Rede Ferroviária Federal (Rede), na Companhia Brasileira

de Transportes Urbanos (CBTU) e na Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre (Trensurb) –, sua existência é repetidamente contestada e insistentemente desconsiderada.

No entanto, sua história como corporação autônoma e a evolução – ou involução – institucional de sua estrutura representam um exemplo de organização burocrática muito singular, principalmente na análise dos modos e métodos estruturais do poder burocratizante da autoridade estatal. Apesar de não se tratar de uma instituição que historicamente tenha desempenhado uma função de polícia judiciária, mas sim de polícia ostensiva das vias férreas e de suas dependências e ambientes associados – tais como as estações, os trilhos e as próprias composições, ou seja, os conjuntos de carros e vagões dos trens<sup>68</sup> –, a sua análise se mostra pertinente no presente tópico deste segundo capítulo, pois representa uma ponte de dupla importância. Primeiramente, entre a análise evolutiva das instituições policiais de natureza civil no Brasil e a perquirição sobre a estrutura de uma polícia absolutamente *sui generis* dentro do seu contexto de especialidades e funções burocratizadas; e, também, em segundo lugar, entre um “passado imperial” de estratégias legislativas que facultaram a construção de um organismo policial para proteção de um patrimônio então muito caro ao estado – as ferrovias – e um “presente republicanizado”, caracterizado praticamente por uma falência comercial e econômica das vias férreas, em que sua desconstrução burocrática deixou uma espécie de limbo jurídico-histórico, cujos herdeiros – e órfãos – ainda procuram sanar. O momento, então, é de exploração dessas lógicas

---

68. Para maiores esclarecimentos quanto à terminologia técnica, veja-se o Glossário de Termos Ferroviários. Disponível em: <https://bit.ly/3Tb7Y8O>. Acesso em: 20 maio 2022.

“des” ou “reburocratizantes”, a começar por um olhar sobre o próprio ente estatal do qual emanaram essas dinâmicas.

O Estado brasileiro, do ponto de vista de sua evolução político-constitucional, conforme o entendimento do jurista constitucionalista José Afonso da Silva, passou por três fases distintas e de certo modo elementares para a compreensão do desenvolvimento das suas instituições formais, sendo elas as fases “colonial”, “monárquica” e “republicana” (Da Silva, J. A., 2012). Cada uma dessas fases apresentou singularidades político-administrativas que moldaram a maneira de se exercer o poder, desde a organização das capitânias hereditárias, passando pela instalação da Corte portuguesa no Brasil em 1808 e o processo, que se seguiu, de estabilização de uma monarquia verdadeiramente brasileira com D. Pedro II, até que a falência desse sistema viesse a dar origem ao governo provisório da República, de modo a evoluir para o formato republicano e federativo hoje vigente no Brasil.

Durante a “fase monárquica”, como também aponta José Afonso da Silva, as diferentes províncias eram necessariamente subordinadas ao poder central imperial, “através do seu presidente, escolhido e nomeado pelo Imperador, e do chefe de polícia, também escolhido pelo Imperador, com atribuições não só policiais como judiciais até 1870” (Da Silva, J. A., 2012, p. 75). Essa subordinação se reafirmava por intermédio de toda uma rede de outras autoridades policiais e judiciais, desde os juízes de paz, os delegados e subdelegados, os inspetores de quartelão, os carcereiros e os funcionários policiais subalternos, até os juízes de Direito, os juízes municipais, os promotores públicos e a própria Guarda Nacional, “a qual, a partir de 1850, passou a ser subordinada ao poder central” (Da Silva, J. A., 2012, p. 75). Eram figuras institucionais que, inseridas no contexto de uma construção jurídico-política imperial e de uma normati-

vidade regulatória tipicamente monárquica, faziam parte de uma mesma lógica centralizadora – embora com certa dose de desvinculação e autonomia, quando se trata dos juízes de paz, cujos cargos eram eletivos –, uma vez que o centro de emanação do poder era, em última análise, o imperador.

A definição de estruturas jurídico-policiais dentro de áreas estratégicas e de interesse exploratório econômico respeitava a mesma lógica formal de centralização do controle administrativo e da normatização legal. Um exemplo claro desse processo foi a construção das estradas de ferro, essenciais ao crescimento econômico do país durante o Império. A propósito do assunto, informação bastante interessante é aquela trazida por Louise Gabler, ao tratar da Estrada de Ferro D. Pedro II, que teve sua origem – muito embora ainda não com esta nomenclatura – no Decreto Imperial nº 641, de 26 de junho de 1852. Nesse sentido, a citada autora observa que

A construção das estradas de ferro estava relacionada ao processo de modernização do Império, avançada a partir da segunda metade do século XIX, quando se observava um maior desenvolvimento da economia, com necessários investimentos na infraestrutura e na urbanização do Brasil. (Gabler, 2015)

Ainda segundo Louise Gabler, a primeira ferrovia do Brasil foi implantada no ano de 1852 por Irineu Evangelista de Souza, que posteriormente viria a ser detentor do título de Visconde de Mauá, tratando-se da via férrea posteriormente batizada com o nome do próprio imperador, a já acima referida Estrada de Ferro Dom Pedro II.

O mesmo Decreto nº 641 de 1852 é considerado como o ato normativo que efetivamente cria a chamada “polícia do caminho de ferro”, apesar de não lhe fixar com exatidão as

suas atribuições. O referido órgão é considerado o precursor histórico da atual Polícia Ferroviária Federal, muito embora esta instituição seja hoje alvo de muita controvérsia, haja vista a total ausência de legislação infraconstitucional que a regule. A Polícia Ferroviária Federal é expressamente prevista no inciso III do *caput* do artigo 144 da Constituição Federal de 1988, e, por via de consequência, figura como órgão essencialmente policial, indubitavelmente integrante do sistema de segurança pública brasileiro. No entanto, não há lei específica que regule sua estrutura, carreira e funções, nem mesmo o formato de ingresso na corporação. Enfim, a Polícia Ferroviária Federal, legalmente, não existe como organismo burocratizado dentro da estrutura estatal. No contexto dos processos burocratizantes, portanto, é este o ponto fulcral que deve ser aqui analisado.

Nesse sentido, em 9 de maio de 1855, aproximadamente três anos depois da menção feita pelo Decreto nº 641 de 1852 à “policia do caminho de ferro” – uma vez que esta foi apenas uma breve referência à sua existência, no parágrafo 14º do artigo 1º do citado ato normativo<sup>69</sup>, sem especificação de sua estrutura ou de seu funcionamento –, o Governo baixa o Decreto nº 1.599, que “Aprova os Estatutos da Companhia da Estrada de ferro de D. Pedro II”, conforme deixa claro a sua própria ementa. Neste Decreto de 1855,

---

69. Dispunha o parágrafo 14º do artigo 1º do Decreto nº 641, de 26 de junho de 1852: “Por meio dos necessarios Regulamentos, e de intelligencia com a Companhia, providenciará o Governo sobre os meios de fiscalisação, segurança e *policia do caminho de ferro*, bem como estatuirá quaesquer outras medidas relativas á construcção, uso, conservação e costeiro do caminho de ferro, podendo impor aos infractores penas de multa até duzentos mil réis, e de prisão até tres mezes, e solicitando do Corpo Legislativo providencias ácerca de penas mais graves e proporcionadas aos crimes que possão affectar a sorte da empresa, as garantias do publico, e os interesses do Estado” (grifo nosso).

todavia, também não consta uma regulamentação exata das funções e da organização administrativa dessa polícia, muito embora fique claro em diversos de seus dispositivos a competência – descrita no Decreto nº 1.599 como “direito” – do Governo Imperial “de regular a policia do serviço [ferroviário]” (artigo 6º), bem como “de manter a policia e segurança da estrada [de ferro]” (artigo 17).

Há referências, ainda, aos “Regulamentos policiaes organizados pelo Governo” (item de número 15 do artigo 36), à atribuição do Governo Imperial de providenciar a normatização relativa à segurança dos viajantes, bem como “dos guardas e empregados que a Companhia tenha de estabelecer para velarem na observação de seus regulamentos, e manterem a policia da estrada de ferro” (artigo 39), com menção expressa, também, aos “regulamentos que o Governo deve promulgar, em conformidade do § 14 do art. 1º da lei de 26 de Junho de 1852”, ato normativo este que, na verdade, é o Decreto nº 641, de 26 de junho de 1852, aqui já anteriormente referido. Este último registro, em particular, encontra-se inserido na primeira parte do artigo 41 do “CONTRACTO PARA A CONSTRUÇÃO, USO E CUSTEIO DA ESTRADA DE FERRO DE D. PEDRO II”, que integra o texto do Decreto nº 1.599 de 1855.

Em 26 de abril de 1857, advém o Decreto nº 1.930, que trata especificamente da “fiscalização da segurança, conservação e policia das estradas de ferro”, nos termos de sua ementa, destinando-se a regulamentar diretamente o parágrafo 14º do artigo 1º do anterior Decreto nº 641 de 1852. O Decreto nº 1.930 de 1857, por conseguinte, pode ser considerado como a verdadeira fonte da autonomia da Polícia das Estradas de Ferro, uma vez que o seu artigo 32 estabelece categoricamente que “As estradas de ferro e suas dependências assig-

naladas na planta *não serão sujeitas á policia municipal*” (grifo nosso), de modo a estabelecer diversas regras atinentes à estruturação de uma atividade específica e diversa daquela acometida ao policiamento ordinário, atribuída agora a uma instituição de segurança especializada na fiscalização – efetivamente policial – das vias férreas. O referido Decreto não contém um estatuto individualizado da corporação policial em questão, mas faz diversas menções aos regulamentos e instruções atinentes a esse serviço de policiamento, ali descritos como sendo as “regras policiaes estabelecidas para as estradas de ferro, ou seja nos Regulamentos do Governo ou nos da respectiva Administração” (artigo 30), de modo a reconhecer a plena autonomia da atividade.

Doze anos mais tarde, é baixado o Decreto nº 4.372, de 16 de maio de 1869, que aprova o regulamento para a direção e administração da Estrada de Ferro Dom Pedro II. Seu texto traz uma remissão ao Decreto nº 1.930 de 1857, com referências expressas à “policia da estrada de ferro”, no artigo 6º, e à “policia e conservação da via férrea”, no artigo 9º, estabelecendo divisões de atribuições internas dos órgãos administrativos de direção da ferrovia.

Em 1876 advém o Decreto nº 6.238-A, de 28 de junho, que da mesma forma que seu antecessor – o Decreto 4.732 de 1869 – estabelece um regulamento para a direção e administração da citada estrada de ferro, e também faz menções ao respectivo serviço de polícia, dentre as quais as referências à “policia dos trens e estações” (artigo 34), à “Policia e transporte de passageiros” e à “Policia da estação e suas dependências” (artigo 44), bem como à “policia da linha” (artigos 46 e 48), numa demonstração clara de que a regulamentação dessa atividade era uma preocupação bastante sensível e extremamente necessária ao funcionamento regular das vias férreas.

No mesmo sentido, o posterior Decreto nº 9.882, de 29 de fevereiro de 1888, por sua vez, também estabelece um novo regulamento para a Estrada de Ferro Dom Pedro II - conforme está contido no texto de sua ementa - e traz referências à “polícia e asseio das estações e suas dependências” (artigo 15, parágrafo 2º), à “polícia e segurança dos trens em movimento” (artigo 16, parágrafo 2º), aos “regulamentos de signaes, polícia e segurança do movimento e quaesquer outros relativos ao serviço do trafego” (artigo 19, parágrafo 2º), aos “regulamentos ou instruções de signaes e de polícia, de trens e estações e os que definirem as atribuições e as relações dos empregados da divisão” (artigo 19, parágrafo 4º) e, ainda, ao “serviço de conservação, polícia e vigilância da linha” (artigo 41, parágrafo 2º).

Desde a criação da Estrada de Ferro Dom Pedro II, portanto, os regulamentos administrativos que a normatizaram, de uma forma ou de outra, absorveram normas regulatórias da atividade particular da “polícia do caminho de ferro” ou “polícia da estrada de ferro”, intencionalmente especializada em relação às demais atividades policiais, principalmente no que atine à subtração de competências da ‘polícia municipal’ para policiamento das vias férreas, conforme expressamente determinava o Decreto nº 1.930, de 26 de abril de 1857, em seu artigo 32. Paulatinamente, ao longo dos anos, é muito provável que de fato os funcionários que integravam essa atividade passaram a engendrar um modo especial desempenhar o serviço policial, em vista de sua especialização - o policiamento específico das vias férreas e dos ambientes a elas relacionados -, de maneira a se construir uma forma particular de ‘saber’. Neste ponto, é interessante notar que a estrutura burocrática do Estado imperial direcionava esforços para a constituição das ferroviárias como instrumentos do

progresso econômico e social, conforme destacado por Louise Gabler (2015), e já referenciado acima. Essas exigências econômico-sociais estabelecidas para o progresso do país, portanto, exigiram que as estratégias burocratizantes do poder governamental também se manifestassem na atividade policial, agora especializada.

Com o passar dos anos, no entanto, as ferrovias progressivamente passaram a perder a sua importância econômica, de modo que, inexoravelmente, a atividade policial que em torno dela gravitava também entrou em decadência. A propósito desse declínio, a página do Instituto Nacional de Instrução e Desenvolvimento Especializado da Polícia Ferroviária Federal, ou simplesmente Inide PFF, na rede mundial de computadores, destacava que no ano de 1862 o Decreto 2.913, de 23 de abril, ampliou o alcance das disposições do Decreto nº 1.930 de 1857, no que atine à fiscalização da segurança, conservação e polícia das vias férreas, de maneira a incrementar os poderes da Polícia das Estradas de Ferro, “a mais antiga polícia *especializada* do Brasil” (Rochel Jr., s.d., grifo nosso), a fim de “dar segurança ao transporte de especiarias como café e a riqueza brasileira daquela época” (Rochel Jr., s.d.). A relação, portanto, do desenvolvimento comercial e do progresso econômico com a estruturação burocrática levada a cabo pelo Estado por intermédio de uma polícia especializada, neste caso, parece ser percebida e captada com nitidez pelos virtuais herdeiros da Polícia das Estradas de Ferro, hoje (auto) denominados de ‘Policiais Ferroviários Federais’.

Por outro lado, o próprio Inide PFF reconhece a decadência da Polícia das Estradas de Ferro ao afirmar – inclusive com alguns destaques em negrito no texto – que “Hoje, 160 anos depois, ela ostenta outro título, com bem menos glamour: **Me-**

**nor Polícia do Mundo”** (Rochel Jr., s.d., grifo do autor). Ainda segundo Wanderley Nicolau Rochel Jr., presidente do Inide PFF, identificado como responsável pelo texto da página desse Instituto na rede mundial de computadores, “A privatização das ferrovias brasileiras, em 1996, atirou definitivamente a **PFF** no esquecimento: poucos sabem que ela existe, apesar da previsão constitucional” (Rochel Jr., s.d., grifo do autor).

Dessa maneira, reconhece-se, ao menos indiciariamente, que a mudança completa do panorama político-institucional, com a transformação do Império em República, e a alteração da lógica econômico-social, antes materializada na busca pelo progresso do Brasil imperial por meio da estruturação das linhas férreas – as quais no período republicano se decompueram e se desconstruíram como campo estratégico governamental, do que é exemplo máximo a privatização a que se refere o presidente do Inide PFF –, provocou o que aqui se pode entender como um processo de nítida desburocratização da Polícia Ferroviária Federal.



**Figura 5. Brasão ostentado pelo Instituto Nacional de Instrução e Desenvolvimento Especializado da Polícia Ferroviária Federal**

Fonte: Inide PFF.

O próprio presidente do Inide PFF admite que, apesar da atual previsão constitucional, contida no inciso III do *caput* do artigo 144, a Polícia Ferroviária Federal se tornou a menor polícia do mundo. Tendo sido desmobilizada, a instituição sofreu um intenso desmonte, no qual o poder estatal reconheceu a inviabilidade da manutenção do próprio substrato econômico que a sustentava. A falta de interesse na permanência das vias férreas sob responsabilidade direta do ente governamental – que resultou na privatização das estradas de ferro – representou o golpe de misericórdia na polícia especializada “mais antiga” (Rochel Jr., s.d.) – e, talvez até, mais original e peculiar – que chegou a integrar o sistema policial brasileiro.

É extremamente representativo dentro do panorama de burocratização das atividades-chave do Estado o processo denominado de “especialização”, dentro do qual se dá a estruturação de órgãos especializados e detentores de qualidades e saberes específicos. Max Weber, a este propósito, aduz que “A administração burocrática significa, fundamentalmente, *o exercício da dominação baseado no saber*” (Weber, 1978, p. 27, grifo nosso), um saber que se constitui a partir de um conhecimento técnico, “que, por si só, é suficiente para garantir uma posição de extraordinário poder para a burocracia” (Weber, 1978, p. 27). Por ser um órgão especializado e com uma atividade muito bem definida, a Polícia do Caminho de Ferro, posteriormente rebatizada com a nomenclatura Polícia da Estrada de Ferro, e da qual hoje se intitula herdeira legítima a Polícia Ferroviária Federal, tem sua fonte de autoridade ligada à especificidade da função que exerce, o que nos dizeres de Weber se explica pelo fato de que “as organizações burocráticas, ou os detentores do poder que dela se servem, tendem a tornar-se

mais poderosos ainda pelo conhecimento proveniente da prática que adquirem no serviço” (Weber, 1978, p. 27).

No entanto, essa autoridade adquirida por força do prestígio dos saberes que gravitam em torno da engenharia das estradas de ferro ao tempo do Segundo Império – e que vem estampado nos mecanismos técnicos e funcionais do próprio *locus* burocrático, no cotidiano das ferrovias –, não consegue subsistir quando a sua matriz de organização fundamental, representada pela própria especificidade da atividade, simplesmente deixa de existir. Noutras palavras, se as estradas de ferro “morrem”, são inevitavelmente “sepultados” com ela, também, os guardiões até então responsáveis por garantir a segurança de seu funcionamento.

Mesmo dentro desse panorama de desconstrução burocrática sofrido pela Polícia Ferroviária Federal, ainda assim foi mantida pela Constituição Federal de 1988 a previsão de sua existência como órgão integrante do sistema de segurança pública brasileiro. No entanto, atualmente a legislação infraconstitucional é silente quanto à sua estrutura e cargos, não havendo também qualquer definição legal quanto ao funcionamento da Polícia Ferroviária Federal, o que é considerado pelo Inide PFF como um verdadeiro contrassenso em vista da história ostentada pela instituição. Rochel Jr., presidente do Inide PFF, pondera que:

O revés vivido pela PFF poder ser retratado também pelos inúmeros decretos e leis editados no país desde a sua criação. São Quase 20 (vinte) deles desde 1862, quando foi criada. Ao longo de 160 anos, a PFF recebeu também diversos nomes. Ela foi criada com o pomposo título de **Polícia dos Caminhos de Ferro**, se transformou em **Polícia das Estradas de Ferro** e, no período compreendido entre 1945 e

1988, os seus homens viram suas funções receber diversas nomenclaturas como de guarda civil ferroviária, investigador ferroviário, guarda ferroviário, agente de segurança, e finalmente agente especial de segurança. (Rochel Jr., s.d., grifos do autor)

O silêncio da legislação, apesar de decisivo, não é absoluto. A Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990, que foi editada menos de dois anos depois da promulgação da Constituição Federal de 1988 e trouxe disposições sobre a organização administrativa e funcional da Presidência da República e respectivos Ministérios, faz menção expressa em seu artigo 19, inciso I, alínea “a”, à Polícia Ferroviária Federal como assunto pertinente à área de competência do Ministério da Justiça. Mas o ponto realmente polêmico dentro de todo esse processo legislativo e (re)burocratizador que vem sendo protagonizado pela Polícia Ferroviária Federal consistiu numa modificação sofrida pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, a qual veio a ser posteriormente revogada pela Medida Provisória nº 782, de 31 de maio de 2017<sup>70</sup>, mas que chegou a trazer em seu texto um dispositivo bastante polêmico sobre a mencionada instituição, tratando-se do parágrafo 8º do artigo 29 – incluído pela Lei nº 12.462, de 04 de agosto de 2011 –, com a seguinte redação:

Art. 29 (...)

§ 8º Os profissionais da Segurança Pública Ferroviária oriundos do grupo Rede, Rede Ferroviária Fe-

---

70. A Medida Provisória nº 782, de 31 de maio de 2017, foi posteriormente convertida na Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017, estabelecendo esta última em seu artigo 47, inciso IV, que a Polícia Ferroviária Federal constitui área de competência do Ministério da Justiça e Segurança Pública. A mesma lei ordinária, ademais, manteve a revogação da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.

deral (RFFSA), da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) e da Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre (Trensurb) que estavam em exercício em 11 de dezembro de 1990, passam a integrar o Departamento de Polícia Ferroviária Federal do Ministério da Justiça.

A Lei nº 12.462 de 2011 nasceu da conversão em lei ordinária de outra Medida Provisória, a de número 527, de 18 de março de 2011, que originalmente não trazia em seu texto a disposição normativa acima transcrita. O dispositivo em questão veio a ser sorrateiramente enxertado no texto da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, somente durante o desenrolar do respectivo processo legislativo. Todavia, com a entrada em vigência da Lei nº 12.462 de 2011, automaticamente o parágrafo 8º do artigo 29 da Lei nº 10.683 de 2003 passou também a vigorar, materializando a intenção – nebulosa, frise-se – de se dar efetividade prática à composição de um improvisado quadro de pessoal para a Polícia Ferroviária Federal. Essa estruturação, nos termos da normatização pretendida, dar-se-ia por intermédio do questionável transplante para o interior dos quadros da PFF dos profissionais que já integravam outras instituições dotadas de funções consideradas semelhantes, ou seja, os funcionários oriundos “do grupo Rede, Rede Ferroviária Federal (RFFSA), da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) e da Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre (Trensurb)”, que passariam, assim, sem quaisquer outras exigências, a fazer parte do Departamento de Polícia Ferroviária Federal do Ministério da Justiça.

A polêmica, nesse contexto, é gerada pelo fato de simplesmente se inserirem nos quadros da Polícia Ferroviária Federal profissionais formalmente alheios a esta corpora-

ção policial, por meio de um artifício legal que exclui a exigência constitucional da realização de concurso público<sup>71</sup> para investidura em qualquer cargo ou função pública, não sendo lícito, por conseguinte, a simples transformação de integrantes das instituições mencionadas no parágrafo 8º do artigo 29 da Lei nº 10.683/2003 em Policiais Ferroviários Federais, por mais assemelhadas que possam ser as suas atribuições com aquelas que são afetas a uma polícia especializada no patrulhamento ou vigilância de ferrovias.

Justamente devido a essa ilegalidade, o Ministério Público Federal, por meio do então Procurador-Geral da República, Roberto Monteiro Gurgel Santos, ingressou com Ação Direta de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal – ADI que leva o número 4.708, e cujo relator é o ministro Luiz Fux –, questionando a constitucionalidade do dispositivo apontado. Na petição inicial da ADI nº 4.708, o Ministério Público Federal reconhece que “A Polícia Ferroviária Federal é órgão integrante da segurança pública, tendo previsão constitucional (CRF, art. 144, III)” (Brasil, Ministério Público Federal, ADI nº 4.708, 2011, p. 3), afirmando, ainda, que “Não há dúvida quanto à recepção do órgão pela Constituição de 1988, como faz ver o mencionado inciso III do art. 144” (Brasil, Ministério Público Federal, ADI nº 4.708, 2011, p. 3). Entretanto, levanta uma série de empecilhos jurídicos que concluem pela inconstitucionalidade.

---

71. O inciso II do *caput* do artigo 37 da Constituição Federal de 1988 estabelece que “a investidura em cargo ou emprego público depende de *aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos*, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração” (grifo nosso).

lidade da transplantação de pessoal egresso de empresas estatais para o cargo de Policial Ferroviário Federal.

Esse episódio também ganhou espaço na imprensa, sendo certo que o jornal *O Estado de São Paulo* retratou o fato em uma reportagem de 31 de janeiro de 2016, intitulada “Ação no STF questiona aval de Dilma a nova polícia” (Carvalho, M. L., 2016). O texto jornalístico destaca que o trecho do texto legal cuja constitucionalidade está sendo questionada pelo Ministério Público Federal foi inserido sub-repticiamente em um dispositivo da chamada “Lei da Copa”, a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, que definiu o regime diferenciado de contratações públicas para a realização da Olimpíada e Paralimpíada de 2016 e para a Copa do Mundo de Futebol da Federação Internacional de Futebol (a Fifa) de 2014. Essa inserção teria nascido, segundo o texto do jornal, “de uma ‘emenda jabuti’ – como são chamados os contrabandos legislativos que juntam alhos a bugalhos, proibidos pelo STF” (Carvalho, M. L., 2016).

A reportagem, ademais, observa que a Polícia Ferroviária Federal “nunca entrou nos trilhos” (Carvalho, M. L., 2016), referindo-se à ausência de regulamentação legal de sua estrutura, acrescentando que “Os autocandidatos a integrá-la, desde o governo Sarney, são os agentes de segurança da extinta Rede Ferroviária Federal (Rede), da Companhia Brasileira de Transportes Urbanos (CBTU) e da Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre (Trensurb)” (Carvalho, M. L., 2016), de modo que constituiria objetivo do artifício legal antes referido “guindá-los a policiais ferroviários federais – funcionários públicos, portanto – sem fazer concurso público” (Carvalho, M. L., 2016).



**Figura 6. Aspirantes ao cargo de policial ferroviário federal em companhia do Senador Paulo Paim (Carvalho, 2016)**

Fonte: O Estado de São Paulo. Disponível em: <https://bit.ly/3giCJkK>. Acesso em: 23 out. 2017.

A percepção jornalística sobre o caso, portanto, parece coincidir com os argumentos sustentados pelo próprio Ministério Público Federal, mas utilizando-se, em alguns pontos, até mesmo de um tom cínico e jocoso, quando o jornalista classifica como “autocandidatos” ao cargo de Policial Ferroviário Federal os cerca de 1.100 agentes de segurança que pretendem ver reconhecido o seu *status* de integrantes do sistema de segurança pública brasileiro, e, também, ao rotular de como “contrabando legislativo” – que junta “alhos com bugalhos” – o dispositivo legal inserido na Lei nº 12.462 de 2011 que permitiu levar a cabo a pretensão de efetivamente se preencherem os cargos policiais ali referidos.

Fato muito emblemático é justamente essa espécie de “autoenquadramento” feito pelos próprios agentes aspirantes aos cargos policiais, que inclusive se deixaram retratar nessa condição, por ocasião da publicação da reportagem

do jornal *O Estado de São Paulo*. A tomada fotográfica em questão (Figura 6), ilustrativa da matéria jornalística, retrata uma imagem dos “candidatos ao posto de policial ferroviário federal” (Carvalho, 2016), no ano de 2012, em companhia do senador Paulo Paim, simpatizante da causa.

Outra reportagem disponível na rede mundial de computadores, esta do portal eletrônico G1 Pernambuco, publicada em 28 de fevereiro de 2013, traz o título “‘Não existe policial ferroviário federal’, explica a PF-PE, sobre prisão de 23” (Coutinho, 2013), e no subtítulo adverte que a “Polícia Ferroviária está prevista na Constituição, mas não foi criada” (Coutinho, 2013). A matéria jornalística, ademais, destaca a fala do delegado de polícia federal Bernardo Torres, segundo o qual “Não existe Polícia Ferroviária Federal, não existe policial ferroviário federal” (Coutinho, 2013), ao tratar da prisão de vinte e três supostos policiais ferroviários. O delegado de polícia federal explica, ainda, que não foi criada nenhuma estrutura que possa ser rotulada como Polícia Ferroviária Federal, informação que teria sido confirmada pelo próprio Ministério da Justiça, razão pela qual os agentes ou servidores que, invocando a condição de integrantes dessa instituição, foram surpreendidos portando armas de fogo acabaram sendo presos, de maneira a serem vinte deles “autuados por porte ilegal de arma de fogo e usurpação de função pública, enquanto três assinaram Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) pela prática de usurpação de função pública” (Coutinho, 2013).

E a opinião do delegado é ainda mais emblemática no seguinte trecho:

Todo órgão policial precisa de normatização. Não existe um diretor da PFF, superintendente ou corre-

gedor. O que existe é um sindicato de uma categoria que reclama esse direito. Não há um curso de preparo, não há uma direção. (Coutinho, 2013)

Essa afirmação traduz, de certa forma, uma visão que detecta a absoluta ausência de um processo burocratizador legítimo, no qual a mera tradição não confere o *status* de polícia a uma corporação que se ressentida da interferência burocrática estatal para uma verdadeira estruturação orgânica. E a notícia prossegue, transparecendo um pensamento nitidamente voltado ao reconhecimento da necessidade inarredável da interferência dos processos burocratizantes para a formação legal de uma verdadeira polícia, apesar da dúvida que o caso suscita, não somente pela interferência de um sindicato que pretende absorver a herança histórica da Polícia dos Caminhos ou das Estradas de Ferro, mas também devido à obscuridade que atualmente caracteriza a vacilante normatização constitucional e legislativa incidente sobre a Polícia Ferroviária Federal. Nesse sentido, o texto da reportagem é rico em significações:

Os delegados explicaram que a prisão aconteceu só agora *porque havia dúvidas sobre a legalidade do órgão*. “As investigações preliminares começaram a partir de uma comunicação da delegacia de Polícia Federal em Juazeiro do Norte [CE], em junho de 2011. Eles realizaram essa operação e prenderam três supostos policiais ferroviários. Foi aí que fomos investigar. A imagem que o sindicato dos supostos policiais ferroviários federais passa é que eles estão atuando legitimamente, *mas é como se o sindicato estivesse criando uma polícia*. Havia uma dúvida dessa existência da Polícia Ferroviária, devido ao uso do fardamento, viaturas. *Eles queriam*

*criar antes mesmo de uma lei que a previsse e a regulamentasse”, afirma Torres. (Coutinho, 2013, grifos nossos)*

A situação de confusão e insegurança pode ser nitidamente observada por meio da constatação da aparência de legalidade retratada pelo delegado na reportagem, agravada por uma imprecisão legislativa ensejadora de situações nas quais o sindicato exsurge como verdadeiro disciplinador das lacunas geradas pela ausência de regulamentação da autoridade estatal, “criando uma polícia (...) mesmo antes de uma lei que a previsse e regulamentasse”, num mecanismo de implementação de uma espécie de “pseudoburocracia”, rechaçada pelas lógicas burocratizantes oficiais.

Paralelamente a isso, a reportagem também faz breve menção à constituição de um grupo de trabalho instituído pela Portaria Interministerial nº 3.252, de 20 de dezembro de 2012 (publicada no Diário Oficial da União de 21 de dezembro de 2012, Seção 2, p. 41), da lavra simultânea dos ministros de Estado da Justiça, do Planejamento, Orçamento e Gestão, dos Transportes e das Cidades e do Advogado-Geral da União, com a finalidade de elaborar uma proposta de criação do Departamento de Polícia Ferroviária Federal, e para verificar a viabilidade de proceder à transferência dos agentes oriundos do grupo Rede, Rede Ferroviária Federal (RFFSA), da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) e da Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre (Trensurb) para o Ministério da Justiça. É bastante significativo que o Governo Federal, por meio de quatro Ministérios e com participação do Advogado-Geral da União, tenha editado um ato conjunto com esse teor. A atitude deixa entrever, uma vez mais, o clima de indefinição e precariedade

institucional que atualmente circunda a questão da institucionalização dessa força policial no Brasil.

A Polícia Ferroviária Federal parece ter sofrido um processo de desmobilização, ou, mais propriamente, de ‘desburocratização’, apesar da referência constitucional e, até mesmo, legal, à sua existência. A Lei nº 8.028, de 12 de abril 1990 – em relação à qual, curiosamente, não consta revogação expressa –, em seu artigo 19, inciso I, alínea “b”, já previa a alocação da referida instituição no âmbito do Ministério da Justiça. Da mesma forma, a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, estabelecia que o Departamento da Polícia Ferroviária Federal era parte integrante da estrutura básica do mesmo Ministério antes mencionado (artigo 29, inciso XIV). Até o início do ano de 2018, configuração semelhante encontrava lugar no ordenamento jurídico brasileiro por força do estabelecido pelo artigo 47, inciso IV, da Lei nº 13.502<sup>72</sup>, de 1º de novembro de 2017, com a inserção da Polícia Ferroviária Federal na estrutura do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Esse dispositivo veio a ser posteriormente extirpado do texto legal pela Medida Provisória nº 821, de 26 de fevereiro de 2018<sup>73</sup>, de autoria do então presidente da República Michel Temer, deixando assim a Polícia Ferroviária Federal, a partir de então, de possuir previsão normativa expressa quanto à sua existência no quadro organizacional do Governo Federal.

---

72. A Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017 resultou da conversão da Medida Provisória nº 782, de 31 de maio de 2017, a qual já inseria a Polícia Ferroviária Federal na estrutura administrativo-burocrática do Ministério da Justiça e Segurança Pública (também no seu artigo 47, inciso IV). Ambas as normas em questão estabeleceram, em seus textos, a revogação expressa da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.

73. A Medida Provisória nº 821, de 26 de fevereiro de 2018, foi posteriormente convertida na Lei nº 13.690, de 10 de julho de 2018.

Malgrado a existência, ainda que transitória, dessa normatização, o panorama legal [infraconstitucional] continuou extremamente falho e insuficiente, motivo pelo qual até os dias atuais a corporação policial em questão não conseguiu se estabilizar institucionalmente, a ponto de não sustentar efetiva existência jurídico-legal.

É interessante registrar que por meio da Mensagem nº 379, de 10 de julho de 2018, quando da conversão da Medida Provisória nº 821/2018 na Lei nº 13.690/2018, o próprio presidente da República Michel Temer vetou as redações dadas por esta última à alínea “c” do inciso II do artigo 68-A e ao inciso III do artigo 68-B, ambos da Lei nº 13.502/2017, que faziam menção, respectivamente, à atribuição de patrulhamento ostensivo das ferrovias federais pela Polícia Ferroviária Federal e ao próprio Departamento de Polícia Ferroviária Federal (DPFF). As “Razões dos Vetos” são, por si sós, muito elucidativas:

Os dispositivos inserem o patrulhamento ostensivo das ferrovias federais como competência do Ministério da Segurança Pública, bem como integram em sua estrutura básica o Departamento de Polícia Ferroviária Federal. Ocorre que, apesar do órgão constar como integrante da segurança pública, conforme art. 144 da Constituição, entende-se que a norma constitucional possui eficácia limitada e atualmente não existe lei específica que regulamente a criação do referido órgão. Ademais, conforme entendimento do STF manifestado em Mandados de Injunção, não subsiste a possibilidade de empregados que exercem atividades correlatas serem investidos nos cargos de eventual carreira de regime estatutário de policial ferroviário. Por estas razões recomenda-se o veto. (Brasil, Presidência da República, Mensagem nº 379, 2018, grifo nosso)

A mera previsão constitucional ou legal, ou mesmo o simples registro normativo da existência ou do enquadramento organizacional (neste caso, na estrutura de um Ministério do Governo Federal), isoladamente considerados, não têm o condão de estruturar o órgão e conferir-lhe vida autônoma, vida esta que parece lhe ter sido subtraída quando da privatização das linhas férreas que justificavam a sua manutenção.

Para Eisenstadt, ademais, no processo de desburocratização

(...) os caracteres específicos da burocracia – tanto em termos de sua autonomia, como se suas normas e objetivos específicos – são minimizados até o ponto em que suas próprias funções e atividades são assumidas por outros grupos ou organizações. (Eisenstadt, 1978, p. 85)

No que tange à Polícia dos Caminhos de Ferro ou das Estradas de Ferro, no entanto, o desmonte estrutural vai além do redirecionamento das funções de policiamento das vias férreas para outras instituições policiais, uma vez que o próprio substrato dessa atividade – ou seja, as ferroviárias – foi objeto de uma condição desburocratizante, praticamente liquefazendo-se o alicerce que, agora já sob a égide de outro regime legal, não mais se mostra apto a receptionar e a sustentar uma polícia especializada apenas no patrulhamento ferroviário.

Essas dinâmicas de desburocratização e reburocratização, ademais, transitam com frequência nos processos legislativos, a ponto de haver uma Proposta de Emenda à Constituição muitíssimo peculiar – a PEC 52/2012, atualmente em trâmite no Senado Federal e de autoria do senador Vicentinho Alves (e outros) – que pretende a introdução no sistema brasileiro de segurança pública de uma polícia especializada no patrulhamento ostensivo de hidrovias, cursos d'água, lagos, portos e costa marítima, com a nomen-

clatura distintiva e extremamente significativa de “Polícia Hidroviária Federal”. De acordo com a Justificação da PEC 52/2012, em vista da “especificidade dos equipamentos, treinamentos e armamentos para a atividade policial nesses ambientes, temos por nítida a necessidade da União especializar sua atuação policial nas águas através de Órgão próprio” (Brasil, Senado Federal, PEC nº 52, 2012, p. 2). Sob este aspecto, portanto, a Polícia Ferroviária Federal e a idealizada “Polícia Hidroviária Federal” compartilham mecanismos burocratizadores muito assemelhados, que têm na característica da especialização das atividades de policiamento o mote fundamental para sua pretendida (auto) construção como organismos verdadeiramente policiais.

A estruturação de uma nova Polícia Ferroviária Federal é, todavia, apenas um dos aspectos das buscas institucionais por uma reformulação do sistema policial brasileiro. Vários outros mecanismos e tentativas de reburocratização são diuturnamente colocados em prática, e dentre eles um processo específico parece merecer destaque, por retratar justamente a atuação de uma vontade estatal direcionada à reorganização da segurança pública por meio da revisão estrutural do próprio poder. Trata-se, portanto, do mecanismo de reforma jurídico-legislacional mais radical existente dentro da conformação normativa da República Federativa do Brasil, qual seja, a modificação – ou, mais propriamente, a ‘emenda’ – da sua própria Constituição Política.

Este será, portanto, o assunto a ser tratado no próximo capítulo.

Antes, porém, destaca-se o demonstrativo sinóptico disposto no Quadro 4, contendo a compilação dos principais Decretos e Leis relacionados à origem e ao desenvolvimento histórico da Polícia Ferroviária Federal.

ATO	DATA	OBSERVAÇÕES	ORIGEM
Decreto nº 641	26/06/1852	Autoriza a concessão, a uma ou mais companhias, para construção total ou parcial de uma estrada de ferro do município da Corte até as Províncias de Minas Gerais e São Paulo; Cria a “polícia do caminho de ferro”, marcando a introdução desta polícia especializada no ordenamento jurídico brasileiro.	Editado pelo Imperador D. Pedro II, sancionando e mandando executar uma Resolução da Assembleia Geral Legislativa.
Decreto nº 1.599	09/05/1855	Aprova os estatutos da Companhia da Estrada de Ferro Dom Pedro II.	Editado pelo Imperador D. Pedro II.
Decreto nº 1.930	26/04/1857	Aprova o Regulamento para fiscalização da segurança, conservação e “polícia das estradas de ferro”; Faz referência expressa ao Decreto nº 641, de 26 de junho de 1852.	Editado pelo Imperador D. Pedro II.
Decreto nº 2.913	23/04/1862	Amplia o alcance das disposições do Regulamento estabelecido pelo Decreto nº 1.930, de 26 de abril de 1857, quanto à fiscalização da segurança, conservação e “polícia das estradas de ferro”.	Editado pelo Imperador D. Pedro II.
Decreto nº 4.372	16/05/1869	Aprova o Regulamento para a direção e a administração da “estrada de ferro de D. Pedro II”.	Editado pelo Imperador D. Pedro II.
Decreto nº 6.238-A	28/06/1876	Aprova o Regulamento para a direção e a administração da “Estrada de ferro D. Pedro II”.	Editado pela Princesa Imperial Regente, em nome do Imperador D. Pedro II.

ATO	DATA	OBSERVAÇÕES	ORIGEM
Decreto nº 9.882	29/02/1888	Aprova o Regulamento da “Estrada de Ferro D. Pedro II”.	Editado pela Princesa Imperial Regente, em nome do Imperador D. Pedro II.
Lei nº 8.028	12/04/1990	Estabelece a Polícia Ferroviária Federal como parte integrante da área de competência do Ministério da Justiça; Não consta revoga expressa desta lei.	Sancionada pelo Presidente da República Fernando Collor de Mello.
Lei nº 10.683 (revogada pela Lei nº 13.502/2017)	28/05/2003	Originalmente, inseria o “Departamento da Polícia Ferroviária Federal”, no âmbito do Ministério da Justiça (artigo 29, inciso XIV); Por força de modificação incluída pela Lei nº 12.462/2011, passou a estabelecer, no parágrafo 8º do artigo 29, que os profissionais da Segurança Pública Ferroviária oriundos do grupo Rede, Rede Ferroviária Federal (RFFSA), da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) e da Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre (Trensurb), em exercício em 11 de dezembro de 1990, passariam a integrar o Departamento de Polícia Ferroviária Federal do Ministério da Justiça, o que foi posteriormente revogado pela Lei nº 13.502/2017.	Sancionada pelo Presidente da República Michel Miguel Elias Temer.

ATO	DATA	OBSERVAÇÕES	ORIGEM
Lei nº 12.462	04/08/2011	Altera a Lei nº 10.863, de 28 de maio de 2003, para integrar os profissionais da Segurança Ferroviária do grupo Rede, da Rede Ferroviária Federal (RFFSA), da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) e da Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre (Trensurb) ao Departamento de Polícia Ferroviária Federal.	Sancionada pela Presidenta da República Dilma Vana Rousseff.
Medida Provisória nº 782	31/05/2017	Posteriormente convertida na Lei nº 13.502/2017; Inseria a Polícia Ferroviária Federal na área de competência do Ministério da Justiça e Segurança Pública; Faz menção à revogação expressa da Lei nº 10.683/2003.	Editada pelo Presidente da República Michel Miguel Elias Temer.
Lei nº 13.502	01/11/2017	Perpetua a alocação da Polícia Ferroviária Federal na estrutura do Ministério da Justiça e Segurança Pública; Revoga a Lei nº 10.683/2003.	Sancionada pelo Presidente da República Michel Miguel Elias Temer.
Medida Provisória nº 821	26/02/2018	Extirpa da redação do inciso IV do artigo 47 da Lei nº 13.502/2017 o trecho que previa a Polícia Ferroviária Federal como órgão inserido na área de competência do Ministério da Justiça e Segurança Pública.	Editada pelo Presidente da República Michel Miguel Elias Temer.
Lei nº 13.690	10/07/2018	Resultou da conversão em lei da Medida Provisória nº 821/2018; A partir da sua entrada em vigor, a Polícia Ferroviária Federal deixa de ter previsão legal expressa.	Sancionada pelo Presidente da República Michel Miguel Elias Temer.

**Quadro 4. Resumo dos principais Decretos, Medidas Provisórias e Leis relacionados à origem e ao desenvolvimento histórico da Polícia Ferroviária Federal**

Fonte: Compilado pelo autor.

### CAPÍTULO 3

# **PROCESSOS BUROCRÁTICOS E PRÉ-LEGISLACIONAIS DE RECONSTRUÇÃO DO MODELO POLICIAL BRASILEIRO**

Este capítulo se destina a analisar os processos legislativos e burocráticos de reordenação do modelo policial brasileiro. O foco está direcionado, de início, ao tratamento constitucional atribuído às polícias no Brasil, ao longo de sua história, e à análise de diferentes Propostas de Emenda à Constituição (PECs) cujos processos de tramitação no Congresso Nacional tiveram início no período que vai do ano de 1995 ao ano de 2018, com o objetivo de introduzir alterações no sistema de segurança pública, para o remodelamento estrutural, em diferentes medidas, das instituições policiais que o integram. Os principais vetores dessas propostas são, em essência, a unificação das polícias estaduais e a sua desmilitarização. Gravitam em torno deles, no entanto, outros assuntos adjacentes – mas não menos importantes –, tais como a federalização das forças de segurança pública, a unificação de carreiras policiais, a modificação de atribuições dos organismos policiais, a criação de polícias locais a partir das atuais Guardas Municipais, e, até mesmo, a migração de delegados de polícia para a estrutura do Poder Judiciário, por intermédio da criação dos chamados Juizados de Instrução e Garantias.

Efetivadas essas análises, que constituem a temática primordial deste capítulo, o texto avançará, logo em seguida, para a exploração do fenômeno da militarização das instituições policiais estaduais, especificamente no que diz respeito

às atuais Polícias Militares, e aos aspectos legislativos referentes às estratégias de perpetuação do modelo militarizado.

É também objeto deste capítulo o conteúdo exposto no Relatório Final oferecido em julho de 2018 pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados instituída com a finalidade de estudar e apresentar propostas atinentes à unificação das Polícias Cíveis e Militares, ou simplesmente Ceunifi. Integra o referido Relatório Final, ademais, uma Proposta de Emenda à Constituição em formato de minuta, cuja análise crítica será objeto da última parcela do texto, com ênfase ao fenômeno dicotômico “civil *versus* militar”.

### **3.1 O tratamento constitucional conferido historicamente às polícias no Brasil**

Do ponto de vista de sua normatização, historicamente a polícia vem parcamente referenciada nos textos das Constituições brasileiras, com exceção da Constituição de 1988, que imprime uma disciplina mais apurada e detalhada às instituições policiais no Brasil. A Constituição Luso-Brasileira de 1822, a qual se aplicava ao Brasil em vista da submissão da autoridade monárquica exercida no território da ex-colônia à própria Corte portuguesa – e que, segundo seu artigo 20º, estabelecia que o território português era composto pelo Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves<sup>74</sup> –, não trazia qualquer

---

74. Assim dispunha o artigo 20º da Constituição Luso-Brasileira de 1822: “Artigo 20º A Nação Portuguesa é a união de todos os Portugueses de ambos os hemisférios. O seu território forma o *Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves*, e compreende: I – Na Europa, o reino de Portugal, que se compõe das províncias do Minho, Trás-os-Montes, Beira, Extremadura, Alentejo, e reino do Algarve, e das Ilhas Adjacentes, Madeira, Porta Santo, e Açores; II – Na América, o reino do Brasil, que se compõem das províncias do Pará e Rio Negro, Maranhão, Piauí, Rio Grande do Norte, Ceará, Paraíba,

referência ao termo “polícia”, muito embora o artigo 174 estabelecesse a criação das Guardas Nacionais, necessariamente submetidas às autoridades civis, nos seguintes termos:

Criar-se-ão *Guardas Nacionais*, compostas de todos os cidadãos que a lei não exceptuar; serão sujeitas exclusivamente a Autoridades civis; seus oficiais serão electivos e temporários; não poderão ser empregadas sem permissão das Cortes fora dos seus distritos. Em tudo o mais uma lei especial regulará a sua formação e serviço. (Grifo do original)

Os modelos inspiradores para este período parecem encontrar suas origens nas polícias francesas e inglesas. As polícias (ou pseudopolícias) dos séculos XVII e XVIII evoluíram a partir de sociedades privadas eminentemente patrimoniais – configurando-se inicialmente como espécies de “guardas” –, e caminharam na direção de uma posterior estruturação como forças policiais propriamente ditas somente quando passaram a se obrigar por questões mais públicas do que particulares, vindo então a integrar o aparato administrativo do Estado.

---

Pernambuco, Alagoas, Bahia e Sergipe, Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro, S. Paulo, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Goiás, Mato Grosso, e das Ilhas de Fernando de Noronha, Trindade, e das mais que são adjacentes àquele reino; III – Na África Ocidental, Bissau e Cacheu; na Costa de Mina, o forte de S. João Baptista de Ajudá, Angola, Benguela e suas dependências, Cabinda e Molembo, as Ilhas de Cabo Verde, e as de S. Tomé e Príncipe e suas dependências; na Costa Ocidental, Moçambique, Rio de Sena, Sofala, Inhambane, Quelimane e as Ilhas de Cabo Delgado; IV – Na Ásia, Salsete, Bardez, Goa, Damão, Diu, e os estabelecimentos de Macau e das Ilhas de Solor e Timor. A Nação não renuncia o direito, que tenha a qualquer porção de território não compreendida no presente artigo. Do território do Reino Unido se fará conveniente divisão.” (Grifo do original).

Dentro desse contexto, Michel Foucault (2002) analisa, em particular, o caso inglês, no que diz respeito à formação durante o século XVIII – em período imediatamente antecedente à vigência da Constituição Luso-Brasileira de 1822 – de comunidades ou “grupos espontâneos de pessoas que se atribuíam, sem nenhuma delegação de um poder superior, a tarefa de manter e criar, para eles próprios, novos instrumentos para assegurar a ordem” (Foucault, 2002, p. 89). Segundo Foucault, são exemplos desses grupos as sociedades ou comunidades religiosas dissidentes do anglicanismo, como os quakers e os metodistas, “que se encarregavam de organizar sua própria polícia” (Foucault, 2002, p. 89, grifo nosso).

O mesmo autor também aponta outros exemplos havidos na Inglaterra no período compreendido entre os séculos XVII e XVIII, em que se identifica a existência de grupos sociais auto-organizados para reprimir comportamentos como o jogo, a prostituição, o adultério, a embriaguez e outros semelhantes, considerados ofensivos à moral religiosa, no âmbito dos quais estavam terminantemente vetadas as condutas consideradas perniciosas ou comunitariamente nocivas, como mecanismo de autodefesa das classes pobres frente às instâncias de controle geridas pelas classes ricas. Alguns desses grupos, ademais, chegavam a ostentar um caráter paramilitar, cuja função era a de “fazer reinar a ordem política, penal ou, simplesmente, a ordem, em um bairro, uma cidade, uma região ou um condado” (Foucault, 2002, p. 91). Por outro lado, Foucault menciona o caso das grandes companhias comerciais, as quais

se organizavam em sociedades de polícia, de *polícia privada*, para defender seu patrimônio, seu estoque, suas mercadorias, os barcos ancorados no porto de Londres, contra os amotinadores, os banditismo,

a pilhagem cotidiana, os pequenos ladrões. (Foucault, 2002, p. 91-92, grifo nosso)

Essa configuração de autodefesa comunitária, por via de consequência, contemplava o que se pode aqui identificar como “milícias privadas” – ou “polícias privadas”, para se utilizar aqui do termo empregado pelo próprio Foucault –, que funcionavam como forças policiais particulares, como “pseudopolícias”, e cujo foco de atuação restringia-se aos interesses particulares de um grupo.

Já na França, também de acordo como Michel Foucault, o “forte aparelho do estado monárquico” (Foucault, 2002, p. 95), decorrente da estruturação de uma monarquia absoluta que “a Inglaterra do século XVIII já não possuía” (Foucault, 2002, p. 95), resultou em um processo diferente. A polícia francesa, nesse sentido, como “instrumento para-judiciário” (Foucault, 2002, p. 95), diferia da configuração da inglesa, composta por grupos que individualmente providenciavam sua própria proteção policial, e, dessa maneira, na França o aparato policial “comportava os intendentes, o corpo de polícia montada, os tenentes de polícia” (Foucault, 2002, p. 95), englobando, também, elementos arquiteturais como a Bastilha e grandes prisões.

Muito embora a previsão da estruturação de Guardas Nacionais pela Constituição Luso-Brasileira de 1822 se inserisse num ambiente temporal cercado pelas influências citadas por Foucault – em particular, no que atine à configuração das forças policiais no século XVIII na França e na Inglaterra –, é forçoso constatar que essas guardas parecem manter certa relação de proximidade com o conceito de “nação em armas” tratado no primeiro capítulo, ao qual se refere Jeanne Berrance de Castro, como “herança ideológica

do século XVIII” (Castro, J. B., 1979, p. 3), e que segundo a citada autora também inspirou a milícia norte-americana, a Guarda Nacional francesa, e, posteriormente, a própria Guarda Nacional brasileira, esta última criada pela Lei de 18 de agosto de 1831, durante a Regência Provisória.

As chamadas Guardas Nacionais da Constituição Luso-Brasileira de 1822 exsurtem, portanto, com características de “milícia cívica” ou “milícia cidadã” – a “força cidadoa” também mencionada por Castro, J. B. (1979) –, uma vez que deveriam ser necessariamente “compostas de todos os cidadãos que a lei não exceptuar”, conforme previa textualmente o artigo 174 do texto constitucional que as criou, particularidade que fazia delas uma estrutura pseudopolicial ainda não completamente integrada ao arcabouço burocrático-estrutural do Estado.

Dentro da sistemática monárquica, o artigo 121º da Constituição Luso-Brasileira definia que “A autoridade do Rei provém da Nação, e é indivisível e inalienável”, estabelecendo que como consectário de tal autoridade, nos moldes do artigo 122º, cabia ao Rei “prover a tudo o que for concernente à segurança interna e externa do Estado, na forma da Constituição”, ou seja, a disciplina policial provinha única e exclusivamente do poder do monarca.

A Constituição Política do Império do Brasil de 1824, outorgada pelo imperador do Brasil D. Pedro I, a seu turno, não previa qualquer regulamentação das forças policiais, mas estabelecia, conforme previsão do artigo 148, caber privativamente ao Poder Executivo “empregar a Força Armada de Mar, e Terra, como bem lhe parecer conveniente á Segurança, e defesa do Imperio”. Como se observa, esta não era uma competência direta do monarca – apesar de a ele estar reservada grande fatia da autoridade estatal, enquanto titular do chamado “quarto Poder”, ou Poder

Moderador –, diferindo sensivelmente, assim, da disciplina constitucional de 1822, mediante a qual concentravam-se com exclusividade nas mãos do rei os assuntos relativos à segurança interna e externa do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves. Isso pode ser explicado, em parte, devido ao formato estrutural do próprio Estado, que, no caso do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves se destinava a uma disciplina mais austera do poder, relacionada, inclusive, à necessidade de impor o domínio português a territórios ultramarinos, numa lógica ainda eminentemente típica do pacto colonial, o que se refletia nitidamente no texto constitucional luso-brasileiro de 1822.

Já a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891, a primeira promulgada por um “Congresso Constituinte” (conforme consta do preâmbulo de seu texto) dentro da nova sistemática político-institucional republicana, em seu artigo 34, parágrafo 30, determinava que ao Congresso Nacional competia “Legislar sobre a organização municipal do Districto Federal, *bem como sobre a policia*, o ensino superior e os demais serviços que na Capital forem reservados para o Governo da União” (grifo nosso), nada mais além disso estabelecendo sobre a estrutura ou funcionamento das polícias. É nítido, apesar da ausência de uma regulamentação mais detalhada sobre as forças policiais, que a dinâmica republicana de organização do poder absorvia uma preocupação com a atribuição da função de organização da polícia a um órgão legislativo, num movimento de apagamento daquele legado monárquico de concentração da autoridade, apesar do dispositivo constitucional em apreço se referir apenas à polícia e a outros serviços da Capital Federal. Muito embora restrito ao “Districto Federal”, o parágrafo 30 do artigo 34 materializa um signi-

ficado simbólico bastante representativo de modificação do panorama institucional da autoridade estatal. E isto porque se desloca a competência para a organização (inclusive do ponto de vista policial) da ‘urbe’, que funcionará como berço dos Poderes da República, justamente para o Poder Legislativo, órgão este que, sob a égide da Constituição anterior (a Constituição do Império do Brasil de 1824), era objeto de uma fiscalização ferrenha e de um controle direto do monarca, por intermédio da representação máxima de sua autoridade centralizadora, o Poder Moderador.

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934, promulgada por uma Assembleia Constituinte e que figura historicamente como a segunda Constituição do período republicano, por outro lado, determinava ser competência da União “organizar a defesa externa, a polícia e segurança das fronteiras e as forças armadas” (artigo 5º, inciso V) e, ainda, “prover aos serviços da polícia marítima e portuária, sem prejuízo dos serviços policiais dos Estados” (artigo 5º, inciso XI). Competia à União, também, legislar sobre a “organização, instrução, justiça e garantias das forças policiais dos Estados e condições gerais da sua utilização em caso de mobilização ou de guerra” (artigo 5º, inciso XIX, alínea “1”), uma vez que as polícias militares estaduais, de acordo com o artigo 167, passaram a ser expressamente reconhecidas como forças de reserva do Exército<sup>75</sup>.

Noutras palavras, as Polícias Militares exsurgem agora como verdadeiras forças [militarizadas] de contenção interna, cujo perfil panóptico e de função social disciplinadora (Foucault, 2002; 2014b) é facilmente reconhecível na

---

75. O artigo 167 da Constituição de 1934 dispunha que “As polícias militares são consideradas reservas do Exército, e gozarão das mesmas vantagens a este atribuídas, quando mobilizadas ou a serviço da União”.

vontade estatal, indiciariamente direcionada ao preparo de estruturas de controle aptas a uma confrontação bélica dentro dos muros da própria sociedade em que se inserem. Por outro lado, as previsões normativo-constitucionais dessa disciplina se mostram muito mais específicas e bem delineadas do que aquelas inseridas nos textos constitucionais precedentes. E muito embora não haja referência específica na Constituição de 1934 à organização – ou, ao menos, à estruturação básica – de um sistema de segurança pública propriamente dito, ainda assim o papel das Polícias Militares como peças de uma engrenagem de controle social – disciplinador e panóptico, no sentido foucaultiano – vem a ser reafirmado, com o reconhecimento de sua inarredável e visceral vinculação à estrutura bélica do Estado.

Em 1937, o então presidente da República Getúlio Vargas decreta – ou, mais tecnicamente, outorga – a nova Constituição dos Estados Unidos do Brasil, em substituição à anterior de 1934. A parte inicial do artigo 1º da Constituição de 1937 estabelecia que “O Brasil é uma República”, e, portanto, contemplava no arranjo textual que o inaugurava uma expressão que pretendia deixar absolutamente clara a reafirmação pela opção republicana na formatação do Estado, muito embora sua força normativa decorresse de um ato impositivo juridicamente unilateral do presidente da República, e não de uma postura democrática capitaneada pelo Poder Legislativo, como havia sido a Constituição de 1934. No que tange à disciplina das forças policiais, o artigo 15, inciso IV, da Constituição de 1937 estabelecia ser competência privativa da União “organizar a defesa externa, as forças armadas, a polícia e segurança das fronteiras”. O inciso VIII do mesmo artigo incluía nesse rol de competências da União, por outro lado, a atribuição consistente

em “criar e manter alfândegas e entrepostos e prover aos serviços da polícia marítima e portuária”.

Os dispositivos em questão são muito semelhantes em sua redação aos da Constituição de 1934, antes citados, mas no caso do inciso VIII do artigo 15 da Constituição de 1937 foi suprimida a expressão “sem prejuízo dos serviços policiais dos Estados”, que o texto constitucional anterior trazia ao fazer menção à regulamentação dos serviços de polícia marítima e portuária. A supressão indica, de maneira indiciária, um movimento centrípeto, de concentração da força regulatória estatal em mãos da União. O artigo 16 da Constituição de 1937, por outro lado, firmava a competência da União para legislar sobre a “defesa externa, compreendidas a polícia e a segurança das fronteiras” (inciso II) e também sobre “a polícia marítima, portuária e a das vias fluviais” (inciso XIII), competindo-lhe ainda a normatização legislativa da “organização, instrução, justiça e garantia das forças policiais dos Estados e sua utilização como reserva do Exército”, como também fazia a Constituição de 1934. Assim como esta última, todavia, a Constituição de 1937 nem mesmo esboçava uma regulamentação realmente orgânica das forças policiais.

É necessário notar que a partir da Constituição brasileira de 1891 o termo “União” passa a ser empregado não somente como substitutivo de “Império”, em referência à federação de Estados-membros que formam a República, mas também como uma representação [mental] de cunho bourdieusiano – mediante a qual “os agentes investem seus interesses e pressupostos” (Bourdieu, 2008, p. 7) –, de nítida implicação social e política, que reflete em si a própria ideia de nação, ou, mais propriamente, de coesão nacional. A pessoa jurídica de direito público assim denominada de “União”, nesse sentido, como expressão unificadora da nação, assume um

papel de centralização normatizadora da atividade policial para manutenção do monopólio estatal da força. A partir de então, a União se torna o protagonista da uniformização das estruturas policiais em caráter nacional – ou seja, ‘para fora da urbe’, numa disciplina mais generalizante e abrangente –, consolidando o movimento de afastamento, já outrora verificado na Regência Provisória e no Segundo Império, frente às dinâmicas ensimesmadas e autorreferenciadas que eram características da monarquia portuguesa.

A expressão máxima dessa centralização, ademais, parece estar situada na outorga a Constituição de 1937, sob a égide do Estado Novo, capitaneado por Getúlio Vargas com o apoio da cúpula militar de então, e que “concentrou a maior soma de poderes até aquele momento da histórica do Brasil independente” (Fausto, 1995, p. 366). Ademais, não parece coincidência o fato de terem sido as tropas da Polícia Militar que, na prática, “cercaram o Congresso e impediram a entrada dos congressistas” (Fausto, 1995, p. 364) no dia 10 de novembro de 1937, uma vez que o “ministro da Guerra – general Dutra – se opusera a que a operação fosse realizada por forças do Exército” (Fausto, 1995, p. 364). Esse episódio demonstra não somente a vinculação das tropas policiais militares ao comando direto e centralizado do presidente da República, mas também a própria relação de dependência, e – talvez até –, de subordinação finalística, que existia entre o contingente da Polícia Militar e as forças de guerra federais – o Exército, em particular.

A Constituição que se seguiu, a de 1946, veio a ser promulgada por uma Assembleia Constituinte, “optando pelo figurino liberal-democrático” (Fausto, 1995, p. 399) e mantendo a estrutura de Estado republicana. Foi estabelecida a atribuição da União para “superintender, em todo o

território nacional, os serviços de polícia marítima, aérea e de fronteiras” (artigo 5º, inciso VII) e, ainda, a sua competência para legislar sobre a “organização, instrução, justiça e garantias das policias militares e condições gerais da sua utilização pelo Governo federal nos casos de mobilização ou de guerra” (artigo 5º, inciso XV, alínea “f”). Por outro lado, o artigo 183 estabeleceu que “As polícias militares instituídas para a segurança interna e a manutenção da ordem nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, são consideradas, como forças auxiliares, reservas do Exército”, no mesmo sentido dos dois textos constitucionais anteriores (de 1934 e 1937), mas nenhuma regulamentação mais aprofundada das estruturas policiais foi introduzida.

Dentro, agora, da sistemática de um regime governamental ditatorial e militarizado, passa-se à Constituição de 1967, que foi tecnicamente “outorgada” – e não promulgada – pelo Congresso Nacional, uma vez que por intermédio do Ato Institucional nº 4 editado em 7 de dezembro de 1966 (ou, simplesmente, AI-4), o Governo Militar, capitaneado pelo primeiro presidente do Brasil durante o regime militar, Humberto de Alencar Castelo Branco, determinou a convocação extraordinária do Congresso Nacional para “a discussão, votação e promulgação do projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República” (artigo 1º, parágrafo 1º, do AI-4). Com a Constituição de 1967 surge a primeira menção à Polícia Federal, por intermédio do seu artigo 8º, inciso VII, com a seguinte redação:

Art 8º - Compete à União:

(...)

VII - organizar e manter a policia federal com a finalidade de prover:

a) os serviços de policia marítima, aérea e de fronteiras;

- b) a repressão ao tráfico de entorpecentes;
- c) a apuração de infrações penais contra a segurança nacional, a ordem política e social, ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União, assim como de outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;
- d) a censura de diversões públicas;

A Polícia Federal, exsurge, nesse contexto de um governo ditatorial, com a atribuição de funcionar, primordial e incisivamente, como um instrumento para atuação do Estado sobre a apuração de crimes contra a chamada “segurança nacional” e contra a “ordem política e social”, áreas que ganham extremo relevo dentro do panorama de um Governo autoritário. Por outro lado, a competência da União para legislar sobre “organização, efetivos, instrução, justiça e garantias das polícias militares e condições gerais de sua convocação, inclusive mobilização” (artigo 8º, inciso XVII, alínea “v”) permanece inalterada, em semelhança com os textos das três Constituições precedentes, estabelecendo-se, ainda, que as polícias militares continuam figurando como forças auxiliares e reserva do Exército, fato que se coaduna, inclusive, com o regime de governo então vigente.

Essas estruturas de autoproteção típicas de um governo voltado para si mesmo, e destinadas primordialmente à manutenção da autoridade governamental e da titularidade do poder, ademais, traduzem-se muito claramente naquilo que Norberto Bobbio estabelece como sendo uma relação na qual governantes, de um lado, e governados, de outro, interagem simplesmente como “superior e inferior” (Bobbio, 2007, p. 63), conforme já tratado no primeiro capítulo. Em suma, soberano e súditos caminham em sendas diametralmente opostas, cuja interseção

somente se dá no momento em que o nexos de submissão ali verificado acaba por revelar o seu intrínseco desequilíbrio, enfim, quando resta claro que “um tem o direito de comandar e o outro o dever de obedecer” (Bobbio, 2007, p. 63).

Maria José de Rezende (2013) faz uma análise perspicaz do período da ditadura militar no Brasil, e, a propósito da legitimidade da manutenção das instâncias de poder – que Norberto Bobbio associa à relação soberano-súditos, conforme visto acima –, afirma que “Tanto os militares quanto os civis que integravam o grupo de poder a partir do movimento militar de 1964 apareciam como legítimos defensores de uma dada forma de democracia que, segundo eles, buscava a normalização da legalidade” (Rezende, 2013, p. 68). Associava-se, portanto, a democracia a um “regime político que não tinha que ser, necessariamente, controlado pelos civis” (Rezende, 2013, p. 68), legitimando-se o processo político ditatorial mediante uma construção argumentativa – e simbólica – que pretendia inculcar que

(...) a sua suposta democracia seria revigorada através da restauração de uma legalidade, de uma paz e de um progresso com justiça social a partir da atuação de um determinado grupo que estaria incumbido desta tarefa em nome de um todo abstrato definido como povo. (Rezende, 2013, p. 68-69)

Nesse contexto político, conforme destacado por Rezende, o núcleo estatal detentor da autoridade político-administrativa busca revestir-se da qualidade de verdadeiro representante do povo, para, em nome dele, promover o suposto revigoramento dos pilares democráticos (a legalidade, a paz e o progresso com justiça social). Na busca de um apregoado aperfeiçoamento da sociedade brasileira, a ditadura militar esforçar-se, então, por

inculcar na mentalidade sociopolítica uma percepção autorreferenciada de poder, em que a legitimidade do governo constrói o seu fundamento de validade a partir de uma ideia de democracia “como a normalização da legalidade pautada nos atos de exceção” (Rezende, 2013, p. 68), assumindo a União, como ente federativo preponderante, um papel protetor e simultaneamente coibidor, dentro de uma acepção foucaultiana de estabilização da soberania e disciplinarização da sociedade.

Dentro da mesma lógica de autoritarismo, a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, confere nova redação à Constituição de 1967, com uma modificação tão extensa de seu texto que se pode afirmar tratar-se de uma nova Constituição, mas as alterações não introduzem mudanças significativas em termos de organização ou estruturação de órgãos policiais. A Polícia Federal continua a ostentar o mesmo modelo imposto pela Constituição de 1967, não havendo outros dispositivos normativos relevantes do ponto de vista da formatação do sistema policial brasileiro.

Finalmente, em 1988, a chamada Constituição “cidadã”, promulgada por uma “Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático”, conforme consta de seu preâmbulo, institui uma regulamentação absolutamente inédita no que tange à constitucionalização das polícias – com a absorção pelo texto constitucional de normas diretamente relacionadas à estruturação das forças de segurança –, prevendo diferentes órgãos policiais com atribuições específicas, delimitando com mais clareza as suas funções e searas de atuação, bem como disciplinando com mais detalhes a estrutura do sistema de segurança pública no Brasil. Em particular, o artigo 144 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 materializou a estrutura fundamental da organização policial brasileira

desse momento em diante. Sua redação original, anterior às modificações introduzidas pelas Emendas Constitucionais nº 19, de 4 de junho de 1998, nº 82, de 16 de julho de 2014, e nº 104, de 4 de dezembro de 2019<sup>76</sup>, era esta:<sup>77</sup>:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, estruturado em carreira, destina-se a:

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

---

76. A Emenda Constitucional nº 104, de 4 de dezembro de 2019, em particular, é originária da Proposta de Emenda à Constituição nº 372/2017 do Senado Federal, tendo introduzido oficialmente no sistema de segurança pública brasileiro as Polícias Penais Federal, Estaduais e Distrital, todas de estrutura civil (ou seja, com a configuração de forças policiais não militarizadas), e às quais incumbe – de modo bastante específico – a segurança dos estabelecimentos penais. As Polícias Penais se encontram necessariamente subordinadas aos órgãos administradores dos respectivos Sistemas Prisionais (os Sistemas Penitenciários Federal, Estaduais ou do Distrito Federal).

77. O texto original da Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 5 de outubro de 1988 pode ser encontrado na página oficial da Câmara dos Deputados na rede mundial de computadores. Disponível em: <https://bit.ly/3TuJDKU>. Acesso em: 09 out. 2017.

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descamiño, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aérea e de fronteiras;

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

§ 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 6º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

O ponto fulcral desse novo texto constitucional implementado em 1988 é a introdução de uma normatização bastante detalhada sobre a burocracia policial do Estado, cuja

dinâmica estrutural pretende responder a uma demanda social voltada a apagar o ranço do período ditatorial, já agora no ambiente em que a palavra de ordem é a abertura política. Sob o rótulo da (re)democratização, exsurge com força o apelo popular pela realização de eleições diretas para a Presidência da República, a campanha pelas “diretas já”, caracterizada por Boris Fausto como um movimento que “foi além das organizações partidárias, convertendo-se em uma quase unanimidade nacional” (Fausto, 1995, p. 509), e refletindo muito fielmente o clima de euforia política e social do momento. O espírito da Constituição de 1988, por via de consequência, absorve visceralmente esses valores, que funcionaram como fio condutor da ideia de que o cidadão deve desde logo conseguir entender com clareza a estrutura dos órgãos que detêm o monopólio do poder – neste caso, o poder ‘de’ polícia ou, mais propriamente, o poder ‘das’ polícias. As estruturas burocráticas passam a existir não apenas como materialização do monopólio da força e para a manutenção da autoridade do Estado, mas primordialmente como instrumento de defesa da sociedade e dos direitos do próprio cidadão.

E mesmo dentro dessa lógica de modernização democrática, ainda que isso possa parecer uma contradição, veio a ser mantida toda uma tradição policial que tem suas raízes na diferenciação entre as funções policiais de caráter civil – as polícias judiciárias, agora representadas definitivamente pelas Polícias Cíveis e pela Polícia Federal – e o policiamento militarizado – ao qual incumbe as funções de polícia ostensiva e a preservação da ordem pública. Herança do Império, perpetuada na República e mesmo durante o período do governo militar, a dicotomia “civil *versus* militar” continuou a caracterizar a estrutura policial, de

certa forma demonstrando o quão enraizada está, do ponto de vista burocrático [weberiano], nas matrizes cultural e política da sociedade brasileira.

Reconhece-se, então, “constitucionalmente” – o que, do ponto de vista jurídico-legal, significa que a estrutura de diferenciação policial está agora inserida no patamar mais elevado da normatização estatal, a Constituição – uma normatização que se admite, aqui, ter evoluído a partir da criação da Intendência Geral de Polícia em 1808 e da implementação da Divisão Militar da Guarda Real em 1809, órgãos policiais que materializaram embrionariamente um modelo de implementação do serviço policial vigente até os dias de hoje no Brasil. Nesse contexto, é possível detectar um complexo processo evolutivo de aperfeiçoamento normatizador e burocratizante das polícias, que, refletindo uma herança advinda do período imperial, ainda não cessou de modo definitivo, uma vez que insistentemente tem sido alvo de projetos que pretendem modificá-lo, aperfeiçoá-lo ou desconstituí-lo, em particular por intermédio de um instrumento que ora se optou por rotular como “pré-legislacional”, consistente nas Propostas de Emenda à Constituição (ou PECs) que serão objeto de comentários na seção seguinte.

É interessante notar como o artigo 144 da Constituição de 1988, em seu inciso III, opta por incorporar a própria previsão de uma Polícia Ferroviária Federal, em um nítido reconhecimento de outro legado do Império. Paralelamente à diferenciação de funções entre os entes federativos – União, Estados, Distrito Federal e Municípios –, numa estrutura orgânica em que cada um deles assume papéis setorializados na segurança pública, há também o retorno ao imaginário da ‘urbe’ com a qual se preocupava a monarquia portuguesa, pois o texto constitucional de 1988 admi-

te a criação de Guardas Municipais, que, muito embora não reconhecidas propriamente como polícias, exercem papéis de proteção do patrimônio público municipal que as aproximam da titularidade de uma função verdadeiramente policial, mas de abrangência local.

Muito representativa, nesse contexto, foi a decisão do ministro do Supremo Tribunal Federal Alexandre de Moraes, que, em 29 de junho de 2018, por meio de uma liminar concedida em Medida Cautelar, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.948/DF, autorizou o uso de arma de fogo para os integrantes das Guardas Municipais de quaisquer cidades, em serviço ou fora dele. A Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, que institui o chamado Estatuto de Desarmamento, antes desta decisão judicial, era bastante restritiva a esse respeito, por prever originalmente a permissão de porte de arma de fogo apenas “os integrantes das guardas municipais das capitais dos Estados e dos Municípios com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes” (art. 6º, inciso III) e para “os integrantes das guardas municipais dos Municípios com mais de 50.000 (cinquenta mil) e menos de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, quando em serviço” (art. 6º, inciso IV).

Com a liminar concedida pelo STF, portanto, avança-se consideravelmente no reconhecimento da configuração intrínseca dessas guardas civis como verdadeiras “polícias municipais”, até mesmo por protagonizarem uma função de policiamento de reconhecido relevo, “em face da efetiva participação na segurança pública e na existência de similitude nos índices de mortes violentas nos diversos municípios, independentemente de sua população” (Brasil, Supremo Tribunal Federal, ADI nº 5.948/DF, 2018, p. 15), como faz questão de destacar o ministro Alexandre de Moraes em suas razões decisórias.

De maneira indireta, o parágrafo 8º do artigo 144 da Constituição de 1988, ao facultar a criação de Guardas Municipais, parece fazer remissão às próprias funções de fiscalização policial das “freguezias” e das “capellas filiaes curadas” a que Lei de 15 de outubro de 1827, por meio de seu artigo 1º, atribuía aos juízes de paz e a seus suplentes. A comparação não é tecnicamente precisa, haja vista que os juízes de paz não eram integrantes da força de policiamento propriamente dita, mas sim titularizavam uma autoridade de cunho policial-judicial nas suas respectivas áreas de competência territorial, tendo sob suas ordens as instituições responsáveis pelo exercício da fiscalização policial urbana nos limites da sua freguesia. No entanto, é justamente o reconhecimento desse exercício do poder policial restrito à localidade imediata de convivência social – as paróquias, “freguezias”, “capellas filiaes curadas”, e, hoje, os Municípios – que vem a ser privilegiado, aqui, pela postura normatizadora da Constituição de 1988. Apesar da distância temporal e social que separa a República brasileira contemporânea do Império português, a memória burocrática retoma insistentemente as Guardas Municipais – e, também, os próprios juízes de paz – como figuras recorrentes de um imaginário legislativo, recuperando-os de um repositório ainda muito vívido dentro da configuração jurídico-policial brasileira.

É necessário perceber, no entanto, que esse perfil “democrático” absorvido pelo texto da Constituição de 1988 traduz uma vontade estatal tendente a estruturar de maneira mais eficiente a própria administração do seu território, da sua população e das ameaças direcionadas ao patrimônio do Estado, o que se consegue por intermédio de um melhor aparelhamento policial dos entes federativos, em todos os três níveis administrativos, ou seja, a União, os

Estados e o Distrito Federal, e, ainda, os Municípios. Esse mecanismo vem a se materializar, então, em uma atuação bem estruturada e capitaneada pelo Estado como “ator sintagmático” (Raffestin, 1993), ação esta intencionalmente direcionada à realização de um verdadeiro “programa” (Raffestin, 1993) de manutenção do controle político-administrativo e, também, social, por intermédio da polícia. Cada ente da federação, nesse sentido, em suas respectivas searas de atuação, recebe a autorização constitucional para o exercício do poder policial, com o emprego de verdadeiros instrumentos panópticos de disciplinarização velada da sociedade (Foucault, 2002; Foucault, 2014b).

O modelo policial brasileiro, assim, tornou-se um aparato extremamente complexo, que mescla as atividades de instituições policiais com vocações bastante distintas, a maioria delas gestadas a partir de uma tradição pós-colonial e imperial. Oriunda da estrutura administrativo-policial portuguesa, essa estrutura policial absorve fundamentalmente o resultado de uma bipartição que tem sua origem remota na Guarda Real da Polícia de Lisboa, criada em 1801, e na Intendência Geral de Polícia da Corte, também em Portugal, de 1760.

A crítica a este modelo dicotômico, ou a busca pelo seu aperfeiçoamento, são temas frequentes nas tentativas de reestruturação do sistema policial brasileiro. E é este panorama de tentativas de reformulação legislativa, umbilicalmente ligado às Propostas de Emenda à Constituição (PECs) que tramitam ou já tramitaram no Senado Federal e na Câmara dos Deputados, que será objeto da análise a ser feita a partir de próxima seção.

### 3.2 Mecanismos pré-legislaçionais de reburocratizaçã

Para se falar de “reburocratizaçã” do sistema policial brasileiro, necessariamente se deve considerar sua origem dicotômica e a influência decisiva que a bipartição “civil *versus* militar” exerceu ao longo do tempo sobre a maneira de se entender exatamente o que são “as polícias” no Brasil.

Dentro dessa perspectiva, é interessante notar que as modernas Polícias Civas – na qualidade de herdeiras históricas da Intendência Geral de Polícia (Holloway, 1997) – atualmente se destinam de maneira específica ao desempenho de funções de “polícia judiciária” e “apuração das infrações penais”, abrigadas que estão por uma normatizaçã inequivocamente incrustada no texto do artigo 144, parágrafo 4º, da Constituição Federal de 1988. Malgrado a clareza jurídica da normativa constitucional, ainda assim os choques institucionais entre este ramo civil [estadual] do policiamento com as suas coirmãs militarizadas parecem simplesmente não cessar.

Por outro lado, a sensível semelhança das funções e da estrutura das atuais Polícias Militares com as da Divisão Militar da Guarda Real, e também com as atribuições e formato orgânico das instituições policiais militares que a sucederam – inclusive na qualidade de forças auxiliares ou de reserva atreladas diretamente ao Exército, conforme previsto em sucessivas Constituições brasileiras –, também contribui decisivamente para a persistência da bipartição que caracteriza o modelo vigente. A manutenção histórica dessa dicotomia, na constante contraposição entre o “civil” e o “militar”, permeia toda a evolução das polícias desde os anos 1808 e 1809, perpetuando um modelo policial bipartido agora plenamente abrigado e reconhecido pelo próprio texto da Lei Maior do país, a vigente Constituição brasileira de 1988.

É interessante notar, nesse contexto, como são persistentes as discussões sobre a pertinência de se manter a referida dicotomia, mesmo após o inequívoco reconhecimento do fenômeno jurídico da “constitucionalização das polícias”, ocorrido em 1988. A partir desse marco, as Polícias Cíveis e Militares passaram a se inscrever textualmente na Constituição brasileira, mas apesar disso as tentativas de reformulação burocrática da estrutura de segurança pública – em particular, no que diz respeito à bipartição das polícias estaduais – são extremamente insistentes. Esse fato é observável principalmente ao se contemplar a intensa frequência com que é utilizado o instrumento jurídico-constitucional denominado “Proposta de Emenda à Constituição” nas mais variadas tentativas de reformulação burocrática do sistema policial.

Ao materializar intenções políticas e vontades corporativas, as PECs destinam-se à construção de estratégias institucionais dentro de um processo pré-legislativo que objetiva perpetrar diferentes tipos de remodelamento do arcabouço normativo policial. Por encamparem intenções, vontades e interesses, os parâmetros de discussão de uma PEC podem ser comparados aos da “ficção científica”, que, mesmo não se constituindo como “ciência”, ainda assim já repercute a afirmação, a negação ou a crítica de “pontos da ciência existente”.

É, em suma, um mecanismo dentro do qual um novo “saber” procura se estabelecer como válido na medida em que se constitui como “poder” (Foucault, 2014b). No caso das PECs, essa busca por “empoderamento” se efetiva por intermédio da incorporação técnico-jurídica de novas ideias ou “saberes” ao próprio texto constitucional.

Depois de completado o processo previsto pela Constituição da República de 1988 para a atuação específica do Poder Legislativo, no que tange à reforma do próprio texto consti-

tucional, a Proposta de Emenda à Constituição transforma-se em uma nova norma jurídica, que, em última análise, é apta a reestruturar – ou melhor, “reburocratizar” – a matéria sobre a qual venha a incidir, e, na temática ora discutida, tem como núcleo sensível a reorganização de todo o sistema de segurança pública e de justiça criminal brasileiro.

Convenciona-se, aqui, rotular esse mecanismo de “pré-legislacional” pelo fato de se tratar de uma fase preliminar à própria produção da norma jurídica, na qual se estruturam proposições que somente se transformarão em regra constitucional se passarem pelo processo legislativo adequado previsto pela própria Constituição, com discussões, audiências públicas, pareceres e votações em comissões especializadas, ajustes de redação, deliberações em plenário e aprovação final, nas duas Casas Legislativas, ou seja, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Esse momento de ajustes e de composições pré-legislações inicia-se com um texto básico – escrito em linguagem jurídico-legal –, de caráter embrionário, comparável a um “enredo de ficção científica”, e que contém uma “Justificação” a ele anexa, a qual materializa os motivos justificadores das modificações constitucionais pretendidas, integrando, assim, a própria Proposta de Emenda à Constituição. São esses textos jurídico-legais (e suas “Justificações”) que constituem o objeto de análise neste capítulo, particularmente no que diz respeito às tentativas de reestruturação (ou de reconstrução) do sistema policial, e, em alguns momentos, até mesmo do sistema judicial, hoje vigentes no Brasil. Noutras palavras, trata-se da edificação de um novo “saber-poder”, a partir da ótica foucaultiana.

Optou-se por abordar, aqui, justamente as propostas de modificação do texto constitucional (as PECs) em vista da constatação de que a regulamentação fundamental das

polícias no Brasil, e também a dicotomia fundamental “civil *versus* militar”, nos dias de hoje, estão insculpidas no nível mais alto da normatização da estrutura jurídica do próprio Estado, e somente por meio de uma reforma da Constituição Federal de 1988 será possível introduzir no ordenamento jurídico brasileiro quaisquer reordenações funcionais ou reestruturações orgânicas das forças policiais.

Desde a promulgação da vigente Constituição, no ano de 1988, inúmeras sugestões de emendas ao seu texto original foram – ou ainda são – objeto de discussão tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, objetivando introduzir uma série de modificações no sistema de segurança pública brasileiro, ora projetando a desmilitarização das Polícias Militares, ora fundindo diferentes polícias em um órgão único, e até mesmo impondo outros diferentes tipos de regime jurídico às instituições policiais, tais como a sua total federalização, ou mesmo a criação de polícias municipais.

O estudo e a apresentação de propostas, em particular, para a unificação das polícias estaduais – ou seja, as Polícias Cíveis e Militares dos Estados e, também, do Distrito Federal – foram alvo dos trabalhos de uma Comissão Especial criada no âmbito da Câmara dos Deputados no ano de 2015<sup>78</sup>, cujo Relatório Final foi apresentado no mês de julho de 2018. O conteúdo do referido relatório é bastante revelador das percepções do legislador sobre o panorama atual do conjunto de problemas que envolvem a estruturação do aparato de segu-

---

78. A “Comissão Especial destinada a estudar e apresentar propostas atinentes à unificação das Polícias Cíveis e Militares – Ceunifi” foi criada (com a referida nomenclatura) por Ato da Presidência da Câmara dos Deputados de 2 de setembro de 2015, tendo sido presidida pelo deputado federal delegado Edson Moreira, do Partido da República de Minas Gerais (PR/MG), e cuja relatoria foi atribuída ao deputado federal Vinicius Carvalho, do Partido Republicano Brasileiro de São Paulo (PRB/SP).

rança pública no Brasil, e o seu texto trás, no item “8”, logo após as considerações finais do relator – o deputado federal Vinicius Carvalho, do Partido Republicano Brasileiro de São Paulo (PRB/SP) –, uma sugestão de remodelamento da estrutura policial justamente por meio de uma minuta de Proposta de Emenda à Constituição, a qual, em momento oportuno – ao final destas discussões –, também será objeto de análise.

Diferentes proposituras, ademais, procuram aperfeiçoar regras mais particulares de uma ou outra corporação policial, e outras vão um pouco mais além, havendo até mesmo a sugestão de uma reestruturação radical no próprio aparato de justiça criminal propriamente dito, com a criação dos chamados “Juizados de Instrução e Garantias” – por intermédio da Proposta de Emenda à Constituição nº 89, de 2015, ou PEC 89/2015 –, introduzindo-se no sistema de persecução penal a figura dos “Juízes de Instrução e Garantias”, a partir da transformação dos cargos de delegado de polícia, que passariam, assim, a integrar o próprio Poder Judiciário e seriam incumbidos da formação da prova processual penal e do controle judicial dos procedimentos investigatórios criminais.

Um fato particularmente interessante verificado nesses processos de tentativa de revisão do arcabouço constitucional são as estratégias de reburocratização dos espaços do poder político e da autoridade de polícia, por intermédio de “ganchos” institucionais presos, em uma de suas pontas, à necessidade de reformulação de políticas públicas na área de segurança, e, na outra, às idiosincrasias corporativas particulares de cada órgão policial. É entre essas pontas que exsurtem ideias, propostas, estratégias de remodelamento – da autoridade [policial] burocrática (Weber, 1978; Weber, 1982; 2004) – e tentativas até muito pouco técnicas, do ponto de vista jurídico-legal, de imposição de novos sistemas de persecução penal policial e judicial.

A revisão constitucional, entretanto, exige procedimentos jurídico-legislaçõais específicos, previstos pela própria Constituição Federal de 1988, para sua alteração, no exercício do chamado “poder constituinte derivado” ou “reformador”. A Constituição é justamente a Lei Maior do Estado, sua Lei Fundamental, consubstanciada no “conjunto de normas que organiza os elementos constitutivos do Estado” (Da Silva, J. A., 2012, p. 38, grifo do autor), e à qual todas as outras devem conformar-se. Justamente por se tratar da esfera de normatividade superior dentro do arcabouço jurídico do Estado, sua modificação, que se faz por meio das chamadas “emendas”, deve respeitar um processo especial de discussão, votação e aprovação levado a cabo por um determinado ‘poder’, inserido no mesmo âmbito estrutural do Poder Legislativo Federal, mas que com ele não se confunde. Trata-se, na verdade, de um “órgão constituído” (Da Silva, J. A., 2012, p. 64-65, grifo do autor). A este órgão, em particular, o jurista constitucionalista José Afonso da Silva atribui a nomenclatura “poder constituinte instituído ou constituído” (Da Silva, J. A., 2012, p. 65, grifo do autor), derivado justamente do “poder constituinte originário”, que é aquele responsável pela própria elaboração do texto da Constituição, sua redação original.

O “poder constituinte derivado”, por outro lado, é exercido pelo Congresso Nacional – justamente na sede do Poder Legislativo Federal, portanto –, em um processo no qual, “Apresentada a proposta, será ela discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada quando obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos membros de cada uma delas” (Da Silva, J. A., 2012, p. 64, grifos do autor), conforme dispõe o artigo 60, parágrafo 2º, da Constituição Federal de 1988.

Tendo isso em conta, e considerando também que as pretendidas reformas do texto constitucional apontam para a possibilidade de amplas modificações da própria sistemática jurídico-funcional do aparato de segurança pública e de justiça penal brasileiro, passar-se-á à análise pormenorizada de algumas Propostas de Emenda à Constituição que se inserem nesse contexto, consideradas, aqui, relevantes para o entendimento dos processos de reburocratização do modelo policial hoje vigente.

Preliminarmente à exploração mais detalhada do assunto em questão, no entanto, é pertinente mencionar que o Quadro 5 traz resumidamente o panorama de trinta e oito Propostas de Emenda à Constituição, originárias da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, além de um Projeto de Decreto Legislativo do Senado Federal e de uma sugestão de PEC, em forma de minuta, contida no Relatório Final da Comissão Especial destinada a estudar e apresentar propostas atinentes à unificação das Polícias Cíveis e Militares (Ceunifi). O Quadro 5, em questão, contém uma série de observações sobre a pertinência dos textos pré-legislaçõais analisados frente aos temas da unificação das polícias estaduais e da desmilitarização das instituições policiais, abarcando, por outro lado, breves referências a questões conexas que versam sobre o remodelamento da Segurança Pública no Brasil, a reestruturação de suas forças policiais e a própria reconfiguração do sistema de justiça penal.

Nem todas essas sugestões de reforma constitucional deduzidas por meio das PECs serão dissecadas ou analisadas em seus pormenores durante o desenvolvimento deste texto, haja vista que muitas delas se assemelham entre si, frequentemente copiando ou parcialmente repetindo os mesmos conteúdos, e outras não apresentam relevância temática para

uma exploração mais detalhada. Por tais razões, e também para manter a objetividade da pesquisa, optou-se, aqui, por proceder à exposição textual daquelas Propostas de Emenda à Constituição consideradas mais adequadas à compreensão dos principais assuntos que atualmente permeiam as discussões sobre a unificação das polícias – principalmente a fusão das Polícias Civil e Militar –, a desmilitarização das Polícias Militares, a federalização da segurança pública e a instituição de órgãos policiais de ciclo completo, dotados de atribuições simultâneas de polícia judiciária (investigativa) e de polícia ostensiva e uniformizada.

Algumas outras considerações atinentes à estruturação das carreiras dos integrantes dos órgãos policiais, à criação de polícias de atuação local (a partir das atuais Guardas Municipais), à formação de mecanismos de controle das atividades desempenhadas pelas polícias e à própria readequação do sistema judicial, além de temas correlatos, também surgirão eventualmente no texto. Sem prejuízo, conforme já salientado, um resumo bastante didático está preliminarmente inserido no demonstrativo sinóptico que compõe o quadro já mencionado, contendo informações suficientes para um delineamento mais panorâmico dos temas que frequentemente permeiam os processos pré-legislaçoes desde a promulgação da vigente Constituição da República, no ano de 1988, até a atualidade.

ATO		UNIFICAÇÃO	DESMILITARIZAÇÃO
PEC nº 60/1990	Câmara	Sim. Implementa a fusão, no âmbito das Polícias Cíveis dos Estados, das atividades exercidas pelas Polícias Cíveis e Militares.	Sim. Unifica o policiamento, entendido aqui como função de natureza eminentemente civil, e, portanto, extingue as Polícias Militares.
PEC nº 46/1991	Câmara	Sim. Unifica as polícias estaduais, atribuindo-lhes, assim como à Polícia Federal, as funções de policiamento ostensivo e de polícia científica e judiciária.	Sim. Estabelece que a Polícia Federal e as polícias estaduais devem ser estruturadas como órgãos de natureza civil, proibindo terminantemente que se submetam à autoridade militar.
PEC nº 151/1995	Câmara	Não. Estabelece a possibilidade de provimento derivado dos cargos públicos policiais, de maneira que 50% das vagas iniciais de cada carreira venham a ser providas mediante ascensão funcional dos ocupantes da classe final da carreira de hierarquia imediatamente inferior.	Não trata da desmilitarização.
PEC nº 512/1997	Câmara	Não estabelece propriamente uma unificação. Utiliza a terminologia “polícias estaduais e do Distrito Federal”, integradas pelas respectivas Polícias Cíveis, Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares. Cada um desses órgãos, no entanto, figura em estrutura distinta e autônoma em relação aos demais. Também cria um ramo de polícia ostensiva dentro da Polícia Federal, extinguindo as Polícias Rodoviária Federal e Ferroviária Federal.	Não desmilitariza as Polícias Militares, apenas as desloca para o âmbito das novas “polícias estaduais e do Distrito Federal”, mantendo sua estrutura orgânica. As Guardas Municipais passam a poder atuar de modo complementar às polícias estaduais e do Distrito Federal. Mediante lei, a União poderá manter convênio com empresas de segurança privada, para que estas atuem em complementação às atividades das polícias estaduais.

ATO	UNIFICAÇÃO	DESMILITARIZAÇÃO
PEC nº 613/1998 (PEC nº 613-A/1998)	Câmara Sim. Estabelece uma polícia única no âmbito estadual, unificando as Polícias Cíveis e Militares dos Estados.	Sim. Os policiais que integram os Sistemas de Segurança Pública federal, estadual e distrital são considerados servidores civis.
PEC nº 446/2001	Câmara Determina a realização de um plebiscito sobre a unificação das Polícias Cíveis e Militares, ou sua manutenção como corporações distintas.	A consulta do plebiscito inclui a indagação sobre a estruturação de uma polícia estadual unificada, de natureza civil, com um ramo uniformizado, ou militar única.
PEC nº 532/2002	Câmara Não trata da unificação das polícias. Atribui competência para as Guardas Municipais, na forma do que for definido em lei estadual, para tomarem parte de ações de segurança pública, no policiamento ostensivo e preventivo.	Não trata da desmilitarização.
PEC nº 534/2002 (PEC nº 87/1999 do Senado Federal)	Câmara Não trata da unificação das polícias. Dispõe sobre as competências das Guardas Municipais e cria a Guarda Nacional. O texto desta PEC nº 534/2002 abarca integralmente a PEC nº 87/1999 do Senado Federal.	Não trata da desmilitarização.
PEC nº 49/2003	Câmara Não trata da unificação das polícias. Estabelece que as Guardas Municipais, nos termos do que for estabelecido em lei complementar federal, poderão participar das ações de segurança pública, no policiamento preventivo e ostensivo.	Não trata da desmilitarização.

ATO	UNIFICAÇÃO	DESMILITARIZAÇÃO
PEC nº 181/2003	Câmara Não promove a unificação orgânica das Polícias Cíveis e Militares, mas confere a ambas, de maneira cumulativa, as competências de polícia administrativa e judiciária.	Não. Mantém as Polícia Cíveis e Militares, com o seu formato orgânico atual.
PEC nº 308/2004 (PEC nº 308-A/2004)	Câmara Não trata da unificação das polícias. Dispõe sobre a criação das Polícias Penitenciárias Federal e Estaduais.	Não trata da desmilitarização. Propõe a subordinação das Polícias Penitenciárias, como órgãos de natureza civil, aos respectivos órgãos administradores dos Sistemas Penitenciários.
PEC nº 21/2005	Senado Facultativa. Deixa a critério de cada Estado.	Facultativa. Deixa a critério de cada Estado.
PEC nº 7/2007	Câmara Não promove a unificação das polícias. Institui os Juizados de Instrução Criminal, presididos por juízes togados, com competência para apurar infrações penais. Inclui as Guardas Municipais entre os órgãos de Segurança Pública, conferindo-lhes atribuição para o combate de delitos de menor potencial ofensivo nas cidades com mais de dois milhões de habitantes.	Não. Confere poder de investigação às Polícias Militares, por meio da possibilidade expressa de lavratura de termos circunstanciados em infrações penais de menor potencial ofensivo.
PEC nº 104/2007	Senado Não trata da unificação das polícias.	Não. Estabelece que a comprovação da efetiva prestação de serviço militar nas Forças Armadas por mais de dois anos constitui título computável para efeito de concurso público de acesso aos cargos das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares.

ATO		UNIFICAÇÃO	DESMILITARIZAÇÃO
PEC nº 143/2007	Câmara	Sim. Unifica as Polícias Civil e Militar, denominando o novo órgão de Polícia Estadual. Também unifica as polícias em âmbito federal, fundindo a Polícia Federal com as Polícias Rodoviária Federal e Ferroviária Federal. A PEC nº 143/2007 é declaradamente inspirada na PEC nº 21/2005.	Sim. O texto da PEC nº 143/2007 não é explícito quanto à questão da desmilitarização. No entanto, suprime os militares estaduais, razão pela qual a natureza eminentemente civil das polícias unificadas decorre do próprio regime adotado, uma vez que este não estabelece o formato militarizado para nenhuma das novas corporações.
PEC nº 184/2007	Câmara	Não. Cria as Polícias Judiciárias da União e dos Estados, em substituição à Polícia Federal e às Polícias Cíveis dos Estados.	Não. As Polícias Militares dos Estados mantêm a sua estrutura e as suas atuais funções.
PEC nº 52/2009	Senado	Não. Introduce permissivo às Guardas Municipais para atuarem no combate ao crime organizado na região de fronteiras interestaduais.	Não trata da desmilitarização.
PEC nº 430/2009	Câmara	Sim. Impõe a organização das polícias dos Estados e do Distrito Federal e Territórios em órgãos únicos e desmilitarizados, fundindo-se as respectivas Polícias Cíveis e Militares.	Sim, em caráter obrigatório.
PEC nº 432/2009	Câmara	Sim. Institui polícia única, de natureza civil, nos Estados e no Distrito Federal e Territórios.	Sim, em caráter obrigatório.
PEC nº 102/2011	Senado	Facultativa, para a União, no Distrito Federal e Territórios, e para os Estados.	Obrigatória, se o ente federativo adotar o modelo unificado de polícia.
PEC nº 107/2011	Senado	Não. Estabelece que o Delegado de Polícia é essencial à administração da justiça.	Não trata da desmilitarização.

ATO		UNIFICAÇÃO	DESMILITARIZAÇÃO
PEC nº 40/2012	Senado	Não. Estabelece regras para desempenho de funções policiais pelas Guardas Municipais, mediante convênio com dos Municípios com os respectivos Estados.	Não trata da desmilitarização.
PEC nº 52/2012	Senado	Não. Cria a Polícia Hidroviária Federal e a insere no sistema de segurança pública para patrulhamento ostensivo das hidrovias, cursos d'água, lagos, portos e costa marítima.	Não trata da desmilitarização.
PEC nº 51/2013	Senado	Cria um modelo totalmente novo, com polícias estaduais, metropolitanas, regionais, municipais e submunicipais.	Sim. Impõe de maneira obrigatória a desmilitarização.
PEC nº 73/2013	Senado	Não. Promove a estruturação da Polícia Federal em órgão de carreira única.	Não trata da desmilitarização.
PEC nº 321/2013	Câmara	Não. Faculta a criação de novas polícias estaduais e municipais de natureza civil, sem extinguir as Polícias Cíveis e Militares.	Não. As Polícias Militares mantêm a sua atual estrutura orgânica. As novas polícias estaduais ou municipais, no entanto, deverão ostentar natureza civil.
PEC nº 423/2014	Câmara	Não. Mantém os órgãos policiais já existentes e amplia suas atribuições.	Não. Apenas modifica a nomenclatura "Polícia Militar" para "Força Pública".
PEC nº 431/2014	Câmara	Não. Mantém os órgãos policiais já existentes e amplia suas atribuições.	Não. As polícias estaduais (em formato bipartido) mantêm seu formato e sua estrutura.
PEC nº 89/2015	Câmara	Não. Mantém os órgãos policiais já existentes, amplia as suas atribuições e cria os Juizados de Instrução e Garantias.	Não. As polícias estaduais (em formato bipartido) mantêm seu formato e sua estrutura.

ATO		UNIFICAÇÃO	DESMILITARIZAÇÃO
PEC nº 101/2015	Senado	Não trata da unificação das polícias. Determina que o Diretor-Geral da Polícia Federal passe a ter a designação de Delegado-Geral da Polícia Federal.	Não trata da desmilitarização.
PEC nº 127/2015	Câmara	Não. Amplia as atribuições das polícias, cria o Conselho Nacional de Polícia e as Ouvidorias de Polícia.	Não. As polícias estaduais (em formato bipartido) mantêm seu formato e sua estrutura.
PEC nº 131/2015	Senado	Facultativa. Deixa a critério de cada Estado organizar a sua polícia. No entanto, promove a incorporação das Polícias Rodoviária Federal e Ferroviária Federal à Polícia Federal, unificando-as.	Facultativa. Deixa a critério de cada Estado.
PEC nº 198/2016	Câmara	Não trata da unificação das polícias	Não. Somente estabelece regras específicas atinentes às carreiras no âmbito das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares.
PEC nº 273/2016	Câmara	Não trata da unificação.	Não. Estabelece carreira única para os órgãos policiais.
PEC nº 6/2017	Senado	Não. Federaliza os órgãos de segurança pública.	Não. Unifica as Polícias Militares, que passam a ser um único órgão federal, e incorpora as Polícias Cíveis à Polícia Federal.

ATO	UNIFICAÇÃO	DESMILITARIZAÇÃO
PEC nº 319/2017	Câmara Não trata da unificação.	Não. Modifica regras pertinentes às Polícias Militares e aos Corpos de Bombeiros Militares, promovendo o reconhecimento da jurisdição da atividade policial militar. Os integrantes dos altos cargos dessas instituições passam a ter reconhecidas suas atribuições como essenciais à função jurisdicional do Estado, revestindo-se das garantias inerentes às carreiras jurídicas.
PEC nº 372/2017 (EC nº 104/2019)	Senado Não. Cria as Polícias Penais Federal, Estaduais e Distrital. A PEC nº 372/2017 deu origem à Emenda Constitucional nº 104, de 4 de dezembro de 2019.	Não. Vincula as Polícias Penais Federal, Estaduais e Distrital, como órgãos de natureza civil, aos respectivos órgãos administradores dos Sistemas Penais a que pertencerem, definindo como sua atribuição a segurança dos estabelecimentos penais.
PEC nº 3/2018	Senado Não. Cria a Polícia Nacional de Fronteiras, organizada em carreira única, para o exercício das funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras.	Não trata da desmilitarização.

ATO		UNIFICAÇÃO	DESMILITARIZAÇÃO
PEC s/nº sugerida pela Ceunifi	Câmara	Extingue as Polícias Cíveis e Militares. Estabelece a criação das “Polícias Estaduais” e da “Polícia Distrital”, em paralelo às “Polícias Estaduais Investigativas” e à “Polícia Distrital Investigativa”, facultando, alternativamente, a adoção de um modelo com polícia unificada. Cria a Escola Nacional de Segurança Pública, o Centro Nacional de Estatísticas e o Conselho Nacional de Segurança.	Sim. As novas polícias deverão ser regidas por um estatuto necessariamente civil.
Projeto de Decreto Legislativo nº 2, de 2002	Senado	Submete a um plebiscito a decisão sobre a unificação das Polícias Cíveis e Militares dos Estados e do Distrito Federal.	Embora trate da decisão sobre a unificação das polícias, o texto não contém referência expressa à questão da desmilitarização.

**Quadro 5. Demonstrativo sinóptico de trinta e oito Propostas de Emenda à Constituição originárias da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, um Projeto de Decreto Legislativo do Senado Federal e uma sugestão de Proposta de Emenda à Constituição contida no Relatório Final da Ceunifi, que abordam temas ligados à reestruturação dos sistemas de segurança pública e de justiça criminal no Brasil**

Fonte: Compilado pelo autor<sup>79</sup>.

79. Para elaboração do Quadro 5, foram compiladas informações sobre Propostas de Emenda à Constituição concernentes a temas ligados à segurança pública, disponíveis nas páginas oficiais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (de livre acesso na rede mundial de computadores), bem como os dados contidos em duas planilhas fornecidas pelos referidos órgãos legislativos, por meio de mensagens de correio eletrônico datadas, respectivamente, dos dias 8 e 10 de maio de 2018, após solicitações feitas por este autor. Também foram utilizados elementos constantes do Relatório Final emitido pela Comissão Especial destinada a estudar e apresentar propostas de unificação das Polícias Cíveis e Militares – Ceunifi. Ademais, os endereços eletrônicos utilizados para realizar as consultas aos documentos oficiais aqui

### 3.3 A reforma das polícias nas propostas de emenda à Constituição de 1988

Dando continuidade à exploração do assunto aqui tratado, o primeiro dos textos da ferramenta jurídico-legisla-cional denominada “Proposta de Emenda à Constituição” – doravante também designado pela sigla “PEC” – que aqui será abordada é a de número 21, do ano de 2005, originária do Senado Federal, de autoria do senador Tasso Jereissati (e outros) e já arquivada no ano de 2011. Apesar de seu arquivamento, a sugestão de regulamentação dela constante continua bastante relevante, por materializar um ponto de vista particularmente ousado em relação à estrutura da normatização policial hoje existente. A PEC 21/2005, ao tratar da estrutura das Polícias Estaduais, propunha, assim, a [total] “desconstitucionalização do tema, uma vez que não se impõe a unificação das polícias, deixando esta decisão para a análise de conveniência e oportunidade de cada ente federado, em respeito às realidades locais” (Brasil, Senado Federal, PEC nº 21, 2005, p. 5), conforme deixava claro o texto de sua Justificação. A regulamentação proposta, portanto, abria mão daquela competência legislativa centralizada, cuja titularidade era tradicionalmente confiada à União a partir de uma construção que se perpetuava desde o início da República, como estratégia burocrática que concedia à esfera federal a exclusividade organizacional sobre as polícias em todo o território nacional.

---

analisados encontram-se devidamente registrados na descrição das “Fontes Legislativas, Documentos Jurídicos e Correlatos” (Apêndice 1) que embasaram a presente pesquisa, mais precisamente nos itens intitulados “Propostas de Emenda à Constituição (Câmara dos Deputados)”, “Propostas de Emenda à Constituição (Senado Federal)” e “Relatório”.

O delineamento das razões que acompanham a proposta, ademais, reúne as matrizes de opinião e as considerações de pertinência da desconstitucionalização da estrutura policial, de modo que a argumentação segue a linha da necessidade do reconhecimento da autonomia de cada um dos Estados, enquanto membros de uma federação, para organizarem livremente suas polícias, considerando fundamental a alteração da sistemática “dadas a extensão continental do território do País e as múltiplas diferenças e realidades regionais” (Brasil, Senado Federal, PEC nº 21, 2005, p. 6). A PEC em questão chegava a disciplinar o aproveitamento dos juízes da Justiça Militar Estadual pela Justiça Estadual Comum de primeira ou de segunda instâncias, da mesma forma procedendo relativamente aos membros do Ministério Público Militar Estadual, de modo a sugerir que estes últimos deveriam ser incorporados aos demais ramos do Ministério Público dos Estados. Além disso, determinava a incorporação dos integrantes da Polícia Rodoviária Federal aos quadros da Polícia Federal nos Estados e no Distrito Federal.

A solução sistêmica introduzida pela PEC 21/2005, portanto, não impunha a unificação das polícias nem estabelecia a sua pronta desmilitarização – muito embora desconstituisse as Justiças Militares Estaduais e os Ministérios Públicos Militares Estaduais –, deixando a cada Estado-membro da federação a prerrogativa para adotar a solução que melhor lhe conviesse do ponto de vista prático (facultada, inclusive, a manutenção de duas polícias, uma civil e outra militar). Estabelecia que cada ente federativo teria liberdade para criar mais de uma carreira policial dentro de sua estrutura, como hoje já ocorre com as Polícias Cíveis e Federal, nas quais existe uma carreira integrada por ocupantes de um cargo de direção das polícias – o cargo de delegado de polícia – e outras carreiras subordinadas,

a exemplo dos cargos de investigador, agente, inspetor, detetive ou escrivão, e também com as Polícias Militares, nas quais há diversos níveis de praças, de um lado, e de oficiais, de outro. A carreira única, a seu turno, também figurava como uma opção facultada pela PEC 21/2005, conforme se depreende da norma que se pretendia inserir no parágrafo 2º do artigo 144 da Constituição Federal, prevendo a organização e a manutenção das Polícias Estaduais “de forma permanente e estruturada em carreira, unificada ou não”. Adotando-se a o modelo de unificação das carreiras policiais, a configuração da Polícia Estadual viria a assemelhar-se à atual estrutura da Polícia Rodoviária Federal, na qual existe uma carreira unificada – a de Policial Rodoviário Federal, criada pela Lei nº 9.654, de 2 de junho de 1998, com a redação dada pela Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008<sup>80</sup> –, cujos integrantes avançam progressivamente pelos diferentes níveis que a compõem.

Esta mesma PEC, ademais, facultava aos Municípios a criação de Guardas Municipais, as quais, mediante convênio com a Polícia Estadual, poderiam vir a realizar de modo complementar ações de policiamento preventivo, nos termos da redação sugerida para o parágrafo 13 do artigo 144 da Constituição, que estabelecia o seguinte:

§ 13. Os Municípios poderão constituir guardas municipais, destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, sendo-lhes facultado, ainda, nos termos de lei estadual, mediante convênio com a polícia estadual, realizar, complementarmente, ações de polícia ostensiva

---

80. Assim dispõem o artigo 2º da Lei nº 9.654, de 2 de junho de 1998, com a redação que lhe deu a Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008: “Art. 2º A Carreira de que trata esta Lei é composta do cargo de Policial Rodoviário Federal, de nível intermediário, estruturada nas classes de Inspetor, Agente Especial, Agente Operacional e Agente, na forma do Anexo I desta Lei.”

e preventiva da ordem pública, assim como de defesa civil. (Brasil, Senado Federal, PEC 21, 2005, p. 2)

A mesma PEC 21/2005, por outro lado, agrupava os institutos de criminalística, de identificação e de medicina legal em um órgão único e autônomo, sem utilizar, no entanto, a nomenclatura “Polícia Científica” ou expressão equivalente. Também garantia o ciclo completo da atividade policial, o que significa que a nova Polícia Estadual a ser criada reuniria as diferentes atribuições hoje conferidas às Polícias Cíveis e Militares, ou seja, as funções de polícia judiciária e também de polícia ostensiva e preventiva.

Outra proposta bastante peculiar está materializada na PEC 184/2007, de autoria do deputado federal Laerte Bessa (e outros), em tramitação na Câmara dos Deputados, mediante a qual – contrariamente à PEC 21/2005, acima discutida – sugere-se a adoção de um modelo de concentração de poderes em matéria policial, com a criação de uma nova Polícia Judiciária. Esta, por sua vez, viria a ser categorizada como órgão essencial à justiça, compreendendo, no âmbito da União, a Polícia Judiciária Federal e a Polícia Judiciária do Distrito Federal e Territórios, e, no âmbito dos Estados, as Polícias Judiciárias dos Estados, regulamentação esta que viria a ser implementada em substituição à Polícia Federal, à Polícia Civil do Distrito Federal e às Polícias Cíveis dos Estados. Criar-se-iam, ademais, a figura do delegado-geral da República, com mandato de dois anos, permitida uma recondução, escolhido pelo presidente da República após aprovação de seu nome pelos membros do Senado Federal, e, ainda, o Conselho Nacional de Polícia Judiciária, com atribuições de controle e de fiscalização sobre as Polícias Judiciárias e seus integrantes, presidido pelo delegado-geral da República.

A criação desse conselho, em particular, materializa uma manifesta preocupação com a necessidade de supervisão dos serviços prestados pelos órgãos policiais, em mecanismo no qual se detecta de modo indiciário o perfil verdadeiramente foucaultiano do panoptismo, para uma disciplinarização institucional (Foucault, 2002; 2014b) por meio de um órgão que exerce a função que pode ser definida como a “polícia da polícia”. Essa iniciativa responde, também, à própria demanda por transparência do serviço público – neste caso, consubstanciado na atividade policial –, típica dos regimes considerados democráticos, e “com o objetivo de intensa e escorreita fiscalização” (Brasil, Câmara dos Deputados, PEC nº 184, 2007, p. 21).

As críticas ao modelo vigente de organização das forças policiais, constantes da Justificação da PEC 184/2007, gravitam em torno da carência de prerrogativas funcionais dos órgãos que atualmente exercem as atividades de polícia judiciária e de apuração das infrações penais, e da ausência de um arcabouço legal protetivo direcionado aos mesmos, o que redundaria em falta de autonomia para a implementação de sua autogestão, dando margem a ingerências indevidas nas investigações por eles realizadas, em vista da interferência direta do Poder Executivo, ao qual esses órgãos encontram-se hoje necessariamente vinculados. Chega-se a argumentar, no texto da citada Justificação, que essa vinculação com o Poder Executivo é, de fato, “nociva” (Brasil, Câmara dos Deputados, PEC nº 184, 2007, p. 20), razão pela qual se busca com a PEC em questão implementar a construção de uma “polícia de Estado e não uma polícia do Governo” (Brasil, Câmara dos Deputados, PEC nº 184, 2007, p. 20), o que justificaria a busca por instrumentos que viessem a conferir uma autonomia funcional e administrativa às Polícias Judiciárias – tais como a possibilidade de elaborar sua

própria proposta orçamentária. Essa autonomia, no entanto, deveria ser necessariamente controlada e fiscalizada por um órgão superior, o Conselho Nacional da Polícia Judiciária, em semelhança ao que ocorre com o Ministério Público<sup>81</sup> e o Poder Judiciário<sup>82</sup>, os quais possuem seus respectivos Conselhos Nacionais, nos moldes estabelecidos pela vigente Constituição Federal de 1988.

Outro texto bastante representativo é o da PEC 430/2009, de autoria do deputado federal Celso Russomano (e outros), ainda em tramitação na Câmara dos Deputados. Por meio da PEC 430/2009 pretende-se instituir em cada Estado e no Distrito Federal e Territórios o modelo de polícia unificada, com natureza necessariamente civil e cuja função é considerada essencial à justiça, desmilitarizando-se, também, os atuais Corpos de Bombeiros Militares, e subordinando-se a Polícia Científica – que, no texto da PEC, vem referenciada por meio da nomenclatura “atividade de perícias”, com autonomia técnico-funcional – ao delegado de polícia. Por outro lado, a mesma PEC estabelece como estrutura funcional básica desse novo órgão policial um quadro de pessoal integrado pelas carreiras de delegado de polícia, perito de polícia, investigador de polícia, escrivão de polícia e policial.

A principal medida propugnada é a unificação das Polícias Militar e Civil, integrando-se as funções de prevenção e de repressão às infrações penais, com a criação de uma nova corporação policial que viria a deter atribuição para desem-

---

81. O Conselho Nacional do Ministério Público é disciplinado pelo artigo 103-A da Constituição Federal de 1988, incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004.

82. O Conselho Nacional de Justiça é regulamentado pelo artigo 103-B da Constituição Federal de 1988, incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, e com redação atual conferida pela Emenda Constitucional nº 61, de 11 de novembro de 2009.

penhar as atividades de polícia judiciária e de policiamento preventivo e ostensivo. A PEC 430/2009 não estabelece a necessidade de estruturação do novo órgão policial estadual em carreira única, mas destaca que sua organização se baseia na hierarquia e na disciplina. Atribui a direção geral do órgão, alternadamente, a um delegado de polícia e a um oficial da Polícia Militar remanescentes das extintas instituições, até que um delegado de polícia formado sob a égide do novo sistema policial unificado finalmente reúna condições para ocupar a chefia dessa nova polícia.

Esta solução, por um lado, administra de maneira muito hábil a dicotomia “civil *versus* militar”, evitando-se que a chefia da polícia a ser criada seja motivo de disputa entre os integrantes das instituições extintas, e, por outro, coerentemente reconhece a necessidade de se fazer uma transição paulatina para o sistema que se pretende implantar, aguardando-se que os novos delegados de polícia – a serem formados já sob a égide da nova regulamentação – reúnam as qualidades funcionais necessárias para comandar o órgão. Trata-se, na verdade, de uma solução pautada na racionalização administrativa – ou, mais tecnicamente, de uma construção pré-legislacional, no mesmo sentido de um processo de idealização que aqui já anteriormente se comparou ao da “ficção científica” – que reconhece a “especialização” (o “conhecimento especializado”) e o “princípio da hierarquia” como pré-requisitos inarredáveis para o exercício do comando policial, em mecanismos que Max Weber identifica claramente como elementos essenciais dos processos de burocratização (Weber, 1978; Weber, 1982; 2004). Nesse tom, o texto da proposta em questão se mostra extremamente detalhado e minudencia toda a estrutura de cargos dos seus integrantes, a arquitetura orgânica e ad-

ministrativa dessa Polícia Estadual unificada, bem como as regras de transição do antigo para o novo sistema policial.

Um fato que chama bastante a atenção, ademais, é identificado quando o texto da PEC 430/2009 regulamenta o controle da atividade funcional, administrativa e financeira dos órgãos de segurança pública, atribuindo tais funções a um Conselho Nacional de Segurança Pública, de composição mista, e do qual tomam parte membros do Poder Judiciário, das diferentes polícias, dos Corpos de Bombeiros e do Ministério Público, além de advogados e cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada, sendo um destes últimos indicado pela Câmara dos Deputados, e o outro pelo Senado Federal. O detalhe mais emblemático, no entanto, é atribuição da presidência do órgão a um ministro do Superior Tribunal de Justiça (artigo 9º, inciso I, da PEC 430/2009), portanto, a um integrante do Poder Judiciário. Esse fato aponta, em parte, para a lógica político-administrativa de 1808, quando o príncipe regente D. João VI determinou a criação da Intendência Geral de Polícia da Corte e do Estado do Brasil, cujo Intendente Geral era ocupante do cargo de desembargador e considerado também ministro de Estado (Holloway, 1997), mas remete também à posterior criação da figura dos chefes de polícia, os quais, nos termos do artigo 2º da Lei nº 261, de 3 de dezembro de 1841, eram escolhidos dentre desembargadores e juízes de Direito.

Muito embora nos dias atuais no Brasil as funções policiais e judiciais estejam completamente separadas, a atribuição da presidência do órgão máximo de controle da segurança pública em âmbito nacional a um integrante do Poder Judiciário revela, em certa medida, o apelo a um processo legislativo, mas também burocratizador (Weber, 2004), dentro do qual a credibilidade da Justiça parece se sobrepor

à confiabilidade dos demais órgãos – inclusive do próprio governo – cujas atuações se entrelaçam no cotidiano da segurança pública. A PEC em questão, ao fixar como objetivo a introdução de uma profunda modificação da sistemática normativa das polícias, acaba por absorver elementos de uma lógica normatizadora – ou, mais propriamente, “burocratizante” – que assenta o mais alto nível de controle e fiscalização sobre a polícia justamente na figura do juiz, um ministro do Superior Tribunal de Justiça. Curiosamente, a Justificação da PEC 430/2009 não traz nenhuma referência a esse fato, mencionando apenas que o controle da nova polícia é atribuído a um “conselho poderoso<sup>83</sup> e multifacetário” (Brasil, Câmara dos Deputados, PEC nº 430, 2009, p. 10).

Em disciplina semelhante, a PEC 613/1998, de autoria da deputada federal Zulaiê Cobra e apensada à PEC 151/1995, já propugnava pelo estabelecimento de uma polícia única no âmbito dos Estados, e, por outro lado, de um órgão policial unificado também no âmbito federal. Este último – chamado de “Polícia Federal” – exerceria a função de polícia judiciária da União, absorvendo, também, as atribuições da Polícia Rodoviária Federal e da Polícia Ferroviária Federal. Já as Polícias [unificadas] Estaduais desempenhariam o papel de polícia judiciária dos Estados, além do policiamento ostensivo urbano, rural, das reservas florestais e mananciais, bem como das ferrovias e rodovias estaduais, acumulando, por fim, a atribuição de polícia técnico-científica. No mesmo sentido, à Polícia do Distrito Federal competiriam as atribuições conferidas pela citada PEC às Polícias Estaduais, apesar de integrar o chamado ‘Sistema Federal de Segurança Pública’, sendo organizada e mantida pela União. Ainda de acordo com o texto desta

---

83. Grafia original.

PEC, os integrantes das carreiras policiais federais, estaduais e do Distrito Federal seriam revestidos da condição de servidores públicos civis, impondo-se, conseqüentemente, a total desmilitarização das forças policiais estaduais. A PEC 613/1998, no mesmo sentido da adoção de uma polícia completamente desmilitarizada, busca impor a completa extinção das Justiças Militares Estaduais, determinando que os juizes que a integram sejam deslocados para os quadros funcionais das Justiças Estaduais Comuns.

A seu turno, a PEC 432/2009, de autoria dos deputados federais Marcelo Itagiba, Celso Russomano, Capitão Assunção e outros, apensada à PEC 430/2009, também estabelece obrigatoriamente a unificação das Polícias Civil e Militar, para a formação de uma Polícia Estadual única, bem como determina a desmilitarização dos Corpos de Bombeiros Militares. Estabelece, por outro lado, a criação das carreiras de Autoridade Policial, Perito e Agente da Autoridade Policial, reservando cinquenta por cento das vagas para ingresso nas duas primeiras carreiras citadas aos integrantes da última, quando da realização dos respectivos concursos públicos para provimentos desses cargos.

A disciplina introduzida pela PEC 432/2009, de maneira geral, é bastante semelhante à pretendida pela PEC 430/2009. No entanto, ao tratar da direção das novas Polícias Estaduais, a PEC 432/2009 estabelece que a chefia desses órgãos será exercida por uma “autoridade policial”, não se utilizando do termo “delegado de polícia”, talvez para neutralizar a possível referência à pretensa ascendência de uma das instituições extintas sobre a outra. O cargo de comando da instituição, assim, seria ocupado, de maneira necessariamente alternada, por um remanescente

das carreiras de delegado de polícia e de oficial da Polícia Militar, até que viesse a ser possível o preenchimento do mesmo por uma autoridade policial formada sob a normatização que criou o novo sistema unificado, obedecendo-se, portanto, à mesma lógica weberiana de racionalização e especialização burocrática absorvida pela PEC 430/2009.

Além disso, há outro detalhe muito representativo, e que se insere na mesma linha de raciocínio que se perfez quando da análise da PEC 430/2009, tratando-se da criação do Conselho Nacional de Segurança Pública. Este órgão, assim como na PEC antes referida, seria incumbido do controle da atividade funcional, administrativa e financeira dos órgãos integrantes do sistema de segurança pública, com uma composição bastante diversificada, integrado por autoridades policiais, magistrados, membros do Ministério Público, advogados e cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada, um deles indicado pela Câmara dos Deputados, e o outro pelo Senado Federal. Todavia, a diferença primordial reside no fato de que, no caso da PEC 432/2009, a presidência do Conselho Nacional de Segurança Pública é atribuída ao secretário nacional de Segurança Pública, e não mais a um ministro do Superior Tribunal de Justiça. Retorna-se, aqui, à questão do tipo de processo burocratizador adotado (Weber, 1978; Weber, 1982; 2004), ou, mais propriamente, das “opções” ou “escolhas reburocratizantes”, que necessariamente se desdobram sobre os mecanismos legislativos dos quais as Propostas de Emenda à Constituição são parte fundamental.

Uma observação, em particular, contida na Justificação da PEC 432/2009, é extremamente reveladora das visões históricas e políticas que nortearam as opções ou as escolhas feitas pelos proponentes na elaboração de seu texto. Trata-se

de uma manifestação não exatamente atinente à questão da atribuição da presidência do Conselho Nacional de Segurança Pública a um membro do Poder Judiciário ou a uma autoridade administrativa do Poder Executivo, mas que traz à tona representações escondidas nos subterrâneos burocratizantes do poder, que podem indiretamente explicar essa “opção burocrática” pela atribuição do exercício da chefia do referido Conselho ao Secretário Nacional de Segurança Pública. Assim é que os proponentes da PEC, referindo-se ao passado monárquico brasileiro, deixam claro que

(...) o Brasil tem uma organização político-administrativa “*sui generis*”. Parece óbvio, mas a muitos passa despercebido o dado de que o Brasil não é um país unitário. Este dado é significativo porque, com a queda da monarquia, cria-se artificialmente uma República Federativa num país de tradição centralizadora, onde se espera que tudo venha de cima para baixo. Tudo depende do poder central; hoje, do Governo Federal. Diante desse quadro, temos elementos que comprovam os motivos pelos quais algumas ações no âmbito da segurança pública estadual/distrital não evoluem como deveriam e outras ficam estagnadas em virtude da vigente composição político-administrativa do Estado. (Brasil, Câmara dos Deputados, PEC nº 432, 2009, p. 8-9)

O centro do discurso justificador da PEC 432/2009, neste ponto, é baseado na alegação de que alguns dos Estados da Federação – dentro de uma estrutura federativa e republicana que, aliás, teria sido construída artificialmente –, devido às suas idiossincrasias regionais, não conseguem atender ao comando constitucional que estabelece a existência de duas polícias, uma militarizada e a outra de caráter civil. Arrasta-se a responsabilidade pela suposta

ineficiência dos órgãos policiais estaduais para o seio de uma tradição alegadamente centralizadora do poder político-administrativo do Estado, que nada mais seria do que o resultado da ação da própria autoridade burocratizante ou burocratizadora do ente estatal, no âmbito da qual a dualidade “civil *versus* militar” ter-se-ia perpetuado, e até hoje subsistiria, de maneira pura e simplesmente artificial. A “queda da monarquia”, segundo o teor da Justificação desta PEC, portanto, teria dado origem a uma República Federativa cuja matriz organizacional estaria completamente dissociada da dinâmica prática do poder.

A argumentação da Justificação da PEC 432/2009, neste ponto, assume uma feição essencialmente generalizante, e vem a transparecer a ideia de que alguns Estados não têm aptidão para cumprir o comando normativo constitucional que organiza a segurança pública, razão pela qual se ressentiriam de uma melhor racionalização sistêmica, a ser levada a cabo pelo legislador constituinte por meio da implantação de um modelo de polícia unificado e mais eficiente. Noutras palavras, a eficácia do sistema policial estaria ligada à necessidade de imposição de um processo de “rebuocratização” das estruturas policiais, e sua conseqüente reorganização, creditando-se a existência obrigatória de duas polícias diferentes a um resquício anacrônico dos tempos da monarquia. No entanto, o que é extremamente emblemático é o fato de que a criticada – e, até, demonizada – “centralização” ainda assim subsistiria, mas agora consubstanciada na obrigatoriedade de unificação das forças policiais estaduais, inferindo-se, por conseguinte, a intrínseca falta de coesão e racionalidade dos argumentos apresentados.

Tendo-se em conta o contexto ora descrito, pode se afirmar que é justamente aqui que reside a pertinência

de se optar pela construção de um Conselho Nacional de Segurança Pública chefiado por uma autoridade administrativa ligada ao primeiro escalão do Governo Federal – o Secretário Nacional de Segurança Pública –, uma vez que a apregoada reconfiguração das estruturas policiais dos Estados-membros, de alguma forma, deve vir temperada, atenuada ou contrabalançada pela possibilidade de se exercer um controle centralizado sobre os [novos] órgãos policiais disseminados pelo território brasileiro.

A racionalização burocrática, nesse caso, recomenda que o controle da gestão das polícias ou a fiscalização sobre a atividade policial propriamente dita deva necessariamente permanecer atrelada a uma “autoridade nacional”, ligada diretamente ao Poder Executivo Federal, e não nas mãos de um juiz, ainda que pertencente à estrutura judicial de uma das mais altas cortes do país. Trata-se, por via de consequência, de uma opção burocratizante nitidamente direcionada à manutenção de uma unidade administrativa em caráter nacional, somente possível com a intervenção de uma chefia diretamente ligada ao núcleo primordial do poder estatal, o Governo Federal, sem a incômoda ingerência de outro dos Poderes da República, neste caso, o Poder Judiciário.

Somadas às fragilidades do argumento que procura impor o reconhecimento da falta de capacidade gerencial dos Estados-membros da federação para lidar com a questão policial, conforme apontado acima, outro ponto específico da argumentação antes referida também transparece certa incoerência frente ao que ordinariamente se verifica na história policial do Brasil. A Justificação da PEC 432/2009 dá indícios de que a já referida “tradição centralizadora” (Brasil, Câmara dos Deputados, PEC nº 432, 2009, p. 8) teria como fonte mediata o passado monárquico brasileiro, ao afirmar que “com

a queda da monarquia, cria-se artificialmente uma República Federativa” (Brasil, Câmara dos Deputados, PEC nº 432, 2009, p. 8), na qual as opções administrativo-burocráticas simplesmente se imporiam “de cima para baixo” (Brasil, Câmara dos Deputados, PEC nº 432, 2009, p. 9). Todavia, é necessário observar que desde a criação da Intendência Geral de Polícia, em 1808, e da Divisão Militar da Guarda Real, em 1809, a alegada “tradição” policial brasileira conviveu ao longo do tempo com distintas instituições policiais, umas de natureza civil, dotadas uma atuação eminentemente judicialiforme que resultou na atual atividade de polícia judiciária, e outras corporações de natureza militarizada, responsáveis pelo policiamento ostensivo que hoje é associado à preservação da ordem pública, por meio da ação de uma polícia uniformizada e cuja atuação tem um caráter de prevenção ao crime.

Portanto, mesmo em se admitindo a existência de uma “tradição” monárquica, ela não pode ser taxada indiscriminadamente como “centralizadora” – ao menos do ponto de vista policial –, haja vista que os mecanismos centralizadores do poder foram característicos de um momento histórico em particular, além do fato – muito importante – de a polícia brasileira nunca ter sido única. E, se o passado monárquico de alguma forma irradiou para além dos limites temporais do século XIX os componentes constitutivos de sua estrutura administrativa a ponto de conseguir atingir os dias atuais, não é possível simplesmente dissociar desses elementos os aspectos da organização intrínseca do poder policial, uma vez que toda a estrutura histórica das polícias no Brasil parece carregar consigo uma herança essencialmente dicotômica.

Noutras palavras, se realmente é possível reconhecer uma “tradição” – ou, mais propriamente, uma “herança” – monárquica, do ponto de vista policial ela parece estar

mais ligada àquela bipolaridade do “civil *versus* militar” do que propriamente a uma suposta força centrípeta, centralizadora e totalizante, mediante a qual o poder central pretenderia manter a qualquer custo um controle total e irrestrito sobre as instituições policiais, sem dividi-lo com os demais entes federativos.

A busca da desconstituição da “tradição”, nesse contexto, é uma batalha que se dá no campo da reordenação das normatizações, por meio de estratégias de convencimento, razão pela qual é interessante ponderar o que aponta Terence K. Hopkins, quando de maneira muito perspicaz aduz que

(...) a autoridade burocrática opera sempre em relação a um dado conjunto de normas e produz consentimento com elas. Seu exercício sistemático é especificamente unidirecional, e a medida de sua eficiência é dada pelo grau de consentimento com as normas formais do grupo ou com a interpretação que delas é dada pelos administradores. (Hopkins, 1978, p. 79)

O pensamento de Hopkins, como se observa, aplica-se muito propriamente à questão, uma vez que o processo de (re)burocratização do sistema policial que a PEC 432/2009 tenta levar a cabo se dá dentro da seara de um discurso formatado justamente pelos titulares do poder de reformulação da norma legal, o Poder Legislativo. Se a autoridade burocrática – neste caso, o Estado brasileiro – desenvolve seu campo de atuação relativamente a um “conjunto de normas”, como assevera Hopkins, produzindo o consentimento de seus destinatários num mecanismo de legitimação, então se pode chegar ao entendimento de que a busca por um novo modelo policial é também a busca pelo acolhimento de novas normas burocráticas pelos seus destinatários, que,

nesse caso, não são apenas os cidadãos que se submetem à atuação da polícia, mas primordialmente os entes federativos que alegadamente não se adaptaram às transformações do poder desde o fim do período monárquico.

A interpretação das normas burocráticas, nos termos do que sustenta o autor aqui citado, é dada pelos próprios administradores – ou, mais precisamente, os “legisladores” –, os quais, no presente caso, parecem querer desconstituir a configuração do sistema policial hoje vigente a partir da alegação de que, no contexto atual, seria extremamente frágil o consentimento dos Estados da Federação frente a uma normatização antiquada, artificial e inadequada, que se sustenta apenas devido à uma suposta “tradição” na qual, anacronicamente, “Tudo depende do poder central”, como se procura defender na Justificação da PEC 432/2009.

Um contraponto à normatização pretendida pelos autores da PEC 432/2009 – e também da PEC 430/2009, à qual ora se encontra apensada – pode ser verificado em outra Proposta de Emenda à Constituição em tramitação no Senado Federal, de autoria do senador Blairo Maggi (e outros), e que leva o número 102, do ano de 2011. Esta proposta faculta à União, no âmbito do Distrito Federal e Territórios, e também aos Estados, a adoção de uma polícia única, com atribuições para realizar as atividades de polícia judiciária, de apuração das infrações penais, de polícia ostensiva, administrativa e de preservação da ordem pública. No entanto, não obriga necessariamente a unificação, apenas permite aos entes federativos que adotem o modelo unificado de maneira opcional, justificando-se a propositura desse modelo optativo em vista da “extensão continental do território do País e as múltiplas diferenças e realidades regionais” (Brasil, Senado Federal, PEC nº 102, 2011, p. 7), de acordo com o texto da Justificação

que acompanha a PEC 102/2011. Por outro lado, a mesma PEC cria o Conselho Nacional de Polícia, integrado por membros do Poder Judiciário, do Ministério Público, das polícias, da Ordem dos Advogados do Brasil e membros da sociedade civil indicados pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados, salientando-se que o citado órgão fiscalizador tem sua presidência atribuída a um ministro do Superior Tribunal de Justiça, à semelhança do que ocorre na PEC 430/2009.

Caso a opção do ente federativo seja por criar uma polícia única, nos termos da PEC 102/2011, a mesma deverá ostentar natureza civil, ou seja, a desmilitarização será obrigatória na hipótese de implantação deste modelo. A polícia unificada é considerada por esta PEC como órgão essencial à Justiça, adotando-se uma estrutura disposta em diferentes carreiras, e não em carreira única. Ademais, na criação da nova polícia unificada, os delegados de polícia, oriundos da Polícia Civil, e os oficiais da Polícia Militar são transpostos para a nova carreira de delegado de polícia, com uma alternância na chefia da instituição pelos membros das corporações extintas, até que um delegado de polícia formado pelo novo sistema reúna as condições necessárias para assumir a direção da nova entidade, em disciplina idêntica à idealizada pela PEC 430/2009 e, também, pela 432/2009. Finalmente, a PEC 102/2011 atribui às Guardas Municipais, nos Municípios situados na circunscrição dos Estados que adotarem a polícia única, a possibilidade de exercício de atividades complementares de policiamento ostensivo e preventivo, por meio de convênio com a autoridade estadual<sup>84</sup>.

---

84. A PEC 40/2012, de autoria do senador Armando Monteiro (e outros), atualmente em tramitação no Senado Federal, estabelece esse mesmo tipo de convênio, a ser firmado entre o Município e o Estado, para ampliação das competências das Guardas Municipais no que tange às atividades de

Já a PEC 51/2013, de autoria do senador Lindbergh Farias (e outros), em tramitação no Senado Federal, deixa a critério de cada ente federativo (Estados e Distrito Federal) a estruturação de suas policiais, exigindo, apenas, que todo órgão policial seja organizado dentro do modelo do ciclo completo, acumulando as tarefas de policiamento ostensivo e preventivo, bem como as funções de polícia judiciária e de persecução criminal. Atribui a cada Estado e ao Distrito Federal, ademais, uma grande dose de autonomia para estruturar os órgãos de segurança pública, inclusive no que tange às atribuições dos Municípios, com a possibilidade de serem organizadas as polícias por meio da definição de responsabilidades sobre territórios específicos ou sobre determinados tipos de infrações penais, chegando a diferenciar as polícias em estaduais, metropolitanas e regionais, subordinadas aos governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, e, ainda, em municipais e submunicipais, subordinadas aos prefeitos dos Municípios. Neste último caso, prevê, em particular, a possibilidade de transformação de Guardas Municipais em Polícias Municipais.

A mesma PEC estabelece, também, que todo órgão policial deverá ser estruturado em carreira única e com natureza civil, de modo a impor, necessariamente, a desmilitarização. Portanto, nos termos do que está contido nesta proposta, as atuais Polícias Cíveis e Militares deixariam de existir, mas os Estados (e o Distrito Federal) teriam competência legislativa e administrativa para organizar suas polícias da maneira

---

policiamento. A ementa da referida proposta prevê textualmente o seguinte: “Modifica os arts. 30 e 144 da Constituição Federal para dar ao Município competência para a criação e áreas estratégicas de pacificação social e ordenamento urbano, e para a guardas municipais o exercício de atividades de polícia ostensiva, nos limites definidos em convênio com os Estados” (grifo nosso).

que melhor lhes aprouvesse, argumentando-se no sentido de que a adoção de “um modelo federativo e diversificado, aberto ao experimentalismo e à pluralidade de iniciativas” (Brasil, Senado Federal, PEC nº 51, 2013, p. 12) leva em consideração que “as realidades regionais, estaduais e até municipais são diferentes” (Brasil, Senado Federal, PEC nº 51, 2013, p. 12). Por tais razões, os autores desta PEC defendem que a iniciativa se mostraria extremamente salutar, na medida em que permitiria a cada ente federativo estruturar os seus órgãos policiais independentemente da necessidade de se obedecerem a padrões predefinidos, e, portanto, sem o inconveniente de um distanciamento funcional ou pragmático frente às idiossincrasias de cada região do país.

A pertinência dessa medida – que se entende, aqui, como uma providência de verdadeira “reburocratização” sistêmica do aparato policial, no sentido weberiano do termo –, segundo o texto da Justificação da PEC 51/2013, residiria na constatação de que os entes federativos estariam atualmente limitados e condicionados por uma “camisa de força nacional, ditada pelo artigo 144 da Constituição” (Brasil, Senado Federal, PEC nº 51, 2013, p. 12-13), que é justamente o dispositivo constitucional que divide as polícias estaduais (e do Distrito Federal) em Civis e Militares. Este bloqueio jurídico, de acordo com os argumentos deduzidos, viria a gerar uma situação de incerteza administrativo-burocrática, descrita como sendo uma “babel na formação, na informação, na gestão e na indesejável e ainda inviável, salvo excepcionalmente, cooperação e integração sistêmica” (Brasil, Senado Federal, PEC nº 51, 2013, p. 13). O cerne da proposta contida nesta PEC, portanto, reside na amplíssima liberdade atribuída aos Estados e ao Distrito Federal para organizarem suas polícias. Por fim, a mesma PEC 51/2013

cria a chamada Ouvidoria Externa, constituída no âmbito de cada órgão policial, com funções de controle, fiscalização e acompanhamento dos serviços prestados pelas polícias.

Nesse contexto de contrariedades institucionais e organizacionais, um modelo pretensamente conciliatório é aquele trazido pela PEC 321/2013, de autoria do deputado federal Chico Lopes (e outros), apensada à PEC nº 432/2009. O seu texto pretende introduzir mais duas instituições policiais no sistema constitucional de segurança pública, sendo elas as Polícias Estaduais e as Polícias Municipais, mas sem extinguir as demais corporações. Noutras palavras, a PEC 321/2013 cria novas Polícias Estaduais e Municipais, mas autoriza que as Polícias Cíveis e Militares continuem a existir no formato como foram concebidas originalmente pela Constituição Federal de 1988. O próprio texto sugerido para a redação dos parágrafos 5º-A e 7º-A, a serem introduzidos no artigo 144 da Constituição, deixa claro que a criação é facultativa. No entanto, caso efetivamente criadas, as novas Polícias Estaduais deverão ter uma estrutura necessariamente civil, e, ressalvada a competência da União, englobariam as funções de polícia judiciária, a apuração das infrações penais (com exceção das militares), o policiamento ostensivo, a preservação da ordem pública, e, também – de forma muito peculiar –, as atribuições dos bombeiros e as atividades de defesa civil, além da proteção dos bens públicos do Estado, seus serviços e instalações.

Já as novas Polícias Municipais, a seu turno, da mesma forma que as suas congêneres estaduais, também deverão ter natureza civil, cabendo-lhes a proteção dos bens públicos dos Municípios, seus serviços e instalações, bem como funções de polícia administrativa, de vigilância ostensiva e de resolução de conflitos que não constituam infração penal, naquilo que não for de competência dos Estados e da União.

É de se notar que algumas das premissas organizacionais dessas novas polícias vêm compostas por termos genéricos e ideias estruturais e funcionais não muito claras, principalmente no que atine às instituições municipais integrantes do sistema de segurança pública. Essa imprecisão conceitual pode ser constatada, em particular, quando a PEC 321/2013 se refere, na redação sugerida para um novo parágrafo “7º-A” do artigo 144, às funções não estritamente policiais de “vigilância ostensiva e de resolução de conflitos que não constituam infração penal”, as quais deverão ser desempenhadas “nos limites a serem estabelecidos na lei referida no §7º” [do artigo 144 da Constituição, em sua atual redação]. Este último dispositivo (o parágrafo 7º do artigo 144 da Constituição), ademais, estabelece que “A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades”, e, portanto, remete ao legislador infraconstitucional a construção das matrizes que normatizarão o que seja o desempenho da “vigilância ostensiva”, que, indiciariamente, parece não se confundir com a função de policiamento, e também o exercício da função de “resolução de conflitos que não constituam infração penal”, possivelmente de caráter conciliatório – o que remete à atribuição originária dos juízes de paz, prevista pela Constituição brasileira de 1824 –, em ocorrências policiais de pequena gravidade. A solução, portanto, foi a de simplesmente encaminhar a questão à disciplina da lei, sem definir – mínima ou tecnicamente – os termos jurídicos-legais empregados na redação do próprio texto da PEC.

Entretanto, a alternativa pura e simples de manutenção das Polícias Cíveis e Militares, com o permissivo constitucional de se criarem ainda outros órgãos policiais, inclu-

sive no âmbito do próprio Estado no qual já há as outras duas instituições atuando, parece organicamente pouco viável, cuja implementação possivelmente esbarraria na dificuldade prática de coexistência dessas corporações. Na tentativa de argumentar pela pertinência dessa construção organizacional – talvez, até, no sentido de uma “superburocratização” inconfessa e não de uma reburocratização realmente sistêmica do espaço de poder policial dos Estados federados –, a Justificação da PEC 321/2013 indica que:

Muitas das proposições não prosperaram sob a alegação de que retiravam competências atribuídas à União e aos entes federados pelo constituinte originário, não cabendo ao constituinte derivado alterar aquela distribuição de competências.

Desta forma, qualquer alteração no sentido de *desconstitucionalizar* organismos de segurança pública elencados no art. 144 esbarram nesse óbice. (Brasil, Câmara dos Deputados, PEC nº 321, 2013, p. 3, grifo nosso)

Noutras palavras, o argumento é no sentido de que outras propostas de reformulação do sistema de segurança pública no Brasil esbarram em questões – ou, mais propriamente, em proibições – jurídico-constitucionais, uma vez que a organização burocrática instituída pelo “poder constituinte originário”, ou seja, aquele do qual inicialmente emanou o comando constitucional que criou a estrutura policial como hoje é conhecida, não poderia ser alterada pelo “poder constituinte derivado”, que é justamente a fração do poder estatal que detém a prerrogativa de reformar a Constituição. Como solução para a não desconstitucionalização das polícias já existentes – em vista do pretense risco jurídico representado por sua total extirpação do texto constitucional –, a PEC 321/2013 sugere a sua manutenção

paralelamente às novas polícias a serem criadas. No entanto – e num aparente contrassenso –, argumenta-se, também na sua Justificação, com a impertinência da estrutura atual de segurança pública brasileira, que prevê uma existência dicotômica de órgãos policiais estaduais, subdivididos em Polícias Civil e Militar, de modo a afirmar categoricamente que:

O que mais se critica é a dualidade das polícias civil e militar que atuam separadamente, no chamado ‘ciclo incompleto’, mas, por vezes, usurpando as atribuições uma da outra. Tal circunstância promove insegurança jurídica e prejuízo ao erário, na medida em que recursos financeiros, materiais e humanos não estariam sendo aplicados com eficácia. (Brasil, Câmara dos Deputados, PEC nº 321, 2013, p. 2)

Apesar da crítica severa, o novo modelo constitucional apresentado pela PEC 321/2013 não encaminha uma solução para a questão, não determina a extinção dos órgãos que menciona, nem mesmo estabelece a obrigatoriedade de sua unificação. Ao contrário, num mecanismo “superburocratizante”, simplesmente autoriza a criação de novas polícias, cujas atribuições também “usurpam” – utilizando-se, aqui, da mesma terminologia empregada na Justificação da PEC 321/2013 para criticar a existências de dois organismos policiais estaduais – as funções das corporações policiais já existentes.

Outra proposta de regulamentação do sistema policial bastante peculiar é aquela que está contida no texto da PEC 423/2014, de autoria do deputado federal Jorginho Mello (e outros), apensada à PEC 430/2009. Emblemática em sua Justificação, esta PEC esforça-se em demonstrar que os organismos policiais brasileiros se pautaram, desde a sua origem, por uma lógica de autoproteção estatal, razão

pela qual, com a redemocratização do Estado brasileiro, a partir de 1988, as polícias passaram a ser objeto de um tipo diferente de demanda social, dentro de um novo modelo de segurança pública necessariamente mais democrático e voltado à proteção da cidadania. A este respeito, a Justificação da PEC 423/2014 destaca o seguinte:

Para entendermos as dificuldades para operar mudanças, temos que fazer um processo histórico, *pois as policias brasileiras foram criadas no Brasil império com a vinda da Intendência Geral de Policia e da Guarda Real, cujo modelo permaneceu nos governos sucessivos, imperial ou republicano, ditatorial ou não.*

Muito embora as polícias sejam instituições dinâmicas, adaptando-se as necessidades da sociedade muito rapidamente, caminhando com o progresso da nação, nesse modelo histórico, o que nós tivemos foi sempre uma instituição policial a serviço do dito ESTADO, se distanciando do CIDADÃO e da sociedade. Sendo uma instituição de controle social por parte do governo existente. Deste quadro, sempre tivemos uma situação em que o cidadão não enxergou a segurança pública como um direito fundamental. (Brasil, Câmara dos Deputados, PEC nº 423, 2014, p. 5-6, grifo nosso)

Diante desse quadro, em que se reconhece a existência de uma espécie de “herança” ou “tradição policial” – dentro de uma inarredável “continuidade histórica”, no sentido empregado por Foucault (2014a) –, a PEC 423/2014 identifica a existência de um “aparato de *meias policias*” (Brasil, Câmara dos Deputados, PEC nº 423, 2014, p. 10, grifo nosso), que integram uma “estrutura bipartida e disfuncional” (Brasil, Câmara dos Deputados, PEC nº 423, 2014, p. 12) e são di-

rigidas por “Chefes que reproduzem o modelo existente, fundado no corporativismo, e num tradicionalismo enraizado” (Brasil, Câmara dos Deputados, PEC nº 423, 2014, p. 12). Propondo uma solução que pretende ser democratizante, a PEC em questão destaca uma alternativa que busca “o aprimoramento e a modernização do sistema de segurança pública” (Brasil, Câmara dos Deputados, PEC nº 423, 2014, p. 14), consistente na permissão a ser concedida à União e aos Estados para “criação de polícia única”, expressão esta que está inserida na própria ementa que inaugura o seu texto.

Todavia, o texto da PEC propriamente dito emprega o termo “polícia única” com um sentido totalmente diferente do que se explorou até o presente momento, quando da análise das propostas que o antecederam. Nesse sentido, a PEC 423/2014 não altera em momento nenhum a estrutura orgânica do sistema de policiamento vigente, ou seja, não extingue nenhum órgão policial, não os funde ou unifica, nem mesmo cria outras instituições inéditas dentro da organização policial brasileira. Ao invés disso, estabelece no texto do parágrafo 10º do artigo 144, cuja redação modifica, que:

§10. Além das competências específicas, os órgãos e instituições policiais previstos nos incisos do caput deste artigo, realizarão a *polícia única*, consistente no *ciclo completo de ação policial na persecução penal*, exercendo cumulativamente as polícias administrativa, ostensiva, preventiva, investigativa, judiciária e de inteligência policial, sendo as atividades investigativas, na ação penal pública, independente da sua forma de instrumentalização, realizada em coordenação com o Ministério Público; (Brasil, Câmara dos Deputados, PEC nº 423, 2014, p. 2, grifos nossos)

Por “polícia única” a PEC em questão quer designar, em verdade, o chamado “ciclo completo de atividade policial”, em que o órgão policial tem atribuição para desempenhar todas as funções de policiamento ostensivo e preventivo, bem como as atividades de polícia judiciária, na apuração das infrações penais. E é exatamente isso que a PEC 423/2014 faz, mantendo a estrutura organizacional das polícias, mas atribuindo a todas elas – as Polícias Federal, Rodoviária Federal, Ferroviária Federal, Civis e Militares, todas previstas nos incisos do *caput* do artigo 144, em sua atual redação – as atribuições do ciclo completo. Nesse sentido, propugna a Justificação da PEC 423/2014:

Assim, esta proposta faz *alterações mínimas na Constituição Federal*, deixando no corpo da emenda o modelo a ser adotado pelo Estado, *para que seja respeitado o modelo federativo e também impeça a desconstitucionalização*, que ensejaria uma insegurança jurídica, onde cada governo criaria um modelo diferente de polícia, que com certeza causaria um caos para todo o sistema de justiça do País. (Brasil, Câmara dos Deputados, PEC nº 423, 2014, p. 12, grifos nossos)

O argumento absorve a necessidade de se evitar a desconstitucionalização dos órgãos policiais, em aproximação com a sugestão contida na PEC 321/2013, já aqui anteriormente discutida, a pretexto de não dar margem a uma situação de insegurança jurídico-institucional eventualmente decorrente da abolição do regramento hoje vigente, o que justificaria, portanto, a introdução de “alterações mínimas” no texto constitucional, conforme destacado acima.

Outro fato, no entanto, também parece merecer destaque. Trata-se da disposição constitucional introduzida pela

PEC 423/2014 com o intuito de alterar o próprio nome das Polícias Militares, as quais passariam a se chamar Forças Públicas Estaduais e do Distrito Federal e Territórios. Esta modificação na nomenclatura das forças policiais militarizadas, segundo contido na Justificação que acompanha a proposta, resultaria na adoção da “denominação recomendada pela Organização das Nações Unidas (ONU)” (Brasil, Câmara dos Deputados, PEC nº 423, 2014, p. 14), de maneira a romper “com a denominação de militar” (Brasil, Câmara dos Deputados, PEC nº 423, 2014, p. 14). Num aparente paradoxo, a PEC 423/2014 em nenhum momento impõe a desmilitarização efetiva das Polícias Militares Estaduais, e, ao contrário – como já destacado acima –, mantém a existência das mesmas dentro do cenário policial brasileiro, razão pela qual o “rompimento” (Brasil, Câmara dos Deputados, PEC nº 423, 2014, p. 14) com a tradição de militarização, propagandeado na sua Justificação, parece não se coadunar com o espírito do texto efetivamente proposto.

Por outro lado, a redação sugerida pela PEC 423/2014 para o parágrafo 3º do artigo 98 da Constituição traz uma inovação ao sistema policial brasileiro, aparentemente indicando a intenção de se introduzir um aperfeiçoamento técnico do modelo legal e constitucional vigente no que atine às próprias funções das instituições que compõem o aparato de segurança pública. Trata-se, nesse sentido, da possibilidade de se atribuir à polícia a efetiva realização da composição preliminar dos danos civis decorrentes das “ocorrências de menor potencial ofensivo”, função esta que vem aqui disciplinada com precisão conceitual muito superior àquela perfunctória menção à “resolução de conflitos que não constituam infração penal”, feita pela PEC 321/2013 e já antes comentada. A redação atual do inciso I do mesmo artigo 98 da Constitui-

ção institui os chamados Juizados Especiais Criminais, cuja competência jurisdicional abrange justamente as chamadas “infrações penais de menor potencial ofensivo”, as quais, nos termos do que dispõe o artigo 61 da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, com redação que lhe deu a Lei nº 11.313, de 28 de junho de 2006, abarcam “as contravenções penais e os crimes a que a lei comine pena máxima não superior a 2 (dois) anos, cumulada ou não com multa”.

O texto sugerido pela PEC 423/2014 para a redação do parágrafo 3º do artigo 98 da Constituição Federal, especificamente nos casos de verificação de uma contravenção penal ou de um crime que se enquadrem na descrição legal de infração de menor potencial ofensivo, permite que se atribua ao órgão policial a função de realizar a composição preliminar dos danos civis, conferindo diretamente à polícia, portanto, a competência para proceder à conciliação prévia ao procedimento judicial propriamente dito, função esta que hoje somente cabe aos juízes de Direito e aos auxiliares da Justiça denominados conciliadores, os quais são recrutados preferencialmente entre bacharéis em Direito, conforme decorre da sistemática da Lei nº 9.099/1995.

É pertinente mencionar, ainda, que a PEC 423/2014 atribui às Guardas Municipais as funções de patrulhamento ostensivo, nos termos do que dispuser uma Lei Complementar, e sem prejuízo da atuação dos demais órgãos do sistema de segurança pública (nas suas respectivas esferas de competência), trazendo tais instituições municipais definitivamente para a esfera de uma atuação policial. Além disso, a mesma proposta organiza a atividade policial em carreira, com autonomia administrativa e financeira, dotando-a de independência funcional.

Outra PEC que também trata do assunto da reestruturação do modelo policial brasileiro é a de número 431/2014, de autoria do deputado federal subtenente Gonzaga (e outros) e apensada à PEC 423/2014. Referida proposta apenas acrescenta ao artigo 144 da Constituição Federal um parágrafo que pretende viabilizar a ampliação da competência dos órgãos de segurança pública, repetindo, em sua Justificativa, a crítica à estrutura de “meias polícias” (Brasil, Câmara dos Deputados, PEC nº 431, 2014, p. 6) já combatida pela PEC 423/2014. A normatização proposta é bastante concisa, simplesmente estabelecendo que todos os órgãos que integram o aparato policial – aqueles previstos no *caput* do artigo 144 da CF/88 – deverão realizar o chamado ciclo completo de polícia, de modo a reunirem as atribuições de polícia ostensiva e preventiva, bem como investigativa e judiciária, além da atividade de inteligência policial. O texto normativo proposto pela PEC 431/2014 se resume – laconicamente – a instituir essa modificação, de maneira que o seu objetivo imediato se mostra muito semelhante ao da PEC 423/2014, justificando o seu apensamento a esta última.

Sob outra perspectiva, a PEC 127/2015, de autoria dos deputados federais Reginaldo Lopes e Rosângela Gomes, apensada à PEC 430/2009, pretende introduzir modificações mais profundas no sistema de segurança pública, registrando-se, conforme destaca o texto de sua própria Justificação, que a mesma se inspira “em parte do teor da PEC nº 51, de 2013” (Brasil, Câmara dos Deputados, PEC nº 127, 2015, p. 4), aqui anteriormente tratada e a qual se encontra em tramitação no Senado Federal. Essa proximidade entre as duas PECs citadas se deve, em particular, à pretensão de introduzir um “modelo de ciclo completo de polícia”, ambas registrando propostas para o fortalecimento dos papéis das

forças de segurança municipais, e, também, para a criação de órgãos de controle e fiscalização da atividade policial.

Dentre as alterações sistêmicas que a PEC 127/2015 propõe, destaca-se, logo de início, a inclusão das forças de segurança municipais no rol dos incisos do *caput* artigo 144 da Constituição Federal 1988, que traz a relação das instituições policiais que integram a sistemática de segurança pública no Brasil, criando-se, para essa finalidade, o inciso “VI – Guardas Civis Municipais”. Dessa maneira, as atuais Guardas Municipais deixariam de ser entidades exclusivamente destinadas à proteção dos bens, serviços e instalações dos Municípios, como preconiza o vigente parágrafo 8º do artigo 144 da Constituição, para encamparem as atividades de policiamento ostensivo, nos termos de uma Lei Complementar que a mesma PEC exige que seja editada para regulamentar essas novas atribuições propriamente policiais.

Sem sequer mencionar a desmilitarização, ou qualquer pretensão de unificação dos organismos policiais, a PEC 127/2015 estabelece o “ciclo completo” na atividade das polícias, consistente, aqui, no “exercício das atribuições de polícia ostensiva e preventiva, investigativa e judiciária, e de inteligência policial”, na forma da redação proposta para o parágrafo 11 do artigo 144. Também cria as Ouvidorias de Polícia e o Conselho Nacional de Polícia, este último com competência para exercer o “controle da atuação administrativa, financeira e funcional da polícia e dos seus membros”, em disposição que integra a redação do parágrafo 12 do artigo 144, sugerida pela PEC. A composição do Conselho Nacional de Polícia criado pela PEC 127/2015 seria de natureza mista, englobando representantes dos governos federal, estadual e municipal, de entidades de trabalhadores policiais, de entidades e organizações da sociedade civil cuja finalidade tenha relação com

as políticas de segurança pública, do Ministério Público, do Judiciário e da Ordem dos Advogados do Brasil.

Sem mencionar o “ciclo completo”, mas estabelecendo a manutenção das Polícias Cíveis e Militares em seu atual formato, outra PEC originária da Câmara dos Deputados, a de número 181/2003 (atualmente apensada à PEC 151/1995), de autoria do deputado federal Josias Quintal (e outros), também atribui as funções de polícia judiciária e de polícia administrativo-ostensiva simultaneamente às duas citadas instituições, por considerar que o “modelo atual de polícia está superado” (Brasil, Câmara dos Deputados, PEC nº 181, 2003, p. 5), nos termos do que consta de sua respectiva Justificativa. A PEC 181/2003, no entanto, não rechaça, em particular, a bipartição dos órgãos policiais em ramos cíveis e militares. Mantém ambas as forças, conferindo-lhes atribuições idênticas, mas reserva a exclusividade do desempenho da função de polícia judiciária militar às Polícias Militares dos Estados, de modo a conferir um espectro mais amplo de atuação funcional a estas últimas. Nesse sentido, portanto, reconhece às Polícias Militares, especificamente, uma competência privativa para proceder às investigações de infrações penais de interesse *interna corporis*, ou seja, aquelas praticadas pelos próprios policiais militares, o que, ademais, já se verifica atualmente.

De outra parte, no Senado Federal tramita atualmente a PEC 131/2015, também de autoria do senador Tasso Jereissati (e outros), cujo texto altera profundamente a organização das corporações policiais brasileiras. A primeira modificação sistêmica de destaque é a unificação completa das forças de segurança federais, de modo que a Polícia Federal, além de suas atuais atribuições, passa a encampar as Polícias Rodoviária Federal e Ferroviária Federal, sob uma chefia única, “evitando-se ao máximo a pulverização de comandos

e de estruturas” (Brasil, Senado Federal, PEC nº 131, 2015, p. 7), conforme dispõe a própria Justificação da PEC 131/2015.

De acordo com o que é preconizado pela referida PEC, os Estados ganham autonomia para organizar as suas polícias, passando tal prerrogativa a ser uma “matéria desconstitucionalizada” (Brasil, Senado Federal, PEC nº 131, 2015, p. 7), conforme destaca a sua Justificação, o que dá margem à possibilidade de unificação das polícias estaduais, ou mesmo a manutenção das Polícias Civil e Militar, de acordo com a conveniência de cada ente federativo. No entanto, a PEC 131/2015 impõe a obrigatoriedade de adoção do “ciclo completo” pelas polícias estaduais e da formação profissional única e padronizada dos seus policiais. Prevê, ainda, que os institutos de criminalística, de identificação e médico-legais passem a constituir um único órgão, dotado de autonomia.

A PEC 131/2015 mantém a possibilidade de os Municípios constituírem Guardas Municipais para proteção de seus bens, serviços e instalações – função tipicamente atribuída a essas corporações, conforme previsto pelo parágrafo 8º do artigo 144 da Constituição Federal de 1988 –, mas autoriza, também, a realização de convênio com a polícia estadual para que possam realizar, de modo complementar, ações de polícia ostensiva e preventiva da ordem pública<sup>85</sup> – em termos equivalentes aos de outra Proposta de Emenda à Constituição, a de número 40, de 2012, originária do Senado Federal, que trata especificamente do exercício de atividades de polícia ostensiva pelas Guardas Municipais<sup>86</sup> –, bem como as atividades de defesa civil, que são vinculadas obrigatoriamente pela PEC 131/2015 aos Corpos de Bombeiros estaduais.

---

85. A PEC 102/2011 também prevê a possibilidade da instituição de convênio semelhante.

86. Veja-se a nota 84.

O contexto primordial da normatização pretendida pela proposta aqui analisada, portanto, abrange a pertinência da unificação das forças de segurança federais, a ampliação da liberdade dos Estados para organizar suas polícias – inclusive facultando a manutenção de instituições militarizadas –, e, ainda, o reconhecimento da importância da função suplementar das Guardas Municipais como órgãos de apoio no policiamento ostensivo e preventivo.

Mais uma PEC que também deve aqui ser mencionada é a de número 198/2016, de autoria do deputado federal Cabo Sabino (e outros), a qual se encontra apensada à PEC 430/2009. Esta proposta apenas introduz regras atinentes às carreiras dos integrantes da Polícia Militar, determinando o acesso gradual de policiais de níveis inferiores aos demais patamares hierárquicos da corporação. A Justificação da PEC 198/2016 não traz muitas explicações sobre as disposições que pretende alterar dentro do texto constitucional, mas se depreende da redação sugerida para o parágrafo 5º do artigo 144 da Constituição Federal de 1988 que a intenção foi a de unificar as carreiras das praças às dos oficiais, com ingresso necessariamente efetivado no cargo inicial de soldado, e a possibilidade de progressão gradual aos níveis hierarquicamente superiores, até o último grau, o de coronel, previsto para todos os quadros. No mesmo sentido, outra PEC, esta de número 273/2016, de autoria do deputado federal subtenente Gonzaga, e apensada justamente à PEC 198/2016, também trata de tema semelhante, estabelecendo que os integrantes de todos os órgãos de segurança pública previstos no *caput* do artigo 144 da Constituição Federal serão organizados em carreira única<sup>87</sup>.

---

87. Outro exemplo de proposta que sugere a unificação das carreiras policiais está materializada na PEC 73/2013, cujo texto propugna o estabelecimento da carreira única no âmbito da Polícia Federal.

Finalmente, chega-se à PEC 6/2017, de autoria da senadora Rose de Freitas (e outros), atualmente em tramitação no Senado Federal, que traz a propositura de uma disciplina unificadora para a segurança pública brasileira, em termos de aglutinação de diferentes órgãos policiais em corporações federalizadas – a chamada ‘federalização da segurança pública’. Desse modo, a PEC 6/2017 unifica todas as Polícias Militares dos diferentes Estados e do Distrito Federal em uma única instituição policial militar federal, a Polícia Militar da União, o mesmo procedendo em relação aos Corpos de Bombeiros Militares, que passam a compor o órgão unificado chamado de Corpo de Bombeiros Militares da União. Por outro lado, de modo inédito, promove a incorporação de todas as Polícias Cíveis estaduais à Polícia Federal, que passa, então, a encampar todas as atividades de polícia judiciária e a apuração de todas as infrações penais, com exceção das militares. Permanecem intactas somente as Polícias Rodoviária Federal e Ferroviária Federal.

A Justificação da PEC 6/2017, no entanto, é lacônica. Não traz considerações mais aprofundadas acerca do que exatamente motivou a opção por essa disciplina de centralização burocrática, na qual se coloca a União como referência organizacional das polícias. A remissão que se pode fazer, intuitivamente, é aquela que contempla uma suposta ‘tradição centralizadora’, encampada pela Justificação da PEC 432/2009, em cujo texto se toma por referência histórica a herança advinda do passado monárquico brasileiro. No entanto, a PEC 6/2017, em sua Justificação, opta por argumentar com a “racionalização, *desburocratização*, otimização, uniformização e padronização de estruturas administrativas” (Brasil, Senado Federal, PEC nº 6, 2017, p. 4, grifo nosso), que nada mais significa do que uma busca pela concentração dos poderes

policiais, subtraindo-os das autoridades administrativas regionais. Além disso, o termo “desburocratização” parece ter sido ali empregado em sentido coloquial, apenas para representar o ideário de simplificação do serviço policial. É possível inferir que tal expressão vem a consubstanciar, ainda que veladamente, um sentido de “reburocratização”, numa acepção weberiana de reestruturação do poder do Estado, tendente à imposição de uma nova lógica de comando político, eminentemente centralizado (ou “federalizado”), e de um controle social que se idealiza como mais eficaz.

A necessidade de implementação desse processo vem calcada, segundo a Justificação da PEC 6/2017, na necessidade de enfrentamento do “número absurdo de mortes violentas intencionais” (Brasil, Senado Federal, PEC nº 6, 2017, p. 4), do “fortalecimento das facções criminosas” (Brasil, Senado Federal, PEC nº 6, 2017, p. 4), das “sangrentas rebeliões em presídios” (Brasil, Senado Federal, PEC nº 6, 2017, p. 4) e das “greves de policiais militares” (Brasil, Senado Federal, PEC nº 6, 2017, p. 4), estas últimas ocorridas nos Estados do Espírito Santo e Rio de Janeiro. Estes seriam os “sinais gritantes de que nosso atual modelo de segurança pública está exaurido e falido” (Brasil, Senado Federal, PEC nº 6, 2017, p. 4), requerendo-se, assim, a reformulação do texto constitucional com o fim de reestruturar – ou melhor, de “reburocratizar” – o sistema policial, objetivando sua eficiência e racionalização, para a imposição de um controle social padronizado por meio de uma estratégia centralizadora.

Os padrões reburocratizadores expressos nas diversas Propostas de Emenda à Constituição até aqui analisadas revelam, de um lado, uma vontade estatal de reorganização do sistema policial, a fim de responder a demandas

institucionais e corporativas – das próprias classes profissionais de policiais –, mas, de outro, também contêm a materialização de estratégias de enfrentamento à criminalidade, cujas causas basilares e formas de manifestação desbordam os limites desta análise. Mas é certo que cada uma dessas propostas absorve, de algum modo, as heranças da formatação de uma “autoridade burocrática” – em moldes weberianos – que teve sua origem no período de estruturação inicial das forças policiais, na transição do Brasil colonial para o Império. São respostas oficiais do organismo estatal que, mesmo reformatando esse panorama burocrático-institucional, ainda assim fazem remissão a esse passado, ora de forma nítida e explícita, ora veladamente, em movimentos de negação ou de reafirmação, mas sempre considerando de modo intuitivo que o “civil” e “militar” se contrapõem e se complementam, e que a busca pela centralização ou federalização da segurança pública, ou pela total “desconstitucionalização” das polícias, são formas de rever uma cultura policial já fortemente enraizada na tradição governamental brasileira.

Dessa maneira, antes de concentrar a análise nos aspectos atinentes à questão da desmilitarização das polícias no Brasil, é pertinente ainda mais uma vez voltar os olhos para a vocação judicialiforme das Polícias Civas, herdeiras – certamente – da tradição das Intendências Gerais de Lisboa e do Rio de Janeiro, as quais, já nos séculos XVIII e XIX, traduziam uma sistemática estrutural dos aparatos de polícia e de justiça criminal que até os dias de hoje se reflete na atividade precípua da “polícia judiciária”. Por outro lado, é um legado que inegavelmente se manifesta em estratégias burocratizantes de (re)aproximação – por um método de verdadeira

“fusão” – das atividades policial e judicial, como ocorre no caso dos chamados “Juizados de Instrução e Garantias”.

A partir deste ponto, portanto, passa-se a abordar especificamente o tema em questão.

### **3.4 A PEC 89/2015 e os juizados de instrução [e garantias]<sup>88</sup>**

Uma proposta particularmente radical de alteração da sistemática policial brasileira – e que, portanto, merece uma análise à parte – é aquela trazida pela PEC 89/2015, de autoria do deputado federal Hugo Leal (e outros) e apensada à PEC 430/2009. O texto – verdadeiramente “reburocratizador” – mantém os órgãos policiais já existentes no sistema de segurança pública, mas vai muito mais além do que os textos até o presente momento analisados conseguiram chegar.

Esta proposta altera profundamente a Constituição Federal de 1988, introduzindo uma reestruturação do sistema de persecução criminal propriamente dito, de maneira a propiciar a criação dos chamados “Juizados de Instrução e Garantias” no âmbito do Poder Judiciário, integrados por juízes de instrução e garantias, aos quais competiria a instrução probatória e o controle judicial dos procedimentos investigatórios criminais. Caberia a esses novos juízes, ainda, assegurar a participação ativa da defesa técnica dos investigados durante a fase de investigação criminal e a realização de audiência de custódia<sup>89</sup> nos casos de prisão em flagrante, durante a

---

88. A temática que é objeto da PEC 89/2015 não se confunde com a figura do “Juiz das Garantias” disciplinado pela Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019 (o chamado “Pacote Anticrime”), cuja eficácia foi suspensa por decisão do Supremo Tribunal Federal nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 6.298, nº 6.299, nº 6.300 e nº 6.305.

89. A audiência de custódia já era objeto da Resolução nº 213, de 15 de dezembro de 2015, do Conselho Nacional de Justiça, a qual determina, em

qual decidiriam sobre a prisão e outras medidas cautelares. Os cargos dos novos juízes seriam preenchidos a partir da transformação dos atuais cargos de delegados de polícia, desmembrando-se de suas funções aquelas de natureza policial. Por ocasião dessa transformação, segundo o texto da PEC 430/2009, os delegados de polícia deveriam optar pela migração ao cargo de juiz de instrução e garantias, ou por permanecer no cargo de origem, em carreira estritamente policial e destituída das funções jurídicas ou judiciais.

A modificação assim sugerida é extremamente profunda e atinge o âmago do sistema de Justiça Criminal, com reflexos diretos, também, nas dinâmicas sistêmicas da própria segurança pública. E isto porque a PEC 89/2015 conserva a estrutura das Polícias Cíveis e Militares dos Estados, e também da Polícia Federal, mas retira das instituições responsáveis pelo desempenho da atividade de polícia judiciária (ou seja, as Polícias Cíveis e a Polícia Federal) as funções consideradas jurídicas, ou, mais propriamente, pseudojudiciais, na medida em que propicia a migração dos integrantes dos cargos de delegados de polícia (até então pertencentes às mencionadas instituições policiais) para um cargo essencialmente judiciário. Estabelece, por outro lado, que as carreiras policiais – inclusive os próprios delegados de polícia remanescentes na estrutura de suas corporações – passarão a ter natureza estritamente técnica ou técnico-científica, sem nenhuma “capacidade postulatória ou judicial”, nos termos da redação proposta para um dispositivo que passaria a integrar o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias,

---

seu artigo 1º, que “toda pessoa presa em flagrante delito, independentemente da motivação ou natureza do ato, seja obrigatoriamente apresentada, em até 24 horas da comunicação do flagrante, à autoridade judicial competente, e ouvida sobre as circunstâncias em que se realizou sua prisão ou apreensão”.

mais especificamente o parágrafo 2º do artigo 101, que a PEC 89/2015 pretendia incluir no texto constitucional.

Isso significa dizer que os integrantes dos cargos de delegado de polícia que optassem por permanecer na instituição policial – e não migrassem para o cargo de juiz de instrução e garantias – não seriam mais detentores de funções judicialiformes – aquelas que se mostram assemelhadas às funções judiciais propriamente ditas –, estabelecendo-se que a direção das atividades de formalização da investigação criminal (até então atribuída às polícias judiciárias) viriam a ser transplantadas definitivamente para os Juizados de Instrução e Garantias, em sistema acusatório, ou seja, com a participação ativa dos investigados na formação – e formalização – dos elementos probatórios obtidos com a atividade de persecução penal.

O texto da PEC deixa transparecer, portanto, que a atividade de polícia judiciária é retirada das Polícias Cíveis e Federal, às quais caberão, juntamente com as Polícias Militares, as funções de apuração das infrações penais – mas sem qualquer tipo de formatação judicialiforme –, a preservação da ordem pública e o policiamento ostensivo. Portanto, ao tratar das Polícias Cíveis e Militares, por meio da redação que propõe ao parágrafo 4º do artigo 144 da Constituição Federal, a PEC 89/2015 conscientemente extirpa do texto normativo constitucional qualquer menção ao termo “polícia judiciária”, uma vez que as mencionadas corporações, dentro da lógica adotada pelo texto desta proposta, exurgem apenas e tão somente como polícias técnicas ou técnico-científicas.

O sistema dos Juizados de Instrução e Garantias é um modelo de funcionamento da Justiça Criminal que, com variações, foi adotado em países como França, Bélgica, México, Espanha, Argentina e Peru (Rovégno, 2005), caracte-

rizando-se basicamente pela presença de uma Autoridade Judiciária com atuação direta na fase de investigação criminal, dotada de poderes judicantes e decisórios, além de faculdades propriamente investigatórias, e, também, instrutórias ou de formação da prova processual. Na Argentina, por exemplo, os *Juzgados de Instrucción* encontram-se sob a responsabilidade de um juiz titular, ali denominado juiz de instrução (Renoldi; Eilbaum, 2010), e nesse sistema

(...) a possibilidade de identificar alguém como possível autor de um crime é atribuição judicial – seja do promotor, ou do juiz de instrução – já iniciado o processo judicial, com as garantias correspondentes. Da mesma forma, a tipificação legal conforme as figuras do Código Penal é atribuição judicial. (Renoldi; Eilbaum, 2010, p. 407)

No mesmo sentido opera o sistema de Justiça Criminal espanhol, no qual

(...) o juiz de instrução é a principal figura presente no modelo de investigação criminal preliminar utilizado na Espanha. É ele quem detém todas as prerrogativas necessárias para que a investigação possa ser realizada e quem toma a decisão sobre a mesma tornar-se ou não um processo penal, uma vez que os elementos utilizados nesta tomada de decisão são constituídos pelo próprio juiz instrutor. (Azevedo; Vasconcellos, 2010, p. 413)

A seu turno, a tradição francesa, segundo André Rovégno (2005), seria o berço do sistema processual do Juizado de Instrução. Todavia, Vivian Ferreira Paes (2010), tratando da sistemática da investigação policial e da instrução criminal na França, alerta que

O discurso corrente é que o juiz de instrução se ocupa dos casos mais complexos, qualificados como crime, e que necessitam de mais tempo de preparação para a garantia do contraditório. No entanto, ele ocupa um lugar marginal no sistema e existem reformas anunciadas para sua supressão. (Paes, 2010, p. 462)

Sistemática totalmente diferente da que hoje é adotada no Brasil em matéria de investigação criminal e Justiça Penal, o sistema proposto gira em torno desta figura, o juiz de instrução – ou, no caso da PEC 89/2015, o juiz de instrução e garantias –, autoridade formatada no âmbito do Poder Judiciário e que absorveria os integrantes dos cargos de delegado de polícia, como que numa retomada das funções judicantes a estes atribuídas, de forma anômala, em um passado institucional não tão distante.

No contexto de redirecionamento dessas atribuições pseudojudiciais àqueles que seriam, de fato, os seus efetivos titulares – ou seja, o juízes –, a Justificação da PEC 89/2015 destaca o posicionamento do ex-secretário nacional de Segurança Pública Ricardo Balestreri (2013)<sup>90</sup>, mediante o qual este defende categoricamente a transplantação dos delegados de polícia do Poder Executivo para o Poder Judiciário, com uma proposta nos seguintes termos:

---

90. Muito embora se mencione, aqui, a citação feita pela Justificação da PEC 89/2015 ao texto de Ricardo Balestreri, optou-se por também referenciar o autor em questão na bibliografia ao final deste livro, uma vez que o trecho ora transcrito se encontra acessível diretamente por meio do endereço eletrônico “Abordagem policial: diálogos sobre segurança pública”, mais especificamente em artigo intitulado “O que penso sobre a reforma das polícias”, no item “d” das propostas atinentes às Polícias Civis. Disponível em: <https://bit.ly/3yPBA3v>. Acesso em: 17 out. 2017.

Deslocamento dos Delegados para o Poder Judiciário, como Juízes de Instrução (*trabalho que já fazem, de fato, mas sem empoderamento e consequência*). Isso renovaria as possibilidades de melhoria de um Judiciário hoje inapetente para as demandas sociais, despreparado, inadequado e desconstituído para a coleta direta de informações e provas e daria um sentido ao, também, hoje deslocado trabalho (na polícia) do segmento dos delegados (inclusive dos bons delegados, que se esforçam por melhores índices, em um sistema desprovido de adequação para isso). (Balestreri, 2013, grifo nosso)

A aproximação das funções desempenhadas por juízes e delegados é destacada por Balestreri, que inclusive defende a ideia de que estes já realizam funções que seriam típicas atividades judiciais, as quais, em verdade, podem ser classificadas como espécies de atividades judicialiformes, por não serem propriamente judiciárias, mas se revestirem, isto sim, de um formato pseudojudicial. Ademais, ao tratar deste tema, o texto da Justificação da PEC aqui tratada cita como exemplo a questão da inviolabilidade de domicílio, protegida pela Constituição Federal, mas por ela mesma relativizada nos casos de flagrante delito, que se mostra como “única modalidade de prisão não sujeita à reserva de jurisdição, a qual é analisada sob o aspecto de legalidade pelo delegado de polícia, que exerce atipicamente função tipicamente judicial” (Brasil, Câmara dos Deputados, PEC nº 89, 2015, p. 8).

E tratando, agora, da dicotomia caracterizada pelo desempenho de atividades judicialiformes, mas também policiais, que estão abarcadas sob o espectro de funções desempenhadas pelos delegados de polícia, a Justificação da PEC 89/2015 é bastante incisiva:

Nesse sentido, cingem-se as atuais atribuições do delegado de polícia em duas, as de natureza jurídica e as de natureza estritamente policial.

Quanto às funções jurídicas, que atualmente são exercidas no âmbito das polícias civis e federal, estas deixam de integrar o rol de funções próprias dos órgãos policiais, que passam a ser compostos por cargos com funções de natureza estritamente policial, ou seja, não haverá mais *cargo policial com funções judiciais*.

Outrossim determinar a prisão em flagrante, a apreensão de bens e objetos, conceder liberdade provisória com fiança e outras funções tipicamente judiciais exercidas pelos delegados de polícia deixam de ser atribuições das polícias, retornando à competência do Poder Judiciário.

Objetiva-se com isso conceder maior celeridade às atividades próprias das polícias investigativas, dispensando-se intervenções de natureza decisória ou análise jurídica em diligências simples e de rotina, sem carga de restrição a direitos individuais.

Por outro lado, a proposta reforça o controle sobre as atividades dos órgãos encarregados da função de investigação criminal, pois os juizados de instrução e garantias passam a atuar diretamente no controle de legalidade e na decretação de medidas cautelares restritivas de direito ou de liberdade dos investigados. (Brasil, Câmara dos Deputados, PEC n° 89, 2015, p. 10, grifo nosso)

E, mais à frente, frisa-se a pertinência da introdução do modelo consubstanciado nos Juizados de Instrução e Garantias, de maneira que:

Também com esta proposta será possível abrir o caminho para que sejam reorganizados os órgãos policiais encarregados da investigação criminal, de modo

a permitir que as polícias sejam estruturadas conforme o modelo de ciclo completo, já que as funções jurídicas atualmente exercidas pelo Delegado de Polícia são transferidas ao Juiz de Instrução e Garantias e, conseqüentemente, restituídas ao Poder Judiciário. Para a Polícia Federal fica também assegurada pela proposta a estruturação em carreira única. (Brasil, Câmara dos Deputados, PEC nº 89, 2015, p. 11)

Dessa forma, tornar-se-iam as “Polícias Judiciárias ‘Polícias de Investigação’, devolvendo-se a atividade judicante atipicamente realizada em parte pelos delegados de polícia ao Poder Judiciário” (Brasil, Câmara dos Deputados, PEC nº 89, 2015, p. 12). Este argumento permite entrever a aproximação das funções judicantes e policiais, hoje enfeixadas pelos delegados de polícia e observáveis historicamente nas antigas atividades desempenhadas pelos juizes de paz, nos moldes da Lei de 15 de outubro de 1827, e posteriormente pelos chefes de polícia, delegados e subdelegados, criados pela Lei nº 261, de 3 de dezembro de 1841, bem como nas ampla gama de poderes que se aglutinavam na autoridade do próprio intendente-geral de polícia, cuja criação data de muito antes, no já distante ano de 1808. E não é outro o posicionamento defendido dentro da própria Justificação da PEC 89/2015, quando afirma que

Pelo Alvará Régio de 10 de maio de 1808, D. João criou o cargo de Intendente Geral de Polícia da Corte e nomeou o Desembargador Paulo Fernandes Viana para exercer o cargo, iniciando-se, assim, uma série de grandes modificações no organismo policial. Viana criou, pelo Aviso de 25 de maio de 1810, o Corpo de Comissários de Polícia, que só se tornou realidade por força de uma portaria do In-

tendente Geral de Polícia, Francisco Alberto Teixeira de Aragão, em novembro de 1825.

De 1808 a 1827, as funções policiais e judiciárias permaneceram acumuladas, mas com a promulgação do Código de Processo Criminal do Império, a organização policial foi descentralizada. Em 1841, a Intendência Geral de Polícia foi extinta, criando-se o cargo de Chefe de Polícia, ocupado até 1844 por Euzébio de Queiroz Coutinho Matoso Câmara. A lei de 03 de dezembro de 1841 proporcionou uma mudança radical, com a criação, em cada província e também na Corte, de uma Chefatura de Polícia. Nela, o Chefe de Polícia passou a ser auxiliado por delegados e subdelegados de Polícia. Só a partir de então principiou o Poder Judiciário a ser afastado das atividades policiais.

Tal afastamento, entretanto, enquanto deslocou parte da atuação jurídica para as próprias polícias, em delegação de poder que inclusive deu origem ao termo “Delegado de Polícia”, precarizou um conveniente controle mais próximo do Poder Judiciário sobre os órgãos policiais. A presente proposta devolve ao Poder Judiciário a amplitude de atuação e controle sobre a fase pré-processual outrora existentes, restaurando-lhe antigas atribuições delegadas e posteriormente perdidas, ao mesmo tempo em que aumenta as garantias de imparcialidade do Juiz de Direito, que não mais se contaminará com o processo de produção de provas, também conferindo aos servidores policiais a desejada autonomia na gestão administrativa de seus órgãos e a perspectiva de maior ascensão na carreira. (Brasil, Câmara dos Deputados, PEC nº 89, 2015, p. 13-14)

Esta sugestão de aproximação histórica entre polícia judiciária e Poder Judiciário no Brasil norteia basicamente toda

a argumentação que compõe a Justificação da PEC 89/2015, fazendo transparecer indiciariamente o enfeixamento de elementos sócio-históricos e, até mesmo, culturais, que permeiam a evolução burocrático-institucional das polícias brasileiras. Por essa razão, o objetivo da proposta parece ser o de reconduzir ao Judiciário certas atribuições outrora “perdidas”, que se perfaziam por meio do controle sobre a fase pré-processual da persecução penal, constituída, basicamente, pela materialização cartorial dos atos de investigação criminal.

Esse ideário de recondução de parte do ramo civil do policiamento às suas raízes judiciárias se manifesta em diferentes ambientes institucionais, reconstruindo pontes que insistentemente realocam o modelo burocrático policial moderno nesse passado imperial em que “justiça criminal” e “polícia” eram uma coisa só.

Recentemente, o então governador do estado de São Paulo, Márcio França – que sucedeu Geraldo Alckmin, por ocasião da candidatura deste último à Presidência da República nas eleições do ano de 2018 –, cogitou a possibilidade de transferir a Polícia Civil dessa Unidade da Federação da Secretaria Estadual de Segurança Pública para a Secretaria Estadual da Justiça, permanecendo vinculada à primeira das pastas citadas apenas a Polícia Militar. A ideia foi apoiada por instituições de classe dos delegados de polícia paulistas, chegando a ser destaque nos meios de comunicação social. O Portal Nacional dos Delegados, em notícia publicada em 16 de abril de 2018, por meio da rede mundial de computadores, enfatizou que as “Entidades de classe de delegados apoiam a ida da Polícia Civil para a Secretaria da Justiça” (Portal Nacional dos Delegados, 2016). A matéria jornalística, ademais, é extremamente reveladora de nuances que intencionalmente remetem ao passado judicializa-

do das Polícias Civas, desenterrando raízes históricas que, muito embora aqui estejam possivelmente permeadas de interesses classistas, ainda assim são aptas a trazer à tona os mecanismos subterrâneos que revelam o amoldamento das corporações policiais de natureza civil a um perfil notadamente judicialiforme de atuação institucional, em que a busca pela identificação do órgão com o Poder Judiciário está incrustrado nas dinâmicas de sua própria autogestão.

O texto da reportagem, assim, fala por si mesmo:

A Associação dos Delegados de Polícia do Estado de São Paulo – ADPESP e o Sindicato dos Delegados de Polícia do Estado de São Paulo – SINDPESP, vêm a público manifestar apoio à migração da Polícia Civil de São Paulo para a Secretaria da Justiça e Defesa da Cidadania.

A Polícia Civil não se limita a uma instituição de segurança pública. Ela vai além por integrar o Sistema de Justiça Criminal, *em alinhamento aos antecedentes históricos que remetem seu surgimento dentro do Judiciário*. Sua atribuição constitucional de polícia judiciária, na promoção da investigação criminal, *se traduz como verdadeiro órgão de assessoramento à Justiça Criminal*, seja para fornecer ao futuro processo justa causa, elementos de materialidade delitiva e indícios de autoria, ou funcionar como um verdadeiro filtro e, assim, evitar denúncias infundadas.

Além disso, a pasta da Justiça se define como órgão do governo do Estado de São Paulo que *mantém as relações institucionais com o Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e entidades ligadas à Justiça, Cidadania e Direitos Humanos*. Assim, *e em plena harmonia aos demais atores do Sistema de Justiça Criminal*, a Constituição do Estado de São Paulo define que a Polícia Civil exerce atribuição essencial à função jurisdicional do

Estado e à defesa da ordem jurídica (art. 140, §2º).  
(Portal Nacional dos Delegados, 2016, grifos nossos)

O esforço das entidades de classe, como se observa, é o de vincular a atividade policial civil à própria função jurisdicional do Estado, quando então o seu “surgimento dentro do [Poder] Judiciário”, simultaneamente, toma contornos de forte argumento justificador, mas também (e principalmente) de chave elementar para um reavivamento histórico-burocrático da própria identidade estrutural da instituição.

Muito embora extremamente significativo, esse regresso histórico, entretanto, não durou. Assim é que outra notícia jornalística também publicada em 16 de abril de 2018, agora por um jornal de grande circulação em âmbito nacional, a Folha de S. Paulo, destaca que a ideia de transferir a Polícia Civil paulista para a Secretaria Estadual de Justiça não se concretizou, tendo sido rapidamente arrefecida. A notícia em questão, divulgada por meio da rede mundial de computadores, traz o título: “Governo de SP desiste de decreto para tirar Polícia Civil da Segurança Pública” (Pagnan, 2016), justificando-se tal desistência, também de acordo com a reportagem, a “uma série de críticas da sociedade civil, além de um descontentamento de membros da própria corporação” (Pagnan, 2016). Houve, também, empecilhos de ordem jurídica, uma vez que o governador Márcio França pretendia realizar a migração do órgão policial em questão para outra Secretaria de Estado apenas mediante a edição de um Decreto, o que restou impossibilitado devido à “existência de uma lei<sup>91</sup> em vigor que coloca as Polícias

---

91. A reportagem se refere, aqui, à Lei Complementar Estadual nº 207, de 05 de janeiro de 1979, a Lei Orgânica da Polícia do Estado de São Paulo, a qual estabelece, em seu artigo 2º, que “São órgãos policiais, subordinados

Civil e Militar na secretaria de Segurança. Assim somente uma outra lei poderia alterar a primeira” (Pagnan, 2016).

Outras questões classistas e salariais, além de problemas envolvendo repasse de verbas e convênios com o Governo Federal, que vinculam ambas as polícias estaduais – a Civil e a Militar –, também inviabilizariam a reconfiguração administrativa pretendida. No entanto, o episódio verificado no seio do Governo paulista é extremamente revelador das dinâmicas sócio-históricas que condicionam a organização burocrática das polícias brasileiras, trazendo a lume não somente tensões institucionais – que muito provavelmente condicionam as opções organizacionais do Estado –, mas principalmente desnudando um passado que, ainda hoje, irradia fortíssimas emanações culturais e socioestruturais que, de tempos em tempos, retomam força e vigor.

De qualquer forma, o enquadramento do cargo de delegado de polícia em parâmetros judicializados – ou “pseudo-judiciais” – é uma percepção também encampada por outra PEC, esta de número 107, do ano de 2011, em trâmite no Senado Federal e de autoria do senador Humberto Costa (e outros). A PEC 107/2011, nesse sentido, determina que seja acrescido o artigo 135-A no texto da Constituição Federal, para o fim de estabelecer que o delegado de polícia é figura essencial à administração da justiça, nos seguintes moldes:

Art. 135-A. O delegado de polícia é essencial à administração da justiça, incumbindo-lhe a defesa da ordem pública e jurídica, da paz social e o respeito aos direitos individuais previstos nesta Constituição, mediante o controle externo do Ministério Público.

---

*hierárquica, administrativa e funcionalmente ao Secretário de Segurança Pública: I - Polícia Civil; II - Polícia Militar” (grifo nosso).*

A Justificação da PEC 107/2011, por outro lado, faz um interessante regresso histórico quando argumenta que o delegado de polícia é “Um ator historicamente importante para a preservação da ordem pública no Brasil, desde a chegada da Coroa portuguesa em 1808, com a Intendência Geral de Polícia do Rio de Janeiro, até os dias de hoje” (Brasil, Senado Federal, PEC nº 107, 2011, p. 1).

Muito embora não altere as estruturas administrativas policiais propriamente ditas, a PEC 107/2011 reproduz um discurso que deixa transparecer uma intenção normatizadora tendente ao reconhecimento da herança judiciária da qual até os dias de hoje se revestiriam as figuras dos delegados de polícia, e, conseqüentemente, os próprios órgãos – “civis”, desde a sua origem – responsáveis pelas atividades de polícia judiciária e de investigação criminal. Da mesma forma como faz a PEC 89/2015, com a busca pela introdução dos Juizados de Instrução e Garantias no sistema de justiça e segurança pública brasileiro, também a PEC 107/2011 parece reforçar uma tese que assume como válida a perpetuação de um hibridismo policial-judicial ainda hoje muito presente, visceralmente impregnado que está na própria cultura burocrático-policial de nosso país.

A vinculação, direta ou indireta, da atividade policial civil com os mecanismos de atuação judiciário-criminal do Estado, ademais, caminha lado a lado com outra questão muito controversa e multifacetada: a da estratégia de estruturação militarizada das forças policiais. Dela passa-se a tratar em seguida.

### **3.5 A [delicada] questão da (des)militarização**

Segundo afirma Eisenstadt, os objetivos da burocracia “são de importância estratégica, pois constituem um dos

mais importantes elos de conexão entre dada organização e a estrutura social total em que se situa” (Eisenstadt, 1978, p. 87). Essa conexão entre a organização burocrática [estatal] e a sociedade, por outro lado, parece estar representada por um vínculo de poder, que, no caso da militarização, exerce-se pelo Estado para a otimização das estratégias de dominação sobre as diferentes instâncias sociais, em mecanismos de controle e vigilância que Robert Reiner (2004) identifica como sendo a própria atividade de “policimento”. Nesse sentido, tendo em mente a ponderação feita por Eisenstadt, é possível admitir que os processos de burocratização levados a cabo pelo Poder Legislativo, enquanto titular do “poder constituinte reformador” – por intermédio do instrumento da Proposta de Emenda à Constituição – são destinados a estabelecer elos, conexões ou relações das organizações policiais (em particular, as militarizadas, responsáveis pelo policiamento dito ostensivo e, portanto, mais perceptível pelo cidadão) com a própria sociedade. Este aspecto é muito relevante se for também levado em conta o pensamento de Jurandir Freire Costa (2004), quando este último autor trata, em particular, da questão atinente às estratégias de militarização durante os anos de transição entre os períodos pré e pós-colonial no Brasil, no final do século XVIII e início do século XIX, momento no qual se compreendeu que “a condição para que a dominação se mantivesse era a partilha do poder” (Costa, J. F., 2004, p. 26).

A militarização – particularmente o ingresso nas fileiras do exército, numa lógica que pode também ser aplicada às instituições policiais militarizadas – permitia justamente essa “partilha de poder”, uma vez que “A população engajada nas tropas auxiliares extraía benefícios econômicos (proteção nos negócios, preservação do tempo em função dos interesses privados) e de poder (participação na repressão)” (Costa, J. F., 2004, p. 26). Estabelecia-se, assim, um

mecanismo de verdadeira conectividade entre o Estado e a sociedade, por meio de um jogo de interesses e de uma espécie de troca de favores não tão velada, haja vista que “Defendendo o Estado a população acreditava defender a si mesma” (Costa, J. F., 2004, p. 26), por intermédio de um mecanismo simbiótico e quase egoístico, travestido de interesse público [do Estado] e social [da população].

As Propostas de Emenda à Constituição tratadas na seção anterior, nesse sentido, inserem-se em lógica muito semelhante, em particular quando o ponto de toque é a unificação de instituições policiais, e, principalmente, ao tratarem da delicada questão da desmilitarização. Desmilitarizar uma corporação policial – no caso atual, as Polícias Militares dos Estados e do Distrito Federal – significa decompor ou, mais precisamente, “desburocratizar”, uma estratégia de gestão do poder estatal tradicionalmente adotada no Brasil e já incorporada às vivências e às formas de agir da polícia e dos próprios policiais.

Ainda segundo Jurandir Freire Costa, a militarização coloca “os indivíduos em contato permanente, direto e diferenciado com o poder” (Costa, J. F., 2004, p. 26), e, além disso, atualiza “permanentemente o poder, ora submetendo os indivíduos à autoridade de maneira contínua, ora mostrando-lhes como o poder premia os que dele participam” (Costa, J. F., 2004, p. 26). Por via de consequência, alijar uma instituição de seu caráter militarizado significa privá-la de todo um esquema relacional e organizacional que a traz para o núcleo do exercício da autoridade, eliminando estratégias burocratizantes que são úteis tanto ao Estado quanto aos integrantes da própria corporação. Por essa razão, admite-se como compreensível a resistência a tal processo de desburocratização, uma vez que a questão, aqui, é deslocada da

simples necessidade de prestação do serviço policial à população para a manutenção de interesses transversos verificáveis em camadas mais profundas da organização social, consistentes na pretensão dos indivíduos de se perpetuarem na gestão e no exercício da própria autoridade estatal, em uma de suas facetas mais contundentes e representativas, o poder policial.

Inserem-se nessa linha de discussão, ademais, não apenas os mecanismos de burocratização legislativa consistentes nas diversas Propostas de Emenda à Constituição já aqui antes discutidas – que, como se viu, trazem inúmeras alternativas para a reorganização do sistema policial brasileiro –, mas também outras estratégias legislativas voltadas à alteração da própria regulamentação legal da atividade policial militar, que se mostra hoje como o cerne de toda a problemática da estruturação do sistema de segurança pública brasileiro. Essa questão necessariamente precede qualquer análise sobre a unificação das polícias, a adoção do ciclo completo da atividade policial ou qualquer outra forma de reestruturação orgânica e funcional dos órgãos de segurança. Um exemplo emblemático é a Proposta de Emenda à Constituição de número 319/2017, de autoria dos deputados federais Major Olimpio, Alberto Fraga, Capitão Augusto (e outros), que se encontra atualmente pensada à PEC 430/2009. A PEC 319/2017 procura estabelecer uma normatividade que imponha às funções desenvolvidas pelos militares uma rotulação de atividade essencialmente “jurídica” ou “jurisdicizada”, como pressuposto para uma adequada atuação institucional das Polícias Militares, inclusive estabelecendo expressamente sua aproximação com as atividades de polícia judiciária. Na redação proposta para o parágrafo 6º do artigo 42 da Constituição Federal,

em particular, a PEC 319/2017 prevê em seu artigo 3º as seguintes garantias ao militar:

Art. 3º O art. 42 [da Constituição Federal] passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 42 (...)

§6º Ao Militar é assegurada independência funcional pela formação da livre convicção nos atos de *polícia judiciária*, de polícia administrativa, de polícia ostensiva e preventiva e de polícia de preservação da ordem pública.” (Brasil, Câmara dos Deputados, PEC 319, 2017, p. 1-2, grifo nosso)

Nesses termos, o movimento para a construção de uma normatização “jurisdicizada” das polícias militares, nos termos da Justificativa da PEC 319/2017, passa pelo reconhecimento da importância da “classificação da natureza jurídica das atividades que passaram a desenvolver os militares no novel cenário de organização política e social brasileiro” (Brasil, Câmara dos Deputados, PEC nº 319, 2017, p. 3), e não somente no que tange às competências da “polícia judiciária militar” propriamente dita – que é função privativa das forças militares, e sobre a qual a “polícia judiciária” comum não tem nenhuma ingerência –, mas também no que diz respeito ao próprio cotidiano policial, em que os militares desempenhariam atividades “preponderantemente jurídicas” (Brasil, Câmara dos Deputados, PEC nº 319, 2017, p. 5).

Ademais, outra medida legislativa com objetivo semelhante – no sentido de se engendrar uma construção normativa institucionalmente garantista para as corporações policiais militares – materializa-se na edição da Lei nº 13.491, de 13 de outubro de 2017, que introduziu profundas alterações no Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro

de 1969, o Código Penal Militar. A referida lei alterou a redação do inciso II do *caput* do artigo 9º do Código Penal Militar, que define uma das hipóteses normativas de configuração dos chamados “crimes militares em tempo de paz”. Dentre outras situações legais definidas pelo mesmo artigo 9º, o seu inciso II estabelecia, na redação original de 1969, que se consideravam crimes militares, em tempo de paz, aquelas condutas penal ou criminalmente ilícitas previstas no próprio Código Penal Militar, dentro de certas condições específicas nele também definidas, e mesmo se na legislação penal comum fossem igualmente previstas as condutas assim incriminadas.

Para uma melhor compreensão, atente-se ao exemplo de um policial militar que, durante o serviço regular de policiamento, viesse a ferir intencionalmente e sem gravidade um cidadão durante uma ocorrência, desde que ausentes outras circunstâncias configuradoras de crime mais grave. Nessa hipótese, apesar de praticado o ilícito contra um “civil”, o referido policial militar incorreria no crime de “Lesão Leve” previsto pelo artigo 209 do Código Penal Militar (Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969), e não no crime de “Lesão Corporal” previsto no Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940), que define os chamados “crimes comuns”. E isto porque, mesmo havendo duplicidade de previsões legais nas quais poderia ser enquadrada a conduta por ele praticada, a legislação penal militar neste caso reconhecia a existência do “crime militar”, excluindo automaticamente a aplicabilidade da legislação penal comum.

Essa sistemática, portanto, determinava que os policiais militares respondessem perante a Justiça Militar Estadual quando incorressem em prática de ato reconhecido como

“crime militar” previsto pelo Decreto-Lei nº 1.001 de 1969, caso em que o processo criminal respectivo seria de competência da Justiça Castrense – como é também chamado o ramo especializado na temática jurídico-militar do Poder Judiciário –, e não da Justiça Comum Estadual. Por outro lado, nos casos de crimes previstos somente na legislação penal extravagante (ou seja, aqueles que não figuram expressamente no texto do Código Penal Militar, mas em outras leis), como são, ainda hoje, os casos dos crimes de “Abuso de Autoridade” (até então previsto pela Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, posteriormente revogada pela Lei nº 13.869, de 5 de setembro de 2019) e de “Tortura” (previsto na Lei nº 9.455, de 7 de abril de 1997), os policiais militares que porventura os praticassem em serviço contra um “civil” responderiam pelo fato ilícito perante a Justiça Comum do respectivo Estado do órgão policial a que pertencesse, por estar excluída a competência da Justiça Militar Estadual em tais hipóteses.

Com a nova redação do inciso II do *caput* do artigo 9º, introduzida pela Lei nº 13.491 de 2017, no entanto, a partir de 13 de outubro de 2017 – quando entrou em vigência o referido ato normativo – mesmo os crimes previstos somente na legislação penal extravagante passaram a ser considerados “crimes militares”, o que acarreta o necessário deslocamento da competência para o seu julgamento da Justiça Comum para a Militar. Portanto, diante dessa nova e expressa regulamentação legal, são agora considerados crimes militares os “previstos neste Código [Penal Militar] e na legislação penal [extravagante]” (artigo 9º, inciso II, do Código Penal Militar, grifo nosso). Isso significa que, na prática, qualquer crime cometido por um policial militar em serviço de policiamento, ainda que contra um

“civil”, passa a ser de competência da Justiça Militar Estadual, mesmo a “Tortura” ou o “Abuso de Autoridade”. A exceção à regra são os crimes “dolosos contra a vida e cometidos por militares contra civil” – ou seja, os homicídios consumados e tentados praticados pelo policial militar em serviço contra um civil –, que permanecem no âmbito de competência do Tribunal do Júri, nos exatos termos do artigo 9º, parágrafo 1º, do Código Penal Militar. Em todos os outros casos, o policial militar responderá, a partir da introdução dessas modificações pela Lei nº 13.491 de 2017, somente perante a Justiça Castrense.

E a Lei nº 13.491 de 2017 foi ainda mais longe, ao deslocar para a competência da Justiça Militar Federal os crimes dolosos contra a vida quando cometidos por militares das Forças Armadas contra “civil”, se praticados nos contextos “do cumprimento de atribuições que lhes forem estabelecidas pelo Presidente da República ou pelo Ministro de Estado da Defesa” (artigo 9º, parágrafo 2º, inciso I, do Código Penal Militar), “de ação que envolva a segurança de instituição militar ou de missão militar, mesmo que não beligerante” (inciso II do mesmo parágrafo), e, finalmente, “de atividade de natureza militar, de operação de paz, de garantia da lei e da ordem ou de atribuição subsidiária”, nos casos que especifica (inciso III). Particularmente neste último caso, nas chamadas ‘operações de garantia da lei e da ordem’<sup>92</sup> – ou, simplesmente, GLO –, a repercussão prática da nova regulamentação legal se faz sentir no cotidiano das ações policiais urbanas, quando estas são implementadas

---

92. As “operações de garantia da lei e da ordem” (GLO) são reguladas pela Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, e pelo Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001.

com o apoio direto das Forças Armadas, como ocorreu na cidade do Rio de Janeiro (Figura 7), ironicamente o berço histórico das instituições policiais brasileiras.



Figura 7. Fotografia<sup>93</sup> extraída da página oficial do Ministério da Defesa, em cuja legenda se lê:

**“O emprego de tropas em missões de pacificação, no Rio de Janeiro, constituem exemplo de operação de Garantia da Lei e da Ordem” (Brasil, Ministério da Defesa, s.d.)**

Fonte: Ministério da Defesa. Disponível em: <https://bit.ly/3sygEdU>. Acesso em: 25 out. 2017.

A recente decretação de intervenção federal na segurança pública do Rio de Janeiro no início do ano de 2018, que se perfez por meio de um Decreto do presidente da República – o Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018, de 16 de fevereiro de 2018 –, nesse sentido, demonstra de maneira muito clara o protagonismo das ações de matriz militarizada dentro do caótico cenário policial do Brasil nos dias de hoje. Neste caso, a subtração (ainda que transitória), pela União, da autoridade do governo do estado do Rio de Janeiro sobre suas próprias Forças de Segurança vai muito

---

93. Imagem disponibilizada em baixa resolução na página eletrônica do Ministério da Defesa.

além daquilo que, até a decretação da referida intervenção, materializava-se apenas em ações limitadas ao mero emprego das Forças Armadas em atividades complementares e de auxílio – pontual e específico – às policiais estaduais.

Aqui, portanto, o que se constata é uma transferência total da titularidade do comando “militar-policial”, instituindo-se a figura de um “interventor” – o general de Exército Walter Souza Braga Netto – que, “no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, exerceria o controle operacional de todos os órgãos estaduais de segurança pública” (conforme disposição do parágrafo 5º do artigo 3º do Decreto nº 9.288/2018), em particular as Polícias Civil e Militar, mas também o Corpo de Bombeiros Militar e a administração penitenciária (ou seja, o chamado “sistema penal” ou “carcerário”, hoje sob a responsabilidade da respectiva Polícia Penal estadual, na conformidade da Emenda Constitucional nº 104, de 4 de dezembro de 2019) do ente federativo que foi alvo da medida, “até 31 de dezembro de 2018” (nos termos do artigo 1º do mesmo Decreto).

Esta decisão do Governo Federal foi extremamente impactante para o cenário político-institucional do país, a ponto de o portal eletrônico de notícias G1, em matéria jornalística publicada logo após a assinatura do referido Decreto presidencial, imprimir destaque ao fato de a intervenção federal em questão ser a “1ª desde a Constituição de 1988” (Brito; Muraro; Fussy, 2018), uma vez que até o advento deste episódio as “forças armadas atuavam em conjunto com [o] governo estadual” (Brito; Muraro; Fussy, 2018), tratando-se, por conseguinte, do primeiro evento interventivo dessa natureza desde a consolidação do movimento redemocratização do país.

E mesmo antes de a intervenção federal na segurança pública do estado do Rio de Janeiro efetivar-se como uma estratégia (de Estado) que necessariamente ultrapassa os estreitos limites das “operações de garantia da lei e da ordem” até então realizadas, a própria página oficial do Ministério da Defesa na rede mundial de computadores já destacava como exemplo desse tipo de ação militar (a GLO) o que se descreve com sendo

(...) o emprego de tropas em operações de pacificação do Governo estadual em diferentes comunidades do Rio de Janeiro. Também, recentemente, o uso de tropas federais nos estados do Rio Grande Norte e do Espírito Santo, devido ao esgotamento dos meios de segurança pública, para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. (Brasil, Ministério da Defesa, s.d.)<sup>94</sup>

No contexto aqui analisado, mais precisamente nos casos previstos pelo parágrafo 2º do artigo 9º do Código Penal Militar – dentre os quais se destacam as “operações de garantia da lei e da ordem” –, os integrantes das Forças Armadas não mais responderão pela prática, em serviço, de homicídios (consumados ou não) perante a Justiça Comum Federal, mas sim perante a Justiça Militar Federal. Os policiais militares continuam a responder por esses crimes perante o Tribunal do Júri, assim como os militares federais, mas estes últimos apenas nas hipóteses não abarcadas pelo artigo 9º, parágrafo 2º, incisos I a III, do CPM. Nos demais casos, no entanto, todos os militares, sejam policiais dos Estados ou membros das Forças Armadas, estão submetidos apenas às suas respectivas Justiças [Militares], no que atine aos processos judiciais por prática e crime militar em tempo de paz.

---

94. Disponível em: <https://bit.ly/3W2l2PT>. Acesso em: 25 out. 2017.

Esta situação parece coadunar-se com aquela “partilha do poder” (Costa, J. F., 2004, p. 26) propiciada pelo engajamento do militarismo dentro do sistema de burocratização estatal, em que os indivíduos buscam deslocar-se para o interior de lógicas de autoproteção, cuja descontinuidade apresenta-se como sinônimo de fraqueza ou de vulnerabilidade.

Quando se detecta a sistematização de uma estrutura burocrática que envolve visceralmente a atuação do próprio Poder Judiciário, e na qual os desvios de conduta dos protagonistas das ações de policiamento – sejam eles policiais militares em sua atividade primordial e cotidiana, sejam os militares das Forças Armadas em ações complementares às forças de segurança estaduais – se colocam sob a apreciação de órgãos judiciais próprios, diferentes daqueles que julgam o cidadão comum, é forçoso pressentir os indícios de uma dinâmica de pura e simples autodefesa do poder e de busca pela perpetuação de um monopólio do exercício da autoridade [policial], mas dentro de uma lógica muito particular, do “nós” frente aos “outros”: o “nós”, exercendo o poder; os “outros”, simplesmente, a ele se submetendo.

E são essas mesmas lógicas que se colocam em cheque quando é promovida a propositura de qualquer medida tendente a desmilitarizar a polícia, ainda mais se for considerado o aspecto, referido por Jürgen Habermas ao tratar da relação interna entre o direito e a política, do “emprego legítimo da coerção, a fim de impor o respeito às normas jurídicas” (Habermas, 2003, p. 170), normas estas impostas pelo Estado como gestor da disciplina social, numa atuação disciplinadora que “mantém como reserva um poder militar, a fim de ‘garantir’ seu poder de comando” (Habermas, 2003, p. 170). As controvérsias relativas à introdução de um determinado modelo de policiamento unificado, como o de ciclo completo – em que a

polícia pode atuar ostensivamente na prevenção do crime e, de modo simultâneo ou contíguo, na investigação das infrações penais –, ou mesmo as discussões travadas ao se pregar outras formas de promover a unificação das forças policiais civis e militares, bem como sua reestruturação institucional e burocrática, esbarram necessariamente em questões mais profundas, atinentes ao nexo que se estabelece entre o direito posto pelo Estado e o poder político por ele exercido (Habermas, 2003), e as quais não podem ser detectadas na superficialidade dos discursos ou nos textos das “Justificações” das Propostas de Emenda à Constituição.

Encontram-se ocultos e dissimulados, até certo ponto, antagonismos que segregam o “civil” do “militar”, em um quase impenetrável universo de estruturas histórico-burocráticas e legislativas, que encontram suas raízes na busca da manutenção das posições de poder, por meio do monopólio do uso da força típico das instituições policiais, e na perpetuação das estruturas de autoridade. São processos burocratizantes já percebidos e manipulados pelo Estado brasileiro desde muito tempo atrás, como bem observado por Jurandir Freire Costa (2004), ao apreender o sentido da importância desses mecanismos na transição do século XVIII para o século XIX no Brasil.

No mesmo sentido, mas ao tratar do histórico do Direito Penal Militar no Brasil, Cícero Robson Coimbra Neves e Marcello Streifinger (2005) registram que “as embarcações da Coroa [Portuguesa] não trouxeram [ao Brasil] apenas homens e o espírito colonizador, mas também todo o arcabouço jurídico do Velho Mundo” (Neves; Streifinger, 2005, p. 8), o que permite também pensar nos atuais mecanismos de burocratização como resultado de uma tradição que há muito tempo se instalou em território brasileiro, respon-

dendo a demandas socioculturais que, de maneira contínua e paulatina, enraizaram-se nos processos legislativos, moldando as instituições policiais que hoje integram o sistema de segurança pública no Brasil.

Referindo-se à Lei nº 13.491/2017, por outro lado, Leonardo Marcondes Machado destaca que “Para além do campo estritamente jurídico, essa alteração legislativa diz muito a respeito dos afetos predominantes que circulam pelo militarismo de ocasião que invade os mais diversos setores da sociedade brasileira” (Machado, 2017, p. 8), numa demonstração indiciária de que os mecanismos legislativos decorrentes da herança histórica de militarização no Brasil ainda avançam, de tempos em tempos, como verdadeiros elixires que se acreditam aptos a remediar os males que acometem a segurança pública, inserindo-se nas camadas subterrâneas do “pensar” e do “agir” social, onde necessariamente encontram as matrizes para sua legitimação.

Um questionamento que pode ser considerado relevante, nesse estado de coisas, é justamente aquele que se perfaz no âmbito da “autoproteção” e da “blindagem” do poder militarizado, e no qual é forçoso indagar o verdadeiro motivo de deslocar para a seara de uma Justiça especial, diferente daquela que julga o cidadão, a competência para julgar eventuais abusos cometidos por militar contra o próprio indivíduo “civil”. A resposta parece passar justamente pelas lógicas de autodefesa do aparato militarizado do Estado, apesar de as forças de segurança estaduais (as Polícias Militares) desempenharem uma função de policiamento que não deveria se assemelhar a uma atividade bélica, mesmo que com o apoio ou o suporte de forças federais, as Forças Armadas, em “operações de garantia da lei e da ordem”. Uma resposta simples, mas incômoda, que parece não achar um lugar dentro de uma visão democrática.

Como se observou acima, a Lei nº 13.491 de 2017 promoveu uma ampliação da competência jurisdicional da Justiça Militar e introduziu uma normatização de certo modo corporativista, ao modificar a disciplina do julgamento dos ‘crimes militares em tempo de paz’. É necessário observar, no entanto, que a redação originalmente aprovada pelo Poder Legislativo limitava a vigência da alteração legal em questão até o dia 31 de dezembro de 2016, portanto, uma data anterior à sua própria entrada em vigor. Mas esse fato, por mais estranheza que venha a causar – uma vez que, por questões lógicas, provavelmente não se reconheceria qualquer efetividade na aplicação de normas fixadoras de competência jurisdicional a um período anterior à própria vigência da lei –, pode ser explicado pela intenção de direcionar a aplicabilidade das regras ali contidas ao contexto dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos que ocorreram na cidade do Rio de Janeiro no ano de 2016.



**Figura 8. Fotografia extraída da página oficial Senado Federal, contendo a legenda:**

**“Atuação das Forças Armadas em operação na Favela da Rocinha”  
(Brasil, Senado Federal, 2017)**

Fonte: Senado Notícias. Disponível em: <https://bit.ly/3MHCGUS>. Acesso em: 31 out. 2017.

Além dessa imprecisão legislativa, também não houve a fixação do termo inicial a partir do qual vigoraria a nova regra, talvez em vista de um deslize do próprio legislador. A Lei nº 13.491, ademais, resultou do Projeto de Lei nº 5.768, de 2016, do deputado federal Espiridião Amin – que no Senado Federal transformou-se no Projeto de Lei da Câmara nº 44, de 2016 –, e não continha em sua redação original a limitação temporal de vigência das novas regras. Este limite somente veio a figurar no texto final por força de “uma emenda incluída pelo relator na Câmara, deputado Júlio Lopes (PP-RJ)” (Brasil, Senado Federal, 2017), conforme consta de matéria jornalística veiculada na página Senado Notícias na rede mundial de computadores, em cujo título se lê: “Lei determina que Justiça Militar julgue crime de militar contra civil em ação de Estado”<sup>95</sup> (Brasil, Senado Federal, 2017). A Figura 8 ilustra a notícia em questão.

De uma forma ou de outra, essa disposição veio a ser vetada, e em suas “Razões do Veto” ao art. 2º do texto legal em questão (materializadas na Mensagem nº 402, de 13 de outubro de 2017), que previa que “Esta Lei terá vigência até o dia 31 de dezembro de 2016 e, ao final da vigência desta Lei, retornará a ter eficácia a legislação anterior por ela modificada”, o então presidente da República Michel Temer esclarece ao presidente do Senado Federal (que, neste caso, funcionou como Casa Legislativa revisora do Projeto de Lei da Câmara nº 44, de 2016) que a sua decisão por vetar parcialmente tal dispositivo baseava-se no fato de que “As hipóteses que justificam a competência da Justiça Militar da União, incluídas as estabelecidas pelo projeto sob sanção, não devem ser de caráter transitório, *sob pena de comprometer a segurança jurídica* (...)” (grifo nosso), destacando, também, que tal medida foi

---

95. Disponível em: <https://bit.ly/3MHCGUS>. Acesso em: 31 out. 2017.

tomada em vista da “contrariedade ao interesse público” que o texto legal representava. E a justificativa do presidente da República contém, ainda, outros argumentos relevantes, que se perfazem nos seguintes termos:

Ademais, o emprego recorrente das Forças Armadas como último recurso estatal em ações de segurança pública justifica a existência de uma norma permanente a regular a questão. Por fim, não se configura adequado estabelecer-se competência de tribunal com limitação temporal, sob pena de se poder interpretar a medida como o estabelecimento de um tribunal de exceção, vedado pelo artigo 5º, inciso XXXVII da Constituição. (Brasil, Presidência da República, Mensagem nº 402, 2017, grifo nosso)

A argumentação das “Razões do Veto” do presidente da República contém elementos que revelam a preocupação com a estabilização do arcabouço legal aplicável às hipóteses de emprego das Forças Armadas em ações de policiamento urbano, reconhecendo, também, a inadequação de se fixar competência jurisdicional temporária a um juiz ou Tribunal. Todavia, sua preocupação primordial parece residir na primazia do “interesse público” e garantia da “segurança jurídica”. Mas, certamente, uma segurança “do” – ou “para o” – próprio Estado, garantidora “da lei e da ordem”, para a perpetuação de lógicas autorreferenciadas de poder.

Outro ponto muito interessante na discussão sobre a problemática atinente a esta ampliação da competência das Justiças Militares reside no fato de que não somente a Lei nº 13.941, de 13 de outubro de 2017, insere-se nesse polêmico contexto de disputas e contrariedades institucionais. E isto porque vinte e um anos antes a Lei nº 9.299, 7 de agosto de

1996, já havia alterado o Código Penal Militar e o Código Processo Penal para estabelecer que, nos casos de crimes dolosos contra a vida praticados por militar (em serviço) contra civil, o respectivo inquérito policial militar deveria ser encaminhado pela Justiça Militar à Justiça Comum, nos moldes da redação que imprimiu ao parágrafo 2º do artigo 82 do Decreto-Lei nº 1.002, de 21 de outubro de 1969 (o CPPM)<sup>96</sup>.

Na prática, essa determinação resulta na possibilidade de a instituição militar fazer por conta própria a investigação criminal nos casos citados. Concluído o procedimento investigatório, o inquérito assim realizado é remetido à Justiça Militar, para somente depois ser redirecionado à Justiça Comum. E foi esta mesma Lei a responsável por estabelecer, originalmente, que os crimes dolosos contra a vida praticados por militar (em serviço) contra civil fossem alocados na área de competência da Justiça Comum (ou seja, o Tribunal do Júri), e não da Justiça Militar, nos exatos moldes da redação por ela conferida ao então “parágrafo único”<sup>97</sup> do artigo 9º do Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1960 (o CPM)<sup>98</sup>. Mas apesar disso, como já se

---

96. O parágrafo 2º do artigo 82 do Decreto-lei nº 1.002, de 21 de outubro de 1969 (Código de Processo Penal Militar), com a redação que lhe conferiu a Lei nº 9.299, 7 de agosto de 1996, estabelece que: “Nos crimes dolosos contra a vida, praticados contra civil, a Justiça Militar encaminhará os autos do inquérito policial militar à justiça comum”.

97. Por força da Lei nº 9.299, 7 de agosto de 1996, o então “parágrafo único” do artigo 9º do Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1960 (Código Penal Militar) ostentava a seguinte redação: “Os crimes de que trata este artigo, quando dolosos contra a vida e cometidos contra civil, *serão da competência da justiça comum*” (grifo nosso).

98. A Lei nº 13.941, de 13 de outubro de 2017, reformulou o parágrafo único do artigo 9º do Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1960, renumerando-o como “§1º” (parágrafo 1º), mas com redação que lhe atribui a mesma força normativa da redação anterior, *in verbis*: “Os crimes de que

procurou deixar claro acima, a prerrogativa investigatória permaneceria, em princípio, nas mãos da corporação militar, por força de determinação legal expressa nesse sentido (o mencionado parágrafo 2º do artigo 82 do CPPM).

Diante desses elementos, é possível considerar que todo o contexto normativo e regulatório que disciplina a atuação policial militar, no que tange à responsabilização criminal dos membros das corporações de caráter militarizado – as Polícias Militares e as Forças Armadas – por atos ilícitos praticados contra “civis”, dá indícios do engendramento de um arcabouço jurídico-penal eminentemente protetivo e, como se salientou acima, autorreferenciado do ponto de vista da estruturação burocrática do poder.

A questão, no entanto, também revela contraposições institucionais, e, talvez até, corporativas – ou, mais propriamente, corporativistas –, quando traz à tona o próprio enfrentamento direto que acaba ocorrendo, em particular, entre as instituições policiais de natureza civil e as forças de segurança de formato militarizado. Exemplo disso é o questionamento que a Associação dos Delegados de Polícia do Brasil (representante dos delegados das Polícias Cíveis e Federal em âmbito nacional) faz sobre a constitucionalidade das Leis Ordinárias Federais nº 9.299, 7 de agosto de 1996, e nº 13.941, de 13 de outubro de 2017, perante o Supremo Tribunal Federal, por intermédio da propositura de uma Ação Direita de Inconstitucionalidade (a ADI nº 5.804). Em notícia veiculada na página oficial do próprio Supremo Tribunal Federal na rede mundial de computadores, intitulada “Ação questiona competência para investigação de homicídio praticado por militar

---

trata este artigo, quando dolosos contra a vida e cometidos por militares contra civil, *serão da competência do Tribunal do Júri*” (grifo nosso).

contra civil”<sup>99</sup> (Brasil, Supremo Tribunal Federal, 2017a), o assunto vem pautado da seguinte maneira:

O ministro Gilmar Mendes, do Supremo Tribunal Federal (STF), é o relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5804, na qual a Associação dos Delegados de Polícia do Brasil (Adepol) questiona norma que determina à Justiça Militar o encaminhamento à Justiça Comum de inquérito policial militar nos crimes dolosos contra a vida praticados contra civil.

(...)

Na ação, a Adepol contesta dispositivos das Leis 13.491/2017 e 9.299/1996 que, ao alterar o Código Penal Militar (CPM) e o Código de Processo Penal Militar (CPPM), instituíram o procedimento de inquérito policial militar presidido por oficiais das polícias militares dos estados e do Distrito Federal para a apuração dos crimes dolosos contra a vida, praticados contra civil, para posterior ação penal perante a Justiça comum. A associação alega que as normas questionadas ferem a Constituição Federal (artigo 5º, incisos LIII, LIV, artigo 144, parágrafo 1º, inciso IV e parágrafo 4º). (Brasil, Supremo Tribunal Federal, 2017a)

Em outra matéria jornalística, esta publicada na página da revista eletrônica *Consultor Jurídico*, intitulada “STF julgará se nova lei sobre Justiça Militar retira poder de delegados”<sup>100</sup> (Luchete, 2017), fica ainda mais clara a disputa entre as instituições policiais, quando se noticia que:

A norma que transfere para a Justiça Militar o julgamento de crimes dolosos praticados por membros das Forças Armadas contra civis, recém-sancionada,

---

99. Disponível em: <https://bit.ly/3D6lKms>. Acesso em: 15 nov. 2017.

100. Disponível em: <https://bit.ly/3CxHd7y>. Acesso em: 15 nov. 2017.

já terá pelo menos um trecho analisado pelo Supremo Tribunal Federal: o dispositivo que considera crimes militares até mesmo os fixados na legislação penal, fora do Código Penal Militar. A ação foi movida por delegados que temem perder o poder de investigar uma série de delitos. (Luchete, 2017)

Ao afirmar que os delegados “temem perder o poder de investigar uma série de delitos”, esta última notícia, em particular, permite entrever indícios de um discurso que pauta uma indisfarçável disputa institucional, traduzida em demandas que beiram a rivalidade, e as quais, do ponto de vista histórico, remetem às próprias idiosincrasias das corporações policiais. Moldadas ao longo de um processo evolutivo dicotômico, as querelas que contrapõem o “civil” ao “militar”, modernamente, vêm a se expressar em tentativas de perpetuação ou de destruição dos mecanismos burocráticos de reserva do poder.

São construções e desconstruções que revelam o quão intrincada é a estrutura policial, historicamente construída no Brasil a partir de uma intensa e persistente “especialização burocrática” (Weber, 2004) da autoridade estatal. Ignorar esse estado de coisas, e seus complexos desdobramentos para qualquer tentativa de desmilitarização das polícias, portanto, é fechar os olhos para uma realidade sócio-histórica já profundamente enraizada nas estruturas policiais brasileiras.

### 3.6 O Relatório Final da Ceunifi

A bipartição entre instituições policiais civis e militares, ademais, foi objeto de amplo levantamento realizado pela Câmara dos Deputados por meio de uma **“Comissão Especial destinada a estudar e apresentar propostas de unificação das polícias civis e militares”** (Ceunifi), no-

menclatura esta que consta expressamente – inclusive com o destaque em negrito – do Ato da Presidência que a criou, lavrado em 2 de setembro de 2015 pelo deputado federal Eduardo Cunha, então presidente daquela Casa Legislativa.

No mês de julho de 2018, quase três anos depois de sua criação, o relator da referida Comissão, deputado federal Vinicius Carvalho (PRB/SP), emitiu o Relatório Final dos trabalhos realizados, no desfecho do qual foi inserida uma sugestão de reestruturação do sistema de segurança pública brasileiro mediante o delineamento de um texto (ou minuta) de Proposta de Emenda à Constituição, contendo uma nova regulamentação para as polícias.

O referido texto é considerado, aqui, uma fonte importantíssima para a análise dos modos pelos quais se estruturam as estratégias de reforma do modelo policial. Todavia, a “Comissão Especial destinada a estudar e apresentar propostas atinentes à unificação das Polícias Cíveis e Militares – Ceunifi”, como é oficialmente denominada na página da Câmara dos Deputados na rede mundial de computadores<sup>101</sup>, também oferece outras importantes contribuições para o entendimento das dinâmicas psicossociais – e, até mesmo, culturais – das corporações policiais brasileiras, reveladoras de um paradigma histórico verdadeiramente dicotômico, que se deixa transparecer na sua insistente estruturação dualizada.

O relatório em questão reconhece que as Polícias Cíveis e Militares integram um modelo “bipartido” (Brasil, Câmara dos Deputados, Relatório Final da Ceunifi, 2018, p. 126), frisando que

---

101. Na página oficial intitulada “Unificação das Polícias Cível e Militar” podem ser obtidas maiores informações a respeito das atividades desenvolvidas pela Ceunifi. Disponível em: <https://bit.ly/3TrGs6W>. Acesso em: 10 jul. 2018.

Ambas as instituições são centenárias, e a data de criação de cada uma delas é motivo de divergência entre autores. No entanto, estima-se que a polícia civil tenha como origem a criação da Intendência Geral, em 10 de maio de 1808, e que a polícia militar seja consequência da criação da Divisão Militar da Guarda Real de Polícia do Rio de Janeiro, no ano de 1809. (Brasil, Câmara dos Deputados, Relatório Final da Ceunifi, 2018, p. 126)

Considera, no mesmo sentido, que o atual modelo de estrutura policial resultou de uma simples incorporação, pelo constituinte de 1988, de um paradigma que se estabeleceu com a “Grande Reforma Policial realizada no Brasil, no final dos anos 1960, mais especificamente nos anos 1967, 1968 e 1969” (Brasil, Câmara dos Deputados, Relatório Final da Ceunifi, 2018, p. 126), sem especificar, contudo, no que exatamente consistiu essa reforma. É possível supor, com algum esforço interpretativo, que o Relatório Final da Ceunifi tenha tido a intenção de afirmar que a estrutura policial bipartida se consolidou, de fato, no final dos anos 1960, sob a égide dos governos militares. Mas, de qualquer maneira, é certo que o modelo em questão foi textual e intencionalmente encampado pela Constituição brasileira promulgada em 5 de outubro de 1988.

A Ceunifi efetivou inúmeros estudos ao longo dos quase três anos de investigações sobre a configuração policial brasileira, com destaque para as seguintes ações: a organização de audiências públicas com a participação de diferentes segmentos da sociedade civil e da comunidade acadêmica, da Ordem dos Advogados do Brasil e das Defensorias Públicas, do Ministério Público, e, em particular, de integrantes das chefias e das carreiras de base das Polícias Civil e Militar; a promoção de vinte e quatro seminários de abrangência nacional acerca do tema “A viabilidade

da unificação das polícias [sic] civis e militares” (Brasil, Câmara dos Deputados, Relatório Final da Ceunifi, 2018, p. 21), e também de um seminário internacional; recebimento de sugestões e requerimentos, bem como a compilação de informações; realização de missões oficiais no Brasil (nos Estados de Santa Catarina, São Paulo e Minas Gerais) e no exterior, com visitas a Alemanha, Itália, França, Estados Unidos da América, Canadá, Áustria, Chile, Colômbia e Japão, a fim de obter dados a respeito dos formatos organizacionais de diferentes polícias; e, por fim, a análise de sugestões de reforma legislativa correlacionadas ao seu objeto de estudo, que tramitaram ou ainda se encontram em tramitação no Congresso Nacional, com ênfase em textos de Propostas de Emenda à Constituição da própria Câmara dos Deputados, e também do Senado Federal.

Dentro de todo esse trabalho se destaca um aspecto em particular. Trata-se da manifestação, durante as audiências públicas, das opiniões dos principais protagonistas do cotidiano policial, os quais, tendo para si próprios aberta uma importante via de expressão corporativa e institucional, acabam por desnudar o verdadeiro perfil da herança burocrático-estrutural que incorpora a bipartição “civil *versus* militar” como elemento-chave da composição administrativa do aparato policial brasileiro. Nesse passo, na audiência pública realizada em 8 de dezembro de 2015, os Oficiais da Polícia Militar, segundo o Relatório Final da Ceunifi, pronunciaram-se no sentido de afirmar que a “Militarização não é problema” (Brasil, Câmara dos Deputados, Relatório Final da Ceunifi, 2018, p. 8), alegando que “Unificar as polícias é um esforço demasiado e sem efetividade, pois não resolve o problema da segurança” (Brasil, Câmara dos Deputados, Relatório Final da Ceunifi, 2018, p. 8).

No mesmo sentido, e reafirmando a trincheira administrativo-burocrática que cultural e historicamente parece haver se instalado no bojo das Polícias Militares, os Oficiais pregam que “A melhor saída seria alterar a legislação para conceder ciclo completo para todas as polícias” (Brasil, Câmara dos Deputados, Relatório Final da Ceunifi, 2018, p. 8), o que conseqüentemente tornaria as Polícias Cíveis e Militares equiparadas em termos funcionais, dotadas das mesmas atribuições práticas, mas ainda assim organizadas em estruturas institucionais diferentes, uma de cunho civil ou paisano, e a outra eminentemente militarizada. Curiosamente alegam os Oficiais, ainda, que a “Polícia única é uma característica de estados totalitários (China, Cuba etc.)” (Brasil, Câmara dos Deputados, Relatório Final da Ceunifi, 2018, p. 8), e também – o que se afigura, aqui, extremamente emblemático – que “A unificação vai na contramão da história”, reafirmando, assim, uma intenção manifesta de perpetuação da militarização, de modo a atestar que a unificação das polícias se afiguraria totalmente desnecessária.

O resultado apontado pelo Relatório Final da Ceunifi, portanto, deixa mais do que claro que as cúpulas das Polícias Militares entendem que o *status quo* atual da estrutura policial brasileira deve ser necessariamente mantido, apoiando-se declaradamente na histórica bipartição entre Polícias Cível e Militar, o que, ademais, parece ser também a opinião das chefias das Polícias Cíveis, conforme se verá adiante.

Nesse passo, durante a audiência pública realizada em 1º de março de 2016, os delegados da Polícia Cível se pronunciaram à Comissão Especial no sentido de que “Para modificar a atual estrutura [bipartida], seria necessário rever o acordo que foi realizado na Constituição de 1988, o qual manteve duas polícias com funções diferentes” (Brasil, Câmara dos Deputados,

Relatório Final da Ceunifi, 2018, p. 8-9), procurando deixar claro que “Não há como falar em unificação, sem discutir a questão da desmilitarização” (Brasil, Câmara dos Deputados, Relatório Final da Ceunifi, 2018, p. 9). Como se vê, é muito significativa a fala dos delegados quando afirmam que a unificação exigiria a revisão de um “acordo” feito em 1988, por ocasião da promulgação da Constituição da República. Esse “acordo”, portanto, denota um verdadeiro acerto entre partes, ou seja, uma espécie de contrato – expresso ou tácito, pouco importa – mediante o qual as instituições policiais componentes do sistema de segurança pública reconhecem-se mutuamente como autônomas, cada uma delas ocupando certo espaço de poder no monopólio da violência para o exercício do policiamento, com funções específicas na manutenção dos “processos civilizados” levados a cabo pelo Estado (Elias, 1994).

O argumento, portanto, vai no mesmíssimo sentido do reconhecimento “histórico” feito pelos Oficiais das Polícias Militares quanto a esta bipartição do poder policial, num ambiente em que as forças de segurança, tolerando-se mutuamente, também se permitem reciprocamente buscar meios para sua perpetuação como corporações autônomas, ambas usufruindo do almejado permissivo estatal para tanto.

O contraponto colocado pelos delegados, todavia, é a exigência de se discutir a desmilitarização como pressuposto da unificação. E mais: os titulares das chefias das Polícias Cíveis fazem simultaneamente uma concessão a esse argumento, quando afirmam acreditar “que a militarização da polícia não é algo a ser ‘demonizado’” (Brasil, Câmara dos Deputados, Relatório Final da Ceunifi, 2018, p. 9, grifo nosso). Este é outro fato considerado, aqui, de grande significação simbólica, uma vez que revela que as esferas mais elevadas da estrutura das Polícias Cíveis

claramente defendem o formato não militarizado de sua própria instituição, ao atestarem que a desmilitarização é um passo necessariamente antecedente à unificação, mas indiciariamente transparecem sua tolerância quanto à manutenção da própria estrutura militar – alheia, obviamente –, a qual não deve, assim, ser simplesmente “demonizada”. Trata-se de uma espécie de “acordo de cavalheiros”, em que os argumentos se colocam sobre uma espécie de mesa fictícia de debates, para, enfim, não chegarem efetivamente a um consenso. Na realidade, as discussões não chegam nem perto de admitir ao menos como plausível a unificação das forças policiais. Nesse jogo de incertezas voluntárias e contrariedades mitigadas, de maneira pouco disfarçada se preconiza que algo deve necessariamente mudar, mas perfunctoriamente, apenas e tão somente para que tudo permaneça exatamente como está, ou como sempre foi.

O mesmo cenário se manifesta no âmbito das praças da Polícia Militar, ouvidas em audiência pública realizada na data de 8 de março de 2016, para as quais “A unificação é um risco para a Democracia” (Brasil, Câmara dos Deputados, Relatório Final da Ceunifi, 2018, p. 9), pois certamente teria como ponto de partida o formato desmilitarizado, que abre um sério permissivo à possibilidade de greves de policiais, em eventos capazes “de imobilizar o país, com grandes prejuízos para a segurança pública” (Brasil, Câmara dos Deputados, Relatório Final da Ceunifi, 2018, p. 9). O argumento é peculiar e soa certamente contraditório, pois em circunstâncias ordinárias o direito de greve é extremamente simpático ao trabalhador assalariado, classe esta da qual também fazem parte os próprios policiais.

Aos agentes das chamadas carreiras de base da Polícia Civil, ademais, que se manifestaram em audiência pública ocorrida em 5 de abril de 2016, parece não se afigurar mui-

to simpática, também, a ideia da unificação das polícias. Nesse sentido, argumentam que “Unificação e desmilitarização são assuntos que vem [sic] desde a década de 1990” (Brasil, Câmara dos Deputados, Relatório Final da Ceunifi, 2018, p. 10), como que se arrastando ao longo dos anos sem uma solução efetiva. Por outro lado, consideram que “A discussão sobre a unificação de polícia é uma forma de deixar de tratar problemas mais imediatos” (Brasil, Câmara dos Deputados, Relatório Final da Ceunifi, 2018, p. 10), chegando a destacar que esse assunto “é um *obstáculo* para discutir coisas mais importantes e imediatas” (Brasil, Câmara dos Deputados, Relatório Final da Ceunifi, 2018, p. 10, grifo nosso). Se a unificação das polícias impede a resolução de questões mais importantes, sendo então rotulada como um “obstáculo”, não resta dúvida de que, definitivamente, os policiais civis também não a veem com bons olhos.

O que parece nítido, por via de consequência, a partir dos discursos trazidos pelos verdadeiros componentes da linha de frente do dia a dia policial, é justamente a antipatia que nutrem pelos processos reburocratizantes da unificação e da desmilitarização das polícias. E, diante desse quadro, o Relatório Final da Ceunifi procura oferecer uma solução [virtual] para o impasse. Todavia, não põe um ponto final à questão.

O resultado dos trabalhos da Comissão Especial, nesse sentido, veio a ser consubstanciado em uma sugestão (ou minuta) de Proposta de Emenda à Constituição (PEC), incluída no item “8” do Relatório Final da Ceunifi apresentado no mês de julho de 2018, proposição legislativa esta que materializa uma tentativa de reorganização total do paradigma policial brasileiro.

A PEC sugerida pelo relatório da Ceunifi estabelece um modelo policial desmilitarizado. Em certo aspecto, essa busca por uma reconstrução burocrática é operada de ma-

neira bastante profunda, mas deixa algumas brechas nas quais ainda estão presentes as reminiscências do legado histórico incorporado na dicotomia “civil *versus* militar”.

O texto assim proposto estabelece a extinção das Polícias Cíveis e Militares dos Estados e do Distrito Federal, com a criação de dois novos órgãos policiais que passam, assim, a ocupar os lugares dessas corporações. As novas instituições policiais recebem, na minuta, as nomenclaturas “Polícia Estadual” e “Polícia Estadual Investigativa”, no âmbito dos Estados, e “Polícia Distrital” e “Polícia Distrital Investigativa”, no âmbito do Distrito Federal, subordinadas aos seus respectivos governadores. Os textos dos parágrafos 4º e 5º do artigo 144 da Constituição Federal, nesse sentido, passariam a vigorar com as seguintes redações:

Artigo 144 (...)

§4º As *polícias estaduais investigativas*, estruturadas em carreira única, destinam-se, ressalvada a competência da União, à apuração de infrações penais de alta complexidade definidas em lei.

§5º As *polícias estaduais*, estruturadas em carreira única, destinam-se ao policiamento ostensivo, à preservação da ordem pública e, ressalvada a competência da União, à apuração de infrações penais de qualquer natureza. (Brasil, Câmara dos Deputados, Relatório Final da Ceunifi, 2018, p. 103-104, grifos nossos)

Dispositivo semelhante também está inserido na redação proposta para o parágrafo 5º-B do mesmo artigo 144, no que atine às Polícias do Distrito Federal, no seguinte formato:

§5º-B O Distrito Federal terá uma *polícia distrital*, uma *polícia distrital investigativa* e um corpo de bombeiros distrital, com as mesmas características e competên-

cias estabelecidas nos parágrafos 4º, 5º, 5º-A e 6-B (sic) deste artigo. (Brasil, Câmara dos Deputados, Relatório Final da Ceunifi, 2018, p. 104, grifos nossos)

O que se infere desses novos dispositivos é justamente a substituição das Polícias Civas por Polícias Estaduais ou Distritais Investigativas, permanecendo as mesmas limitadas à função de polícia judiciária, mas agora apenas para crimes cuja investigação seja considerada de maior complexidade, nos termos de uma lei que deve ser editada para esse propósito. A semelhança com as Polícias Civas, cuja extinção se propõe, também decorre da ausência de atribuições de policiamento ostensivo e de preservação da ordem pública, típicas das atuais Polícias Militares. Estas, a seu turno, também deixam de existir, substituídas que são pelas Polícias Estaduais ou Distritais, passando agora a reunir atribuições de polícia judiciária, antes privativas da sua congênere civil, mais as funções de policiamento ostensivo e preventivo. A lógica dicotômica, por conseguinte, permanece inalterada.

Todavia, a mesma minuta de PEC também autoriza que os Estados e o Distrito Federal adotem um modelo unificado de polícia, com uma única corporação policial que sintetizaria as atribuições das Polícias Civil e Militar, mediante a inserção do artigo 144-A no texto constitucional. Portanto, passam a coexistir essas duas possibilidades: a manutenção de um modelo com duas polícias, embora modificadas, ou a sua unificação. O que é certo, no entanto, é a desmilitarização das forças policiais, que em virtude da nova orientação legislativa passam a se submeter necessariamente a um estatuto de caráter civil, rompendo com a tradição que teve início em 1809, a partir da criação da Divisão Militar da Guarda Real de Polícia do Rio de Janeiro.

Além dessas modificações estruturais que atingem o próprio núcleo administrativo-burocrático do aparato policial brasileiro, o texto legislativo da PEC sugerida no Relatório Final da Ceunifi cria uma Escola Nacional de Segurança Pública, sob responsabilidade da União, destinada à “unificação da doutrina policial” (Brasil, Câmara dos Deputados, Relatório Final da Ceunifi, 2018, p. 133). Estabelece a criação, ainda, de um Centro Nacional de Estatísticas, “para concentração de dados sobre Segurança Pública” (Brasil, Câmara dos Deputados, Relatório Final da Ceunifi, 2018, p. 133) e de um Conselho Nacional de Segurança Cidadã, “com competências de controle da atividade policial e de edição de regulamentos para padronização de procedimentos operacionais das polícias em todo o território nacional” (Brasil, Câmara dos Deputados, Relatório Final da Ceunifi, 2018, p. 133)<sup>102</sup>. A presidência deste Conselho, ademais, é

---

102. O Conselho Nacional de Segurança Cidadã, previsto na minuta de PEC que integra o Relatório Final da Ceunifi, seria composto por um total de dezessete membros, sendo eles os seguintes: o ministro da Segurança Pública, um ministro do Supremo Tribunal Federal, um juiz de Direito indicado pelo Superior Tribunal de Justiça, um membro do Ministério Público Federal indicado pela Procuradoria-Geral da República, um membro do Ministério Público Estadual escolhido pela Procuradoria-Geral da República dentre os nomes indicados pelo órgão competente de cada instituição, um advogado indicado pela Ordem dos Advogados do Brasil, dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada, com pelo menos dez anos de atuação na área de segurança pública, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal, um secretário de Segurança Pública indicado pelo Ministério da Segurança Pública, dois representantes das Polícias Estaduais e dois representantes das Polícias Estaduais Investigativas, escolhidos pela Procuradoria-Geral da República dentre os nomes indicados pelas corporações estaduais, um representante da Polícia Federal, alternadamente indicados pela instituição entre delegados e agentes, um representante das Guardas Municipais indicado pelo ministro da Segurança Pública, um representante da Polícia

atribuída ao ministro de Segurança Pública, uma autoridade federal diretamente vinculada ao núcleo administrativo do primeiro escalão do Poder Executivo da União, o qual, somente em caso de ausência ou impedimento, será substituído por um ministro do Supremo Tribunal Federal.

A própria Justificação da PEC sugerida pela Ceunifi destaca a intenção de se propor a “Reorganização da competência para legislar sobre polícia e segurança pública, *dando mais poderes à União*” (Brasil, Câmara dos Deputados, Relatório Final da Ceunifi, 2018, p. 132, grifo nosso), fato este que, associado à atribuição da presidência do Conselho Nacional de Segurança Cidadã a um ministro de Estado, revela uma intenção de centralização do controle sobre as polícias pela autoridade federal. Trata-se de um verdadeiro processo de “federalização” da segurança pública, burocraticamente organizado e direcionado, também, à padronização da doutrina policial, sob a responsabilidade de uma Escola Nacional de Segurança Pública, e à concentração estratégica de informações policiais por meio da atuação de um Centro Nacional de Estatísticas.

O novo modelo de polícia dos Estados e do Distrito Federal, nesse contexto, deixa entrever claramente a vontade estatal de reorganização do aparato policial a partir da desmilitarização e da possibilidade de unificação das Polícias Cíveis e Militares, muito embora subsista uma autorização para a continuidade da estrutura bipartida das corporações policiais, representada por uma via que intencionalmente se abre à manutenção de tradições organizacionais influenciadas por uma dicotomia histórica, social e cultural. Fica patente, portanto, que apesar

---

Rodoviária, alternando-se entre federais e estaduais, um representante dos agentes penitenciários, também se alternando entre federais e estaduais, e, por fim, um representante dos Bombeiros Estaduais.

da intenção de reestruturação profunda da configuração policial brasileira, a própria Ceunifi reconhece de maneira indireta - e, talvez, com certo temor - a necessidade de não se romper de uma vez por todas com a tradição, abrindo brecha para a perpetuação da uma estrutura dicotômica por intermédio da opção pela estruturação das Polícias Estaduais (e Distrital) paralelamente às Polícias Estaduais Investigativas (e Distrital Investigativa). Do contrário, restaria inviabilizada a harmonização do sistema, razão pela qual é possível reconhecer, em certa medida, que a histórica bipartição das polícias brasileiras não foi completamente “esquecida”.

Neste ponto, o auxílio de um referencial teórico da psicologia é imprescindível para o desfecho desta análise. Assim sendo, é interessante notar que no capítulo primeiro da obra *O homem e seus símbolos*, organizada pelo psiquiatra e psicoterapeuta suíço Carl Gustav Jung (2008), há um texto intitulado “Chegando ao inconsciente”, de sua autoria, no qual se encontram elementos conceituais extremamente úteis à análise que aqui se perfaz sobre o perfil dicotômico das polícias brasileiras. Os conceitos empregados por Jung são oriundos da psiquiatria, da psicoterapia e, em particular, da psicologia analítica, esta última por ele mesmo fundada, mas podem ser transplantados para uma análise social e cultural da história das polícias no Brasil, na medida em que permitem um entendimento mais aprofundado acerca das raízes psicossociais do modelo burocrático-policial até hoje vigente.

Ao tratar da capacidade humana de produzir símbolos, Carl G. Jung analisa os modos pelos quais os conteúdos conscientes e inconscientes se interconectam na mente humana, citando, dentro outros exemplos, o caso do automóvel que, trafegando em uma rua, ao dobrar uma esquina de repente

desaparece da vista de um observador. O automóvel, é claro, não deixa de existir, foi o observador que o perdeu de vista provisoriamente, uma vez que poderá, de alguma forma, reencontrá-lo depois. Assim seriam os pensamentos, que habitando a parte consciente da mente humana são como o carro que está à vista do observador, tornando-se inconscientes justamente naquele exato momento em que “dobram a esquina”. Esse exemplo é bastante didático, e auxilia na compreensão dos limites do consciente e do inconsciente, uma fronteira extremamente tênue, segundo deixa entrever Jung.

Os pensamentos e símbolos produzidos pelo homem, nesse sentido, flutuariam em dois diferentes setores da mente humana, de maneira que “Parte do inconsciente consiste, portanto, de uma profusão de pensamentos, imagens e impressões provisoriamente ocultos e que, apesar de terem sido perdidos, continuam a influenciar nossas mentes conscientes” (Jung, 2008, p. 35). E prosseguindo com a exploração do assunto, Jung arremata:

(...) a consciência só pode conservar iluminadas algumas imagens de cada vez e, mesmo assim, com flutuações nessa claridade. Os pensamentos e idéias esquecidos não deixaram de existir. Apesar de não poderem se reproduzir à vontade, estão presentes num estado subliminar – para além do limiar da memória – de onde podem tornar a surgir espontaneamente a qualquer momento, *algumas vezes anos depois de um esquecimento aparentemente total*. (Jung, 2008, p. 37, grifo nosso)

As ideias, imagens e símbolos – enfim, as representações, como “enunciados performativos que pretendem fazer acontecer o que eles enunciam” (Bourdieu, 2008, p. 112) –, portanto, na visão de Jung, são elementos que tran-

sitam pela mente humana de um lado a outro, migram do consciente ao inconsciente, de maneira a poder vir à tona mesmo depois de um longo período de tempo aparentemente “esquecidos”. Essa explicação, se transplantada para o âmbito de uma consciência social ou de grupo, pode auxiliar no entendimento de certas matrizes culturais recorrentes, numa estruturação de verdadeiros “modos de ser” psicossociais, tais como se verificou, em especial, na formatação histórica do modelo policial brasileiro.

Os processos legislativos reburocratizantes – de que são exemplos as Propostas de Emenda à Constituição, e, em particular, a sugestão de texto para uma PEC feita pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados (a Ceunifi) para a reorganização das polícias nos âmbitos estadual e distrital –, muito embora pretendam remodelar o sistema policial no Brasil, acabam retornando a essas lógicas, ainda que inconscientemente.

A herança colonial-imperial de formação das polícias brasileiras, portanto, não “some” do mundo palpável, não abandona sua característica de factibilidade, nem simplesmente “desaparece”.

Ela apenas “dobra a esquina”, como no exemplo de Carl G. Jung, para logo depois retornar, emergindo em ideias e propostas que se repetem de tempos em tempos.



**À GUIA DE CONCLUSÃO**  
**UMA CULTURA “DE POLÍCIAS”**

Este não pretendeu ser um estudo sobre a unificação das polícias no Brasil, nem tampouco sobre a sua desmilitarização. E muito embora sejam estes os aspectos mais frequentes nas discussões que hoje se travam sobre a reestruturação do sistema policial brasileiro, constata-se que a unificação e a desmilitarização são lugares que se acham no final de uma estrada ainda a se trilhar, e não um ponto de partida previamente determinado.

Entender os motivos que levaram a estrutura policial do Brasil a se moldar da maneira como hoje se configura, e, também, compreender as razões pelas quais muitas das propostas de reformas da Constituição Federal de 1988 na área de segurança pública mencionam personagens, fatos e padrões normativos oriundos de um sistema policial gestado ainda durante os governos imperiais, foi o pano de fundo das análises que ora se findam. E esse “pano de fundo” cobre um cenário muito mais amplo, representando pelos próprios elementos históricos, sociais e políticos impregnados nos processos de formação do Estado brasileiro desde a migração do Brasil colonial para o Império, período durante o qual foram realmente gestados os parâmetros basilares do que viria a ser a polícia e o sistema de justiça criminal no Brasil.

A partir de 1808, no período regencial, e posteriormente, no Primeiro e Segundo Impérios, bem como por ocasião do advento da República e nos anos que se seguiram, a força motriz principal que movimentou as polícias brasileiras foi, essencialmente, o enfrentamento, pelo Estado, de uma população entendida como “perigosa”. Isso fica muito claro, inclusive, na própria avaliação de Thomaz H. Holloway,

que chega a dedicar a sua obra *Polícia no Rio de Janeiro*, não por acaso, “Ao povo do Rio de Janeiro, que resistiu” (Holloway, 1997, p. 9). Isso é emblemático. Extremamente emblemático. Uma polícia, militarizada ou não, que foi gestada na luta do Estado *contra* a população, no controle social das massas populacionais informes, perigosas e virulentas, representadas pelos ébrios, turbulentos, prostitutas e outros miseráveis e marginalizados, que, ademais, a própria legislação estampava em seus textos normatizadores como figuras abjetas. E, por isso mesmo, uma população que precisava “resistir” às investidas [policiais] de um Estado que procurava se constituir pela força e pela dominação.

Esta foi a sanha regulatória estatal que engendrou, desde o seu nascedouro, as polícias brasileiras. Aos poucos, no entanto, os organismos policiais ganharam outros formatos. Os mecanismos burocratizantes se apuraram e se aperfeiçoaram. O Estado e a sua polícia, com o passar do tempo, distanciaram-se das feições instrumentais de mero controle da “urbe” carioca, a capital imperial, para ganhar ares menos bairristas. E, nesse processo, as polícias se estruturam de maneira mais autônoma, caminham para lógicas institucionais mais corporativas, e assumiram funções cada vez mais juridicamente organizadas. As Polícias Militares se aproximaram cada vez mais do Exército, enquanto as Polícias Cíveis assumiram contornos judicializaformes, em processos claramente observáveis na legislação, e, até mesmo, nos textos das Constituições.

O ápice desse processo de autonomia institucional, no entanto, parece ocorrer em 1988, quando a Constituição da República pela primeira vez incorpora os organismos policiais textualmente, estabelecendo-se as suas funções primordiais, num apogeu regulatório e burocratizador

que passa a espelhar, hoje, cada vez mais as vontades corporativas. Até mesmo a agonizante Polícia dos Caminhos de Ferro veio a ser objeto de uma espécie de “tentativa de ressuscitação”, muito embora ainda não completamente levada a cabo por ausência de legislação que estabeleça sua estrutura orgânica. De qualquer modo, a Polícia Ferroviária Federal acabou inserida no texto constitucional como verdadeiro integrante do rol de órgãos policiais, num processo legislativo extremamente curioso, mas emblemático, em que se reconhece a normatização constitucional como instrumento de busca pela estabilização das instituições.

Por outro lado, um processo de estruturação burocrática completamente diferente ocorreu, a título de exemplo, com as Polícias Penais (Federal, Estaduais e Distrital), recentemente introduzidas no sistema de segurança pública brasileiro – pela Emenda Constitucional nº 372, de 4 de dezembro de 2019 –, como polícias de natureza civil (não militarizadas) destinadas a uma função administrativo-burocrática bastante específica e essencialmente atrelada à manutenção da segurança dos estabelecimentos penitenciários, de modo a se encontrarem, por esse motivo, vinculadas necessariamente aos órgãos administradores dos Sistemas Prisionais das Unidades da Federação às quais pertençam. Essas novas Polícias Penais exsurgem no sistema como fruto de uma necessidade de especialização burocrática no trato com a questão penitenciária, mediante o aproveitamento originário de servidores públicos já inseridos nas funções de vigilância prisional, “por meio da transformação dos cargos isolados, dos cargos de carreira dos atuais agentes penitenciários e dos cargos públicos equivalentes” (disposição textual do artigo 4º da Emenda Constitucional nº 372/2004). A chave do mecanismo de (*re*)

burocratização, nesse caso, reside justamente na inclusão de servidores já especializados em uma nova perspectiva administrativa, caracterizada, agora, pela atribuição do “poder de polícia” aos agentes penitenciários – que passam a ser denominados oficialmente de *policiais penais* –, desembocando, por via de consequência, na (re)configuração de um “poder-dever” de fiscalização verdadeiramente policial dos ambientes prisionais.

Quanto às Polícias Civil e Militar, o processo é distinto. Assume-se como certo, a partir de 1988, que ambas devem coexistir, mas as suas nuances corporativas e contrariedades institucionais atingem um nível tal que, quando consultados por uma Comissão Especial da Câmara dos Deputados (a Ceunifi) sobre uma pretensa unificação, os seus próprios integrantes são absolutamente categóricos em afirmar que desejam se manter separados uns dos outros.

O aspecto principal desse processo histórico, e que é visto com absoluta nitidez até a atualidade, foi – ou ainda é –, portanto, a bipartição das polícias. Uma construção dicotômica de certa forma planejada, conscientemente moldada e minuciosamente construída para responder às demandas estatais pela estruturação de um controle social – dentro do espectro foucaultiano do panoptismo de Bentham –, direcionada, sobretudo, não somente à contenção da delinquência, mas, de um modo geral, à repressão da massa disforme representada pelas classes economicamente menos favorecidas.

Esta necessidade regulatória é encarnada, inicialmente, como já se disse, pela própria cidade do Rio de Janeiro, a ‘urbe’ palaciana e imperial, que, irônica e paradoxalmente, ao longo dos anos se transformaria – do ponto de vista do Estado, da mídia e da comunidade local – em um verdadeiro “caldeirão de criminalidade”, em plena ebulição, apesar

de haver sido paradoxalmente o berço do controle policial gestado nas entranhas do Estado brasileiro.

No Rio de Janeiro, cidade que por muito tempo foi a capital do Império e da República, é que surgem a Intendência Geral de Polícia e a Guarda Real militarizada, nos anos de 1808 e 1809. É na “urbe” carioca, ademais, que o poder imperial, em particular, reorganiza a força policial militar para a criação do Corpo de Permanentes, e a partir dos seus centros de poder é que surgem os juizes de paz e, depois, os chefes de polícia, delegados e subdelegados, como integrantes do ramo civil da polícia do Império. Como reflexo da herança administrativo-burocrática portuguesa, é no Rio de Janeiro que tem início em território brasileiro a bipartição entre Polícia Militar e Polícia Civil, num cenário em que cada uma delas passou a ocupar espaços de poder bem delimitados e detalhadamente engendrados pelo imperador.

Essa divisão dicotômica, portanto, representa o “núcleo duro” de todo o sistema policial. De um lado, é sem dúvida a origem de uma sistemática de estruturação burocrática – de cunho weberiano – da qual se valeu a autoridade governamental para organizar o [seu] poder “territorializante”, para se utilizar aqui de uma terminologia inspirada na obra de Claude Raffestin (1993). E de outro, é também um resultado hoje “observável” de plano, um estado de coisas “constatável” a olho nu, em que aquilo que é “civil” e aquilo que é “militar” estabelecem entre si uma fronteira – imaginária ou real, pouco importa – que o homem comum, e até mesmo o cidadão mais simples e desprovido de instrução, podem detectar com facilidade.

Esta dicotomia é o cotidiano das delegacias de polícia e dos quartéis; é o dia a dia das abordagens policiais nos morros cariocas, nos subúrbios das grandes cidades e mesmo

nos rincões mais distantes do norte e nordeste brasileiros; é o “enfrentamento da criminalidade violenta”, ou o “enfrentamento violento do crime”, em que há baixas diárias de ambos os lados, tanto da delinquência, quanto das polícias; é a investigação diuturna dos crimes de homicídio, muitos deles insolúveis devido ao clima de insegurança, periculosidade e corrupção que desestimula a população a reconhecer nas polícias uma força destinada à sua proteção, e não apenas um instrumento de repressão e perseguição; é, em suma, o cotidiano policial nu e cru das cidades brasileiras, nas quais as Polícias – Civis e Militares – se revezam no imaginário popular como protagonistas de um combate verdadeiramente bélico contra a marginalidade.

Mas, afinal, o que é ser “civil” ou “militar”? A resposta, num primeiro momento, é, de certa forma, extremamente simples. Policial militar é o integrante de uma força rigidamente hierarquizada, sob disciplina militarizada semelhante à das Forças Armadas – em particular, o Exército –, e destinada ao enfrentamento ostensivo do crime, numa atividade uniformizada e facilmente reconhecível pelos destinatários desse serviço público. Já o policial civil é o componente de uma estrutura não militarizada, mas também hierarquizada, destinada a um policiamento mais velado, voltado primordialmente a uma atividade de descoberta dos autores dos crimes já consumados, no exercício de uma função cartorial e de documentação de indícios e provas.

Todavia, a resposta não se esgota nisso. A Polícia Militar – historicamente resultante da Divisão Militar da Guarda Real de Polícia do Rio de Janeiro, e criada em 1809 pelo príncipe regente D. João VI –, destinando-se ao enfrentamento ostensivo da criminalidade, acaba por desempenhar uma função de verdadeira “força de contenção interna”,

uma verdadeira estrutura militarizada de guerra, mas não para o combate a um inimigo interno – ao menos declaradamente –, e sim para a confrontação com a marginalidade, a qual é composta, em última análise, por cidadãos nacionais, indivíduos integrantes da mesma sociedade da qual se extraem os policiais militares combatentes.

Conforme já exposto por ocasião da análise das questões ligadas à atividade policial militarizada, quando se fez menção à dificuldade que, nos dias de hoje, alguns militares das Forças Armadas enfrentam no policiamento em “operações de garantia da lei e da ordem” nas favelas do Rio de Janeiro – haja vista que muitos deles são oriundos do mesmo ambiente social em que se travam as “batalhas cotidianas” contra o crime –, fica patente que a atividade policial militar é, de fato, uma atividade bélica, de guerra, construída pelo Estado para “conter” determinadas ameaças à própria validade “interna” de suas leis e de sua autoridade. Seja ela exercida diretamente pelas Polícias Militares dos Estados, seja por militares das Forças Armadas em complemento às atividades de policiamento ostensivo, sempre se revestirá de uma qualidade belicista.

A Polícia Militar é, portanto, uma “força de contenção interna”, um “exército interno”, de caráter nitidamente marcial, e, por via de consequência, dotado de uma tradição – cultural, até – de enfrentamento belicoso do inimigo. Não é por caso, portanto, que a partir da Constituição de 1934, já no período republicano, e nas Constituições que se seguiram, as Polícias Militares vêm a ser consideradas textualmente como forças auxiliares e de reserva do Exército.

Contraposta a essa força marcial, encontra-se a Polícia Civil. De vocação judicialiforme, ostenta um perfil de atividade cartorial e burocrática que historicamente, desde

1808, conecta-se a um misto de atividade judicial e policial. Resultante da composição híbrida da Intendência Geral, bem como da mescla de atividades judiciárias e de supervisão do policiamento da “urbe” que estavam afetas a juízes de paz e, posteriormente, a chefes de polícia, delegados e subdelegados, as Polícias Cíveis são nitidamente voltadas a um controle social viabilizado pela materialização de processos judiciais, a partir de procedimentos investigatórios policiais, com o fim de propiciar a atuação do Estado na punição de criminosos.

Dessa forma, não se trata de uma força bélica de contenção ou de enfrentamento direto, mas sim de uma estrutura organizacional burocraticamente destinada à documentação de informações que permitam à autoridade estatal exercer formalmente o seu poder de controle social, por intermédio dos juízes que, depois de já formalizados os procedimentos investigatórios, julgarão os acusados da prática dos crimes descobertos pelo ramo civil da atividade policial. É uma atividade eminentemente entrelaçada com o ramo judicial da autoridade do Estado, com estrutura civil e vocação institucional absolutamente diferente da Polícia Militar. Uma verdadeira “polícia cartorial”.

Por tais razões é que se contrapõem. E é por estes mesmos motivos que se mostram imiscíveis. Absolutamente segregadas por suas naturezas corporativas e funcionais, é natural que se mostrem muito pouco simpáticas à proposta de sua unificação.

Na análise das Propostas de Emenda à Constituição que se fez no terceiro capítulo, ficou bastante claro o embate constante entre o “civil” e o “militar”. E isto porque as diferentes sugestões de reestruturação do modelo policial brasileiro, que propugnam pela extinção dessas polícias – com a criação de novos organismos de policiamento –, por sua unificação, pela desmilitarização total

das Polícias Militares, ou mesmo pela federalização dessas forças policiais, frequentemente fazem remissões ao passado imperial em que foram gestadas. Reconhece-se a todo o momento, direta ou indiretamente, que o cerne da problemática estrutural das policiais brasileiras está enraizado em sua histórica bipartição conceitual.

Nesse sentido, uma vez que as manifestações administrativo-burocráticas do Estado integram uma espécie de consciência de grupo ou coletiva, numa perspectiva junguiana, mesmo não expressando necessariamente uma “vontade geral” ou “comunitária”, é possível asseverar que se encontra impregnada nas percepções socioculturais acerca da polícia no Brasil a ideia de “bipartição”, como componente elementar e matricial da formatação dos órgãos aos quais estão afetas as atribuições de policiamento. Essas percepções revelam, em maior ou menor grau, a depender das circunstâncias e do momento histórico dos quais se trate, uma persistência do modelo dicotômico, em que um ramo policial militarizado insistentemente assume a função de contenção social, e o outro ramo, de natureza civil, segue sempre alinhado ao aparato judiciário do Estado, em certas ocasiões com ele se confundindo, para a viabilização burocrática da punição aos infratores da lei.

São memórias encravadas numa espécie de inconsciente cultural, que inexoravelmente se revelam nos processos burocráticos. E quando os discursos legislativos insistem na sua inutilidade ou impertinência, ainda assim fazem inconsciente remissão à sua origem, em um “nó” que não “desata”.

Reminiscências do passado que vieram a integrar um estrato muito mais profundo das relações sociais, aquele que se pode chamar de “inconsciente cultural”, ou mesmo de “cultura policial”.

Uma lógica que reconhece várias, e não apenas “uma”  
policia, e que a estabelece como instituição plural.

Enfim, uma cultura “de polícias”.

Definitivamente, uma cultura para cada policia.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Felipe Pessanha de. **Divisão Militar da Guarda Real da Polícia do Rio de Janeiro**. Memória da Administração Pública Brasileira. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2011. Disponível em: <https://bit.ly/3VMtsLd>. Acesso em: 26 mar. 2018.

ALMEIDA, Manuel Antônio de. **Memórias de um sargento de milícias**. São Paulo: Ciranda Cultural, 2010. (Coleção Literatura Brasileira).

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; VASCONCELOS, Fernanda Bestetti de. O procedimento de investigação preliminar no sistema penal espanhol. *In*: MISSE, Michel (org.). **O inquérito policial no Brasil: uma pesquisa empírica**. Rio de Janeiro: NECVU/IFCS/UFRJ; BOOKLINK, 2010, p. 411-422.

BALESTRERI, Ricardo. O que penso sobre a reforma das polícias. **Abordagem policial: diálogos sobre segurança pública**, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/3yPBA3v>. Acesso em: 17 out. 2017.

BASILE, Marcelo. A Revolução do 7 de Abril de 1831: disputas políticas e lutas de representações. *In*: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA – CONHECIMENTO HISTÓRICO E DIÁLOGO SOCIAL, 27., 2013, Natal. **Anais eletrônicos** [...]. São Paulo: ANPUH-Brasil; Natal: UFRN, 2013, p. 1-18. Disponível em: <https://bit.ly/3VDN83Q>. Acesso em: 04 out. 2017.

BENTHAM, Jeremy. O Panóptico ou a casa de inspeção. *In*: TADEU, Tomaz. **O Panóptico**. 2. ed. Tradução de Tomaz Tadeu. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2008, p. 13-87.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. 14. ed. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007. (Coleção Pensamento Crítico, 69).

BOURDIEU, Pierre. **A economia das trocas lingüísticas: o que falar quer dizer**. 2. ed. 1. reimpr. Prefácio de Sérgio Miceli. Tradução de Sérgio Miceli, Mary Amazonas Leite Barros, Afrânio Catani,

Denice Barbara Catani, Paulo Montero e José Carlos Durand. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008. (Clássicos, 4).

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Unificação das Polícias Civil e Militar**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [s.d.]. Disponível em: <https://bit.ly/3TwuAjN>. Acesso em: 17 jun. 2019.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Garantia da Lei e da Ordem**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, [s.d.]. Disponível em: <https://bit.ly/3sygEdU>. Acesso em: 25 out. 2017.

BRASIL. Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes. **Glossário de Termos Ferroviários**. Brasília, DF: Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3Tb7Y8O>. Acesso em: 20 maio 2022.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Procuradoria-Geral da República quer instituição de justiça de paz nos estados e no Distrito Federal**. Procuradoria-Geral da República. Brasília, DF, 2017. Publicado em 24 abr. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3DdrSL7>. Acesso em: 12 abr. 2018.

BRASIL. Senado Federal. **Lei determina que Justiça Militar julgue crime de militar contra civil em ação de Estado**. Senado Notícias. Brasília, DF, 2017. Publicado em: 16 out. 2017. Atualizado em: 20 out. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3MHCGUS>. Acesso em: 31 out. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação questiona competência para investigação de homicídio praticado por militar contra civil**. Notícias STF. Brasília, DF, 2017a. Publicado em: 9 nov. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3D6lKms>. Acesso em: 15 nov. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **PGR pede edição de lei sobre juízes de paz em 20 estados e DF**. Notícias STF. Brasília, DF, 2017b. Publicado em: 20 abr. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3Dhw6Qo>. Acesso em: 12 abr. 2018.

BRITO, Carlos; MURARO, Cauê; FUSSY, Peter. **Intervenção federal no RJ é a 1ª desde a Constituição de 1988**: Até então, forças

armadas atuavam em conjunto com governo estadual. G1 Rio de Janeiro. São Paulo; Rio de Janeiro, 2018. Publicado em: 16 fev. 2018. Disponível em: <http://glo.bo/3VtfWMh>. Acesso em: 16 fev. 2018.

CABRAL, Dilma. **Intendente/Intendência Geral de Polícia da Corte e do Estado do Brasil**. Memória da Administração Pública Brasileira. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2011. Disponível em: <https://bit.ly/3EOAJnl>. Acesso em: 26 mar. 2018.

CALIXTO, Negi. A polícia como função essencial do Estado: formação e aperfeiçoamento. **Revista da Polícia Civil do Paraná**, Curitiba, v. 1, n. 2, p. 21-25, 1970.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CARVALHO, Luiz Maklouf. **Ação no STF questiona aval de Dilma a nova polícia**: Regulação da Polícia Ferroviária Federal foi incluída em texto de emenda em 2011. O Estado de São Paulo. São Paulo, 2016. Publicado em: 31 jan. 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3giCJkK>. Acesso em: 23 out. 2017.

CASTRO, Jeanne Berrance de. **A milícia cidadã: a Guarda Nacional de 1831 a 1850**. Prefácio de Sérgio Buarque de Hollanda. 2. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1979. (Série Brasileira, 359; Direção: Américo Jacobina Lacombe).

CASTRO, Waldemar Gomes de. Polícia. In: SANTOS, J. M. de Carvalho; DIAS, José de Aguiar (colab.). **Repertório enciclopédico do direito brasileiro**. Rio de Janeiro: Borsoi, [1947], 38 v., p. 80-101.

COSTA, Rogério Haesbaert da. **O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade**. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

COSTA, Jurandir Freire. **Ordem médica e norma familiar**. 5. ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2004.

COUTINHO, Katherine. **‘Não existe policial ferroviário federal’, explica a PF-PE, sobre prisão de 23**: Polícia Ferroviária está prevista na Constituição, mas não foi criada. Na quarta (27), 23

agentes metroviários foram presos portando armas. G1 Pernambuco. Pernambuco, 2013. Publicado e atualizado em: 28 fev. 2013. Disponível em: <http://glo.bo/3MF12OL>. Acesso em: 19 out. 2017.

CRESWELL, John W. **Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2. ed. Reimpressão. Tradução de Luciana de Oliveira da Rocha. Consultoria, supervisão e revisão técnica de Maria Imilda da Costa e Silva. Porto Alegre: Artmed, 2007.

DA MOTTA, Kátia Sausen. O Juiz de Paz sob perspectiva: o início da participação político-eleitoral no Brasil e na França do Oitocentos. **Confluências**, Niterói, v. 13, n. 1, p. 129-142, 2012. Disponível em: <https://bit.ly/3Tbcc07>. Acesso em: 10 abr. 2018.

DA SILVA, Daniel Afonso. Na trilha das “garrafadas”: a abdicação de D. Pedro I e a afirmação da identidade nacional brasileira na Bahia. **Análise Social**, Lisboa, v. 47, n. 203, p. 268-297, 2012. Disponível em: <https://bit.ly/3CHADeJ>. Acesso em: 04 out. 2017.

DA SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 35. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional nº 68, de 21 de dezembro de 2011. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

DA SILVA, Wellington Barbosa. “Uma autoridade na porta das casas”: os inspetores de quarteirão e o policiamento no recife do século XIX (1830-1850). **Saeculum - Revista de História**, João Pessoa, n. 17, p. 27-41, 2007. Disponível em: <https://bit.ly/3MGxoZE>. Acesso em: 17 nov. 2017.

DE BONI, Maria Ignês Mancini. Vigilância e punição: o espaço da criminalidade na constituição do trabalho urbano: Curitiba 1890-1920. **História: Questões & Debates** - Revista da Associação Paranaense de História - APAH, Curitiba, ano 8, n. 14/15, p. 45-99, 1987.

EISENSTADT, Shmuel Noah. Burocracia, burocratização e desburocratização. In: CAMPOS, Edmundo (Organização, Introdução e Tradução). **Sociologia da Burocracia**. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978, p. 81-92.

ELIAS, Norbert. **O processo civilizador**: formação do Estado e Civilização. Tradução de Ruy Jungman. Rev., apresentação e notas Renato Janine Ribeiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1994, 2 v.

FAUSTO, Boris. **Crime e cotidiano**: a criminalidade em São Paulo (1880-1924). São Paulo: Editora Brasiliense, 1984.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 10. ed. São Paulo: Globo; Publifolha, 2000, 1 v.

FOULCAULT, Michel. **A arqueologia do saber**. 8. ed. Tradução de Luiz Felipe Baeta Neves. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2014a.

FOUCAULT, Michel. **A verdade e as formas jurídicas**. 3. ed. Tradução de Roberto Cabral de Melo Machado e Eduardo Jardim Moraes. Supervisão final do texto de Léa Porto de Abreu Novaes, Cleonice Berardinelli, Roberto Balalai, Vera Maria Palmeira de Paulo, Kátia Chalita Mattar, Maria Teresa Horta e Sampaio Fernandes. Rio de Janeiro: NAU Editora, 2002.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Organização, Introdução, Tradução e Revisão Técnica de Roberto Machado. 13. ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1998. (Biblioteca de Filosofia e História das Ciências, 7; Coordenação: J. A. Guilhon de Albuquerque e Roberto Machado).

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**: nascimento da prisão. 42. ed. Tradução de Raquel Ramalhete. Petrópolis: Vozes, 2014b.

GABLER, Louise. **Estrada de Ferro de D. Pedro II**. Memória da Administração Pública Brasileira. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3Cz9Ykg>. Acesso em: 19 out. 2017.

GAGLIARDO, Vinicius Cranek. A Intendência de Polícia e a civilização do Rio de Janeiro Oitocentista. **Urbana: Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade**, Campinas, v. 6, n. 8, p. 376-401, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/3yPgP8h>. Acesso em: 07 abr. 2018.

GINZBURG, Carlo. **O Queijo e os Vermes**. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

GOLDSTEIN, Herman. **Policiando uma sociedade livre**. Tradução de Marcello Rollemberg. Revisão da tradução de Maria Cristina P. da Cunha Marques. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003. (Série Polícia e Sociedade, 9; Organização: Nancy Cardia).

GONÇALVES, Leidiane de Castro. A Polícia da Corte. *In*: ENCONTRO REGIONAL DE HISTÓRIA - OFÍCIO DO HISTORIADOR: ENSINO E PESQUISA, 15., 2012, São Gonçalo. **Anais eletrônicos** [...] . Rio de Janeiro: ANPUH-Rio, 2012, p. 1-13. Disponível em: <https://bit.ly/3S4DTXn>. Acesso em: 07 abr. 2018.

GUARDA NACIONAL REPUBLICANA. **A Guarda Real da Polícia**: esboço histórico. Lisboa: Tipografia da Liga dos Combatentes da Grande Guerra, 1949. Disponível em: <https://bit.ly/3D3fltj>. Acesso em: 02 abr. 2018.

GUARDA NACIONAL REPUBLICANA. **Memorial de Official da Guarda Real da Policia de Lisboa**. Compilado por Joaquim Miguel de Andrade. Lisboa: Typogr. de Antonio Rodrigues Galhardo, 1824. Disponível em: <https://bit.ly/3D3fltj>. Acesso em: 02 abr. 2018.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. 2. ed. Tradução de Flávio Beno Siebeneicher. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. (Biblioteca Tempo Universitário, 101). 1 v.

HOLLOWAY, Thomas H. **Polícia no Rio de Janeiro**: repressão e resistência numa cidade do século XIX. Trad. Francisco de Castro Azevedo. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997.

HOPKINS, Terence K. O conceito de sistema de autoridade. *In*: CAMPOS, Edmundo (Organização, Introdução e Tradução). **Sociologia da Burocracia**. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978, p. 75-80.

JUNG, Carl Gustav. Chegando ao inconsciente. *In*: JUNG, Carl Gustav (Concepção e Organização). **O homem e seus símbolos**. 2. ed. especial. Tradução de Maria Lúcia Pinho. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008, p. 15-131.

KAWAGUTI, Luis. Máscara e nome escondido: como militares que moram em favelas protegem a identidade no Rio. **UOL Notícias**. Rio de Janeiro, 2018. Publicado em: 07 mar. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3s9qxyz>. Acesso em: 07 mar. 2018.

KFOURI FILHO, Abraão José. A Polícia Civil e sua institucionalização no Direito Brasileiro. *In*: MORAES, Bismael B. (coord.). **A Polícia à luz do Direito: um seminário na Faculdade de Direito da USP**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991, p. 25-33.

LEVI, Lucio. Legitimidade. *In*: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCL, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 11. ed. Tradução de Carmen C. Varriale *et al.* Coord. trad. João Ferreira. Rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1998, 1 v., p. 675-679.

LOMBROSO, Cesare. **O homem delinquente**. 2. reimpr. Tradução de Sebastião José Roque. São Paulo: Ícone Editora, 2013. (Coleção Fundamentos do Direito).

LUCHETE, Felipe. **STF julgará se nova lei sobre Justiça Militar retira poder de delegados**. Revista Eletrônica Consultor Jurídico, [s.l.], 2017. Publicado em: 11 nov. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3CxHd7y>. Acesso em: 15 nov. 2017.

MACHADO, Leonardo Marcondes. Lei 13.491/2017: o Brasil na contramão da democracia e dos direitos humanos. **Boletim do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais**, São Paulo, n. 300, p. 6-8, 2017.

MONET, Jean-Claude. **Polícia e sociedades na Europa**. 2. ed. 1. reimpr. Tradução de Mary Amazonas Leite de Barros. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2006. (Série Polícia e Sociedade, 3; Organização: Nancy Cardia).

NAUFFAL, Antonio Francisco. O Agente Policial. **Revista da Polícia Civil do Paraná**, Curitiba, v. 6, p. 58-79, 1978.

NEVES, Cícero Robson Coimbra; STREIFINGER, Marcello. **Apontamentos de direito penal militar (parte geral)**. São Paulo: Saraiva, 2005, 1 v.

O PORTAL DA HISTÓRIA. **A Guarda Real da Polícia**. [s.d.]. Disponível em: <https://bit.ly/3CyZLUW>. Acesso em: 02 abr. 2018.

PACELLI, Eugênio; FISCHER, Douglas. **Comentários ao Código de Processo Penal e sua jurisprudência**. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2017.

PAES, Vivian Ferreira. A investigação policial e a instrução criminal na França. *In*: MISSE, Michel (org.). **O inquérito policial no Brasil: uma pesquisa empírica**. Rio de Janeiro: NECVU/IFCS/UFRJ; BOOKLINK, 2010, p. 423-472.

PAGNAN, Rogério. **Governo de SP desiste de decreto para tirar Polícia Civil da Segurança Pública**: Ideia de Márcio França (PSB) era levar a corporação para a Secretaria da Justiça. Folha de S. Paulo. São Paulo, 2018. Publicado em: 16 abr. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3VyflJ8>. Acesso em: 16 abr. 2018.

PANDOLFI, Fernanda C. A imprensa e a abdicação de D. Pedro I em 1831: história e historiografia. *In*: ENCONTRO REGIONAL DE HISTÓRIA – O HISTORIADOR E SEU TEMPO, 18., 2006, Assis. **Anais eletrônicos** [...] São Paulo: ANPUH-SP; Assis: Unesp, 2006, p. 1-21. Disponível em: <https://bit.ly/3D6uOJj>. Acesso em: 04 out. 2017.

PENNAFORT, Roberta; JANSEN, Roberta. **Jovens militares do Rio temem ir a uma ‘guerra em casa’**: Ele foram criados nas comunidades que estão no centro do debate da intervenção – e podem ter vizinhos e conhecidos como ‘alvo’. O Estado de São Paulo. Rio de Janeiro, 2018. Publicado em: 25 fev. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3yM76PU>. Acesso em: 26 fev. 2018.

PESSOA, Gláucia Tomaz de Aquino. **Corpo de Guardas Municipais Permanentes da Corte**. Memória da Administração Pública Brasileira. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2015a. Disponível em: <https://bit.ly/3gla73u>. Acesso em: 26 mar. 2018.

PESSOA, Gláucia Tomaz de Aquino. **Guarda Urbana**. Memória da Administração Pública Brasileira. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3CGZI9I>. Acesso em: 26 mar. 2018.

PESSOA, Gláucia Tomaz de Aquino. **Intendente/Intendência Geral de Polícia da Corte e do Estado do Brasil**. Memória da Administração Pública Brasileira. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2015b. Disponível em: <https://bit.ly/3RtgjE0>. Acesso em: 26 mar. 2018.

PORTAL NACIONAL DOS DELEGADOS. **Entidades de classe de delegados apoiam a ida da Polícia Civil para a Secretaria da Justiça**. [s.l.], 2018. Publicado em: 18 abr. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3eI2pjh>. Acesso em: 16 abr. 2018.

PORTUGAL. Constituição (1822). **Constituição Portuguesa de 1822**. Disponível em: <https://bit.ly/3yOkSSc>. Acesso em: 09 out. 2017.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. Tradução de Maria Cecília França. São Paulo: Ática, 1993.

RAGO, Luzia Margareth. **Do cabaré ao lar: a utopia da cidade disciplinar: Brasil 1890-1930**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. (Coleção Estudos Brasileiros, 90).

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução de Vamireh Chacon. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981. (Coleção Pensamento Político, 50).

REALE, Wladimir Sérgio. **Petição Inicial na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.804**. Autora: Associação dos Delegados de Polícia do Brasil. Relator: MENDES, Gilmar. Rio de Janeiro; Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 24 out. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3ERBIZA>. Acesso em: 15 nov. 2017.

REINER, Robert. **A política da polícia**. Tradução de Jacy Cardia Ghirotti e Maria Cristina Pereira da Cunha Marques. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2004. (Série Polícia e Sociedade, 11; Organização: Nancy Cardia).

RENOLDI, Brígida; EILBAUM, Lucía. O processo penal argentino e o exercício da justiça: uma aproximação compreensiva aos seus acertos e contradições. *In*: MISSE, Michel (org.). **O inquérito**

**policial no Brasil:** uma pesquisa empírica. Rio de Janeiro: NE-CVU/IFCS/UFRJ; BOOKLINK, 2010, p. 381-410.

REZENDE, Maria José de. **A Ditadura Militar no Brasil:** Repressão e Pretensão de Legitimidade: 1964-1984 [livro eletrônico]. Londrina: Eduel, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/3MFjbMw>. Acesso em: 20 jun. 2018.

RIO DE JANEIRO, Secretaria Especial de Comunicação Social. **Um jornalismo sob o signo da política.** Rio de Janeiro: Secretaria Especial de Comunicação Social, 2005. (Cadernos da Comunicação; Série Memória, 14). Disponível em: <https://bit.ly/3VEgP4L>. Acesso em: 04 out. 2017.

RIO GRANDE DO SUL. **História da Brigada Militar.** Porto Alegre, [s.d.]. Disponível em: <https://bit.ly/3MA6iU1>. Acesso em: 20 abr. 2018.

RISTOW, Márcia Regina. **Artes de prevenir:** educação e saúde pelas visitadoras sanitárias no Paraná (1920-1940). 2011. 267f. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

ROCHEL JR., Wanderley Nicolau. **Instituto Nacional de Instrução e Desenvolvimento Especializado da Polícia Ferroviária Federal:** História. Rio de Janeiro: Inide PFF, [s.d.].

ROSEMBERG, André. **De chumbo e festim:** Uma história da Polícia Paulista no final do Império. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo; Fapesp, 2010.

ROVÉGNO, André. **O inquérito policial e os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.** Campinas: Bookseller, 2005.

SHECAIRA, Sérgio Salomão. **Criminologia.** 6. ed. revista e atualizada. Prefácio de Alvin August de Sá. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

STRAUBE, Ernani Costa. **Histórico.** Polícia Civil do Paraná. Curitiba: Polícia Civil do Paraná, [s.d.].

STRAUBE, Ernani Costa. **Polícia Civil do Paraná: 150 anos**. Curitiba: [s.n.], 2005.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Revisão técnica de Gabriel Cohn. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004, 2 v.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. 5. ed. Organização e Introdução de H. H. Gerth e C. Wright Mills. Tradução de Waltensir Dutra. Revisão técnica de Fernando Henrique Cardoso. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1982.

WEBER, Max. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. *In*: CAMPOS, Edmundo (Organização, Introdução e Tradução). **Sociologia da Burocracia**. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978, p. 15-28.



# APÊNDICE 1

## FONTES LEGISLACIONAIS, DOCUMENTOS JURÍDICOS E CORRELATOS

### AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE

BRASIL. Ministério Público Federal. Petição Inicial na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.708/Distrito Federal. Procurador-Geral da República: SANTOS, Roberto Monteiro Gurgel. Relator: FUX, Luiz. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 17 nov. 2011. Disponível em: <https://bit.ly/3MCILlr>. Acesso em: 19 out. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.616/Paraná. Relator: TOFOLLI, Dias. Diário da Justiça Eletrônico. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, n. 27, p. 40, 10 fev. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.948/Distrito Federal. Relator: DE MORAES, Alexandre. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 29 jun. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3T9qkqY>. Acesso em: 11 nov. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.298/Distrito Federal. Relator: FUX, Luiz. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 27 dez. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3VzcgIS>. Acesso em: 02 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.299/Distrito Federal. Relator: FUX, Luiz. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 30 dez. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3CJ6mfr>. Acesso em: 02 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.300/Distrito Federal. Relator: FUX, Luiz. Brasília,

lia, DF: Supremo Tribunal Federal, 02 jan. 2022. Disponível em: <https://bit.ly/3Sc7ggqL>. Acesso em: 02 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.305/Distrito Federal. Relator: FUX, Luiz. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 20 jan. 2022. Disponível em: <https://bit.ly/3TtNbwZ>. Acesso em: 02 maio 2022.

## AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO

BRASIL. Ministério Público Federal. Petição Inicial na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 39/Distrito Federal. Vice Procurador-Geral da República: DE ANDRADA, José Bonifácio Borges. Relator: BARROSO, Luís Roberto. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 10 abr. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3g9OqmB>. Acesso em: 12 abr. 2018.

BRASIL. Ministério Público Federal. Petição Inicial na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 40/Distrito Federal. Vice Procurador-Geral da República: DE ANDRADA, José Bonifácio Borges. Relator: LEWANDOWSKI, Ricardo. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 10 abr. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3s5bVjK>. Acesso em: 12 abr. 2018.

## ALVARÁS

BRASIL. Alvará de 10 de maio de 1808. Crêa o logar de Intendente Geral da Policia da Corte e do Estado do Brazil. *Collecção das Leis do Brazil de 1808*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, v. 1, p. 26-27, 1891.

PORTUGAL. Alvará com força de Lei da criação da Intendência Geral da Polícia e seu Regulamento, de 25 de junho de 1760. Reimpresso na Officina de Miguel Rodrigues. Lisboa: Officina de Miguel Rodrigues, [1760]. Disponível em: <https://bit.ly/3Vz9zH9>. Acesso em: 28 mar. 2018.

## ATO DA PRESIDÊNCIA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

BRASIL. Câmara dos Deputados. Ato da Presidência de 2 de setembro de 2015. Ato de criação da Comissão Especial destinada a estudar e apresentar propostas atinentes à unificação das Polícias Cíveis e Militares – CEUNIFI.

## ATO INSTITUCIONAL

BRASIL. Ato Institucional nº 4, de 7 de dezembro de 1966. Convoca o Congresso Nacional para se reunir extraordinariamente, de 12 de dezembro de 1966 a 24 de janeiro de 1967, para discursão, votação e promulgação do projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República, e dá outras providências. Disponível em: <https://bit.ly/3ERH2GW>. Acesso em: 09 out. 2017.

## CONSTITUIÇÕES DO BRASIL

BRASIL. Constituição (1824). Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824). *Collecção das Leis do Império do Brazil de 1824*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, parte 1, 1886.

BRASIL. Constituição (1891). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891). Disponível em: <https://bit.ly/3s5CrJE>. Acesso em: 09 out. 2017.

BRASIL. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934). Disponível em: <http://bit.ly/2nidwBi>. Acesso em: 09 out. 2017.

BRASIL. Constituição (1937). Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 10 de novembro de 1937). Disponível em: <http://bit.ly/2Ohatoa>. Acesso em: 09 out. 2017.

BRASIL. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946). Disponível em: <http://bit.ly/2MnOvQ2>. Acesso em: 09 out. 2017.

BRASIL. Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Disponível em: <http://bit.ly/2nIRNrU>. Acesso em: 09 out. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://bit.ly/2OSurq0>. Acesso em: 26 mar. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição de 1988. Publicação original. Disponível em: <https://bit.ly/3TujDKU>. Acesso em: 09 out. 2017.

## CONSTITUIÇÕES DOS ESTADOS

PARANÁ. Constituição (1989). Constituição do Estado de Paraná, de 5 de outubro de 1989. Disponível em: <https://bit.ly/3D3XxhS>. Acesso em: 23 ago. 2017.

SÃO PAULO. Constituição (1935). Constituição do Estado de São Paulo, de 9 de julho de 1935. Disponível em: <https://bit.ly/3SauehU>. Acesso em: 16 ago. 2017.

SÃO PAULO. Constituição (1947). Constituição do Estado de São Paulo, de 9 de julho de 1947. Disponível em: <https://bit.ly/3g5Q20G>. Acesso em: 06 jul. 2017.

SÃO PAULO. Constituição (1967). Constituição do Estado de São Paulo, de 13 de maio de 1967. Disponível em: <https://bit.ly/3snhQkl>. Acesso em: 16 ago. 2017.

SÃO PAULO. Constituição (1989). Constituição do Estado de São Paulo, de 5 de outubro de 1989. Disponível em: <http://bit.ly/2QWk48L>. Acesso em: 16 ago. 2017.

## DECRETOS DO BRASIL

### Decretos sem numeração (em ordem cronológica)

BRASIL. Decreto de 13 de maio de 1809. Crêa a divisão militar da Guarda Real da Policia no Rio de Janeiro. *Collecção das Leis do Brazil de 1809*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, v. 1, p. 54-60, 1891.

BRASIL. Decreto de 4 de maio de 1831. Reorganiza as tropas de 1ª linha do Imperio. *Collecção das Leis do Imperio do Brazil de 1831*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, parte 2, v. 1, p. 7-12, 1873.

BRASIL. Decreto de 14 de junho de 1831. Crêa em cada districto de paz um corpo de guardas municipaes dividido em esquadras. *Collecção das Leis do Imperio do Brazil de 1831*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, parte 2, v. 1, p. 16-18, 1873.

BRASIL. Decreto de 22 de outubro de 1831. Dá regulamento ao Corpo de Guardas Municipaes permanentes da Côrte. *Collecção das Leis do Imperio do Brazil de 1831*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, parte 2, v. 1, p. 48-51, 1873.

BRASIL. Decreto de 29 de março de 1833. Regula as attribuições do Juiz de Direito que fôr Chefe de Policia. *Collecção das Leis do Imperio do Brazil de 1831*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, parte 2, v. 1, p. 72-74, 1873.

### Decretos do Segundo Império (numerados)

BRASIL. Decreto nº 641, de 26 de junho de 1852. Autorisa o Governo para conceder a huma ou mais companhias a construcção total ou parcial de hum caminho de ferro que, partindo do Municipio da Côrte, vá terminar nos pontos das Provincias de Minas Geraes e S. Paulo, que mais convenientes forem. *Collecção das Leis do Imperio do Brazil de 1852*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, tomo 13, parte 1, v. 1, p. 5-7, 1853.

BRASIL. Decreto nº 1.237, de 28 de setembro de 1853. Declara que haja na Província do Paraná um Chefe de Polícia especial. *Collecção das Leis do Imperio do Brasil de 1853*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, tomo 16, parte 2, v. 1, p. 330, 1853.

BRASIL. Decreto nº 1.599, de 9 de maio de 1855. Approva os Estatutos da Companhia da Estrada de ferro de D. Pedro II. *Collecção das Leis do Imperio do Brasil de 1855*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, tomo 18, parte 2, v. 1, p. 367-393, 1856.

BRASIL. Decreto nº 1.930, de 26 de abril de 1857. Approva o Regulamento para a fiscalisação da segurança, conservaço e policia das estradas de ferro, em virtude do § 14 do Art. 1.º do Decreto n.º 641 de 26 de Junho de 1852. *Collecção das Leis do Imperio do Brasil de 1857*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, tomo 20, parte 2, v. 1, p. 172-193, 1857.

BRASIL. Decreto nº 2.081, de 16 de janeiro de 1858. Regula a organizaço e disciplina do Corpo policial da Côrte. *Collecção das Leis do Imperio do Brasil de 1858*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, tomo 19, parte 2, v. 1, p. 26-44, 1858.

BRASIL. Decreto nº 2.913, de 23 de abril de 1862. Amplia algumas das disposiço es do Regulamento para a fiscalisação da segurança, conservaço e policia das estradas de ferro, approvedo pelo Decreto nº 1.930 de 26 de Abril de 1857. *Collecção das Leis do Imperio do Brasil de 1862*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, tomo 25, parte 2, v. 1, p. 72-73, 1862.

BRASIL. Decreto nº 3.598, de 27 de janeiro de 1866. Reorganiza a força policial da Côrte, dividindo-a em dous Corpos, um militar e outro civil. *Collecção das Leis do Imperio do Brasil de 1866*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, tomo 29, parte 2, v. 1, p. 45-55, 1866.

BRASIL. Decreto nº 4.372, de 16 de maio de 1869. Approva o Regulamento para a direcção e administraço da estrada de ferro de D. Pedro II. *Collecção das Leis do Imperio do Brasil de 1869*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, tomo 32, parte 2, v. 1, p. 263-270, 1869.

BRASIL. Decreto nº 4.824, de 22 de novembro de 1871. Regula a execução da Lei nº 2033 de 24 de Setembro do corrente anno, que alterou diferentes disposições da Legislação Judiciaria. *Collecção das Leis do Imperio do Brazil de 1871*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, tomo 34, parte 2, v. 1, p. 653-683, 1871.

BRASIL. Decreto nº 6.238-A, de 28 de junho de 1876. Approva o Regulamento para a direcção e administração da Estrada de ferro D. Pedro II. *Collecção das Leis do Imperio do Brazil de 1876*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, tomo 39, parte 2, v. 1, p. 630-662, 1876.

BRASIL. Decreto nº 9.395, de 7 de março de 1885. Dá novo Regulamento para o Corpo Militar de Policia da Côrte. *Collecção das Leis do Imperio do Brazil de 1885*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, parte 2, v. 1, p. 301-328, 1886.

BRASIL. Decreto nº 10.222, de 5 de abril de 1889. Dá novo Regulamento para o Corpo Militar de Polícia da Côrte. *Collecção das Leis do Imperio do Brazil de 1889*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, parte 2, v. 1, p. 399-470, 1889.

## **Decretos da República (numerados)**

BRASIL. Decreto nº 847, de 11 de outubro de 1890. Promulga o Codigo Penal. *Decretos do Governo Provisorio da Republica dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, fascículo 10, p. 2664-2737, 1890.

BRASIL. Decreto nº 958, de 6 de novembro de 1890. Dá regulamento para a Brigada da Capital Federal. *Decretos do Governo Provisorio da Republica dos Estados Unidos do Brazil*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, fascículo 11, p. 3330-3410, 1890.

BRASIL. Decreto nº 1.033, de 1º de setembro de 1892. Dá nova organização á brigada policial da Capital Federal. *Collecção das Leis*

*da Republica dos Estados Unidos do Brazil de 1892*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, parte 2, v. 1, p. 463-466, 1893.

BRASIL. Decreto nº 14.477, de 17 de novembro de 1920. Reorganiza o quadro do pessoal effectivo da Brigada Policial, que passará a denominar-se “Polícia Militar do Districto Federal”. Diário Oficial da União. Brasília: Imprensa Nacional, seção 1, p. 19191, 21 Nov. 1920.

BRASIL. Decreto nº 2.089, de 18 de janeiro de 1963. Aprova o Regulamento da Segurança, Tráfego e Polícia das Estradas de Ferro. Disponível em: <https://bit.ly/3EMKaUB>. Acesso em: 18 out. 2017.

BRASIL. Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001. Fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, e dá outras providências. Disponível em: <https://bit.ly/3VCvPQj>. Acesso em: 25 out. 2017.

BRASIL. Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018, de 16 de fevereiro de 2018. Decreta intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública. Disponível em: <https://bit.ly/3TN7fuH>. Acesso em: 25 fev. 2018.

## DECRETO DE PORTUGAL

PORTUGAL. Decreto de criação da Guarda Real da Polícia, de 10 de dezembro de 1801. Disponível em: <https://bit.ly/3gbCKjl>. Acesso em: 02 abr. 2018.

## DECRETOS-LEI

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Disponível em: <https://bit.ly/2K6GPIr>. Acesso em: 25 out. 2017.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. Disponível em: <https://bit.ly/3D77cUY>. Acesso em: 26 jun. 2017.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969. Código Penal Militar. Disponível em: <https://bit.ly/3CJdFUp>. Acesso em: 25 out. 2017.

## EDITAL

BRASIL. Edital da Intendencia Geral da Policia de 3 de janeiro de 1825. Dá algumas providencias a bem da tranquilidade publica. *Collecção das Decisões do Governo do Imperio do Brazil de 1825*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, p. 1-3, 1885.

## EMENDAS À CONSTITUIÇÃO DO BRASIL

BRASIL. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <http://bit.ly/34uCMrS>. Acesso em: 09 out. 2017.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <https://bit.ly/3eCyDfK>. Acesso em: 09 out. 2017.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Disponível em: <https://bit.ly/3ENG5PZ>. Acesso em: 11 out. 2017.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 61, de 11 de novembro de 2009. Altera o art. 103-B da Constituição Federal, para modificar a composição do Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <https://bit.ly/3MHphfb>. Acesso em: 11 out. 2017.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 82, de 16 de julho de 2014. Inclui o § 10 ao art. 144 da Constituição Federal, para disciplinar a segurança viária no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <https://bit.ly/3S4ufny>. Acesso em: 09 out. 2017.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 104, de 4 de dezembro de 2019. Altera o inciso XIV do caput do art. 21, o § 4º do art. 32 e o art. 144 da Constituição Federal, para criar as polícias penais federal, estaduais e distrital. Disponível em: <https://bit.ly/3EgvBGb>. Acesso em: 29 abr. 2022.

## EMENDAS ÀS CONSTITUIÇÕES DOS ESTADOS

### **Paraná**

PARANÁ. Emenda Constitucional nº 10, de 16 de outubro de 2001. Disponível em: <https://bit.ly/3CAGwio>. Acesso em: 23 ago. 2017.

### **São Paulo**

SÃO PAULO. Emenda Constitucional nº 2, de 30 de outubro de 1969. Disponível em: <https://bit.ly/3ghKro1>. Acesso em: 16 ago. 2017.

SÃO PAULO. Emenda Constitucional nº 35, de 3 de abril de 2012. Disponível em: <https://bit.ly/3MGImyr>. Acesso em: 16 ago. 2017.

## ENUNCIADO

BRASIL. Conselho Superior do Ministério Público. Enunciado nº 11, de 13 de dezembro de 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3s2rE2P>. Acesso em: 23 abr. 2018.

## LEIS DO BRASIL

### Lei Complementar

BRASIL. Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Disponível em: <https://bit.ly/3s4UoYP>. Acesso em: 25 out. 2017.

### Leis sem numeração (em ordem cronológica)

BRASIL. Lei de 15 de outubro de 1827. Crêa em cada uma das freguezias e das capellas curadas um Juiz de Paz e supplente. *Collecção das Leis do Imperio do Brazil de 1827*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, parte 1, v. 1, p. 67-71, 1878.

BRASIL. Lei de 1º de outubro de 1828. Dá nova fórmula ás Camaras Municipaes, marca suas attribuições, e o processo para a sua eleição, e dos Juizes de Paz. *Collecção das Leis do Imperio do Brazil de 1828*. Rio de Janeiro: Typografia Nacional, parte 1, v. 1, p. 74-89, 1878.

BRASIL. Lei de 24 de novembro de 1830. Fixa as forças de terra para o anno financeiro de 1831-1832. *Collecção das Leis do Imperio do Brazil de 1830*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, parte 1, p. 55-58, 1876.

BRASIL. Lei de 6 de junho de 1831. Dá providencias para a prompta administração da Justiça e punição dos criminosos. *Collecção das Leis do Imperio do Brazil de 1831*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, parte 1, v. 1, p. 1-4, 1873.

BRASIL. Lei de 17 de julho de 1831. Extingue o Corpo da Guarda militar da Policia do Rio de Janeiro. *Collecção das Leis do Imperio do Brazil de 1831*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, parte 1, v. 1, p. 34-35, 1873.

BRASIL. Lei de 18 de agosto de 1831. Crêa as Guardas Nacionaes e extingue os corpos de milicias, guardas municipaes e ordenan-

ças. *Collecção das Leis do Imperio do Brazil de 1831*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, parte 1, v. 1, p. 49-75, 1873.

BRASIL. Lei de 10 de outubro de 1831. Autoriza a criação de corpos de guardas municipaes voluntarios nesta cidade e provincias. *Collecção das Leis do Imperio do Brazil de 1831*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, parte 1, v. 1, p. 129-130, 1873.

BRASIL. Lei de 29 de novembro de 1832. Promulga o Codigo do Processo Criminal de primeira instancia com disposição provisoria ácerca da administração da Justiça Civil. *Collecção das Leis do Imperio do Brazil de 1832*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, parte 1, v. 1, p. 186-242, 1874.

## **Leis do Segundo Império (numeradas)**

BRASIL. Lei nº 243, de 30 de novembro de 1841. Fixando a Despesa, e Orçando a Receita para o Exercício do anno financeiro de 1842-1843. *Collecção das Leis do Imperio do Brasil de 1841*, tomo 4, parte 1, 73-87, 1842.

BRASIL. Lei nº 261, de 3 de dezembro de 1841. Reformando o Codigo do Processo Criminal. *Collecção das Leis do Imperio do Brasil de 1841*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, tomo 4, parte 1, p. 101-122, 1842.

BRASIL. Lei nº 704, de 29 de agosto de 1853. Eleva a comarca de Coritiba, na Provincia de S. Paulo, á categoria de Provincia com a denominação de – Provincia do Paraná –. *Collecção das Leis do Imperio do Brasil de 1853*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, tomo 14, parte 1, p. 50-51, 1853.

BRASIL. Lei nº 939, de 26 de setembro de 1857. Fixando a Despesa e orçando a Receita para o exercício de 1858-1859. *Collecção das Leis do Imperio do Brasil de 1857*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, tomo 18, parte 1, p. 37-58, 1857.

BRASIL. Lei nº 2.033, de 20 de setembro de 1871. Altera diferentes disposições da Legislação Judiciaria. *Collecção das Leis do*

*Imperio do Brasil de 1871*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, tomo 31, parte 1, p. 126-139, 1871.

BRASIL. Lei nº 3.230, de 3 de setembro de 1884. Fixa a Despesa Geral do Imperio para o exercício de 1884-1885, e dá outras providências. *Collecção das Leis do Imperio do Brazil de 1884*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, tomo 31, parte 1, p. 11-36, 1885.

BRASIL. Lei nº 3.397, de 24 de novembro de 1888. Fixa a Despesa Geral do Imperio para o exercício de 1889 e dá outras providências. *Collecção das Leis do Imperio do Brazil de 1888*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, tomo 35, parte 1, v. 1, p. 48-73, 1889.

## **Leis da República (numeradas)**

BRASIL. Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965. Regula o Direito de Representação e o processo de Responsabilidade Administrativa Civil e Penal, nos casos de abuso de autoridade. Disponível em: <https://bit.ly/3gkNSdC>. Acesso em: 25 out. 2017.

BRASIL. Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <https://bit.ly/3yPa9Xr>. Acesso em: 18 out. 2017.

BRASIL. Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em: <http://bit.ly/2xTgrJb>. Acesso em: 16 out. 2017.

BRASIL. Lei nº 9.266, de 15 de março de 1996. Reorganiza as classes da Carreira Policial Federal, fixa a remuneração dos cargos que as integram e dá outras providências. Disponível em: <https://bit.ly/3s1mh42>. Acesso em: 16 ago. 2017.

BRASIL. Lei nº 9.299, de 7 de agosto de 1996. Altera dispositivos dos Decretos-leis nº s 1.001 e 1.002, de 21 de outubro de 1969, Códigos Penal Militar e de Processo Penal Militar, respectivamente. Disponível em: <https://bit.ly/3T9w9Vp>. Acesso em: 15 nov. 2017.

BRASIL. Lei nº 9.455, de 7 de abril de 1997. Define os crimes de tortura e dá outras providências. Disponível em: <https://bit.ly/3VAIIM0>. Acesso em: 25 out. 2017.

BRASIL. Lei nº 9.654, de 2 de junho de 1998. Cria a carreira de Policial Rodoviário Federal e dá outras providências. Disponível em: <https://bit.ly/3VyvxU>. Acesso em: 11 out. 2017.

BRASIL. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <https://bit.ly/3Sbetax>. Acesso em: 19 out. 2017.

BRASIL. Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003. Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – Sinarm, define crimes e dá outras providências. Disponível em: <https://bit.ly/3gini4U>. Acesso em: 19 out. 2017.

BRASIL. Lei nº 11.313, de 28 de junho de 2006. Altera os arts. 60 e 61 da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, e o art. 2º da Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001, pertinentes à competência dos Juizados Especiais Criminais, no âmbito da Justiça Estadual e da Justiça Federal. Disponível em <https://bit.ly/3CAjdAw>. Acesso em: 16 out. 2017.

BRASIL. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Disponível em: <http://bit.ly/2DwoDBu> . Acesso em: 23 ago. 2017.

BRASIL. Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008. Dispõe sobre a reestruturação do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo

- PGPE, de que trata a Lei nº 11.357, de 19 de outubro de 2006, do Plano Especial de Cargos da Cultura, de que trata a Lei nº 11.233, de 22 de dezembro de 2005, do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, de que trata a Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005, da Carreira de Magistério Superior, de que trata a Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987, do Plano Especial de Cargos do Departamento de Polícia Federal, de que trata a Lei nº 10.682, de 28 de maio de 2003, do Plano de Carreira dos Cargos de Reforma e Desenvolvimento Agrário, de que trata a Lei nº 11.090, de 7 de janeiro de 2005, da Carreira de Perito Federal Agrário, de que trata a Lei nº 10.550, de 13 de novembro de 2002, da Carreira da Previdência, da Saúde e do Trabalho, de que trata a Lei nº 11.355, de 19 de outubro de 2006, da Carreira de Fiscal Federal Agropecuário, de que trata a Medida Provisória nº 2.229-43, de 6 de setembro de 2001, e a Lei nº 10.883, de 16 de junho de 2004, dos Cargos de Agente de Inspeção Sanitária e Industrial de Produtos de Origem Animal, Agente de Atividades Agropecuárias, Técnico de Laboratório e Auxiliar de Laboratório do Quadro de Pessoal do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, de que tratam respectivamente as Leis nºs 11.090, de 7 de janeiro de 2005, e 11.344, de 8 de setembro de 2006, dos Empregos Públicos de Agentes de Combate às Endemias, de que trata a Lei nº 11.350, de 5 de outubro de 2006, da Carreira de Policial Rodoviário Federal, de que trata a Lei nº 9.654, de 2 de junho de 1998, do Plano Especial de Cargos do Departamento de Polícia Rodoviária Federal, de que trata a Lei nº 11.095, de 13 de janeiro de 2005, da Gratificação de Desempenho de Atividade de Execução e Apoio Técnico à Auditoria no Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde - GDASUS, do Plano de Carreiras e Cargos do Hospital das Forças Armadas - PCCHFA, do Plano de Carreira e Cargos de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, e do Plano de Carreira do Ensino Básico Federal; fixa o escalonamento vertical e os valores dos soldos dos militares das Forças Armadas; altera a Lei nº 8.745,

de 9 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, a Lei nº 10.484, de 3 de julho de 2002, que dispõe sobre a criação da Gratificação de Desempenho de Atividade Técnica de Fiscalização Agropecuária - GDATFA, a Lei nº 11.356, de 19 de outubro de 2006, a Lei nº 11.507, de 20 de julho de 2007; institui sistemática para avaliação de desempenho dos servidores da administração pública federal direta, autárquica e fundacional; revoga dispositivos da Lei nº 8.445, de 20 de julho de 1992, a Lei nº 9.678, de 3 de julho de 1998, dispositivo da Lei nº 8.460, de 17 de setembro de 1992, a Tabela II do Anexo I da Medida Provisória nº 2.215-10, de 31 de agosto de 2001, a Lei nº 11.359, de 19 de outubro de 2006; e dá outras providências. Disponível em: <https://bit.ly/3eFMWAg>. Acesso em: 11 out. 2017.

BRASIL. Lei nº 12.037, de 1º de outubro de 2009. Dispõe sobre a identificação criminal do civilmente identificado, regulamentando o art. 5º, inciso LVIII, da Constituição Federal. Disponível em: <https://bit.ly/3Dg8htL>. Acesso em: 19 abr. 2018.

BRASIL. Lei nº 12.403, de 4 de maio de 2011. Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, relativos à prisão processual, fiança, liberdade provisória, demais medidas cautelares, e dá outras providências. Disponível em: <https://bit.ly/3D6J44D>. Acesso em: 26 jun. 2017.

BRASIL. Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de

Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nºs 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. Disponível em: <https://bit.ly/3SaCMFw>. Acesso em: 19 out. 2017.

BRASIL. Lei nº 12.830, de 20 de junho de 2013. Dispõe sobre a investigação criminal conduzida pelo delegado de polícia. Disponível em: <https://bit.ly/3D0t6ap>. Acesso em: 26 jun. 2017.

BRASIL. Lei nº 13.047, de 2 de dezembro de 2014. Altera as Leis nºs 9.266, de 15 de março de 1996, que reorganiza as classes da Carreira Policial Federal, fixa a remuneração dos cargos que as integram e dá outras providências, e 9.264, de 7 de fevereiro de 1996. Disponível em: <https://bit.ly/3EOI6v4>. Acesso em: 16 ago. 2017.

BRASIL. Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012. Disponível em: <https://bit.ly/3S6WX7b>. Acesso em: 19 abr. 2018.

BRASIL. Lei nº 13.491, de 13 de outubro de 2017. Altera o Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969 – Código Penal Militar. Disponível em: <https://bit.ly/3COEozg>. Acesso em: 25 out. 2017.

BRASIL. Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera a Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016; e revoga a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e a Medida Provi-

sória nº 768, de 2 de fevereiro de 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3SekXVY>. Acesso em: 22 nov. 2017.

BRASIL. Lei nº 13.505, de 8 de novembro de 2017. Acrescenta dispositivos à Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para dispor sobre o direito da mulher em situação de violência doméstica e familiar de ter atendimento policial e pericial especializado, ininterrupto e prestado, preferencialmente, por servidores do sexo feminino. Disponível em: <https://bit.ly/3Tirtg0>. Acesso em: 10 nov. 2017.

BRASIL. Lei nº 13.690, de 10 de julho de 2018. Altera a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017, que dispõe sobre a organização básica da Presidência da República e dos Ministérios, para criar o Ministério da Segurança Pública, e as Leis nº 11.134, de 15 de julho de 2005, e 9.264, de 7 de fevereiro de 1996; e revoga dispositivos da Lei nº 11.483, de 31 de maio de 2007. Disponível em: <https://bit.ly/3ggRa1M>. Acesso em: 16 maio 2019.

BRASIL. Lei nº 13.827, de 13 de maio de 2019. Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para autorizar, nas hipóteses que especifica, a aplicação de medida protetiva de urgência, pela autoridade judicial ou policial, à mulher em situação de violência doméstica e familiar, ou a seus dependentes, e para determinar o registro da medida protetiva de urgência em banco de dados mantido pelo Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <https://bit.ly/3ghu23a>. Acesso em: 14 maio 2019.

BRASIL. Lei nº 13.869, de 5 de setembro de 2019. Dispõe sobre os crimes de abuso de autoridade; altera a Lei nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989, a Lei nº 9.296, de 24 de julho de 1996, a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, e a Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994; e revoga a Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, e dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal). Disponível em: <https://bit.ly/3D5N45l>. Acesso em: 26 maio 2022.

BRASIL. Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Disponível em: <https://bit.ly/3MHfi9V>. Acesso em: 02 maio 2022.

## LEIS DOS ESTADOS

### **Paraná**

PARANÁ. Lei nº 3.052, de 8 de abril de 1922. Diário Oficial do Estado do Paraná. Curitiba: Imprensa Oficial do Estado do Paraná, ano 10, n. 3542, p. 1-2, 22 abr. 1922.

### **São Paulo**

SÃO PAULO. Lei Complementar nº 207, de 05 de janeiro de 1979. Lei Orgânica da Polícia do Estado de São Paulo. Disponível em: <https://bit.ly/3EPZU9a>. Acesso em: 16 abr. 2018.

SÃO PAULO. Lei nº 979, de 23 de dezembro de 1905. Reorganiza o serviço policial do Estado. Disponível em: <https://bit.ly/3ggTEgC>. Acesso em: 06 jul. 2017.

## MEDIDAS PROVISÓRIAS

BRASIL. Medida Provisória nº 527, de 18 de março de 2011. Altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, cria a Secretaria de Aviação Civil, altera a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC e da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - INFRAERO, cria cargos de Ministro de Estado e cargos em comissão, dispõe sobre a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários, cria cargos de Controlador de Tráfego Aéreo. Disponível em: <https://bit.ly/3eGp1ki>. Acesso em: 19 out. 2017.

BRASIL. Medida Provisória nº 782, de 31 de maio de 2017. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da Repú-

blica e dos Ministérios. Disponível em: <https://bit.ly/3yOW2kS>. Acesso em: 19 out. 2017.

BRASIL. Medida Provisória nº 821, de 26 de fevereiro de 2018. Altera a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017, que dispõe sobre organização básica da Presidência da República e dos Ministérios, para criar o Ministério Extraordinário da Segurança Pública. Disponível em: <https://bit.ly/3CF7uAN>. Acesso em: 16 maio 2019.

## MENSAGENS DE VETO

BRASIL. Presidência da República. Mensagem nº 402, de 13 de outubro de 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3yOWkZ0>. Acesso em: 30 out. 2017.

BRASIL. Presidência da República. Mensagem nº 436, de 8 de novembro de 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3eMEEXc>. Acesso em: 10 nov. 2017.

BRASIL. Presidência da República. Mensagem nº 379, de 10 de julho de 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3TfkSmu>. Acesso em: 16 maio 2019.

## PORTARIA

BRASIL. Portaria Interministerial nº 3.252, de 20 de dezembro de 2012. Diário Oficial da União. Brasília: Imprensa Nacional, seção 2, p. 41, 21 dez. 2012. Disponível em: <https://bit.ly/3TbgHYR>. Acesso em: 24 out. 2017.

## PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Decreto Legislativo nº 2, de 2002. Submete a plebiscito a unificação das polícias civis e

militares dos Estados e do Distrito Federal. Diário do Senado Federal, ano 57, n. 3, 21 fev. 2002, p. 00524-00525. Brasília, DF, 2002. Disponível em: <https://bit.ly/3s5MT3I>. Acesso em: 07 jul. 2018.

## PROJETOS DE LEI

### **Projetos de Lei da Câmara dos Deputados**

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 5.117, de 2009. Altera a redação dos artigos 60, 69, 73 e 74, da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, que dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais, possibilitando a composição preliminar dos conflitos decorrentes dos crimes de menor potencial ofensivo pelos delegados de polícia. Disponível em: <https://bit.ly/3D7JrvQ>. Acesso em: 10 nov. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 1.028, de 2011. Altera a redação dos artigos 60, 69, 73 e 74, da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, que dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais, possibilitando a composição preliminar dos danos oriundos de conflitos decorrentes dos crimes de menor potencial ofensivo pelos delegados de polícia. Disponível em: <https://bit.ly/3ggGro7>. Acesso em: 10 nov. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 36, de 2015. Acrescenta o art. 12-A à Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, para definir normas gerais para a composição das equipes policiais de atenção à mulher vítima de violência doméstica ou familiar. Disponível em: <https://bit.ly/3TrJBUC>. Acesso em: 10 nov. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 5.768, de 2016. Altera o Decreto-lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969, Código Penal Militar. Disponível em: <https://bit.ly/3TdPbcY>. Acesso em: 31 out. 2017.

## **Projetos de Lei do Senado Federal**

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei da Câmara nº 7, de 2016. Acrescenta dispositivos à Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, para dispor sobre o direito da vítima de violência doméstica de ter atendimento policial e pericial especializado, ininterrupto e prestado, preferencialmente, por servidores do sexo feminino, e dá outras providências. Disponível em: <https://bit.ly/3eIqCpF>. Acesso em: 10 nov. 2017.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei da Câmara nº 44, de 2016. Altera o Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969 – Código Penal Militar. Disponível em: <https://bit.ly/3s0xrGh>. Acesso em: 31 out. 2017.

## **PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO**

### **Propostas de Emenda à Constituição da Câmara dos Deputados**

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 60, de 1990. Dispõe sobre a Polícia Civil dos estados. Diário do Congresso Nacional, ano 45, n. 171, 14 dez. 1990, seção 1, p. 14228-14229. Brasília, DF, 1990. Disponível em: <https://bit.ly/3g66q1c>. Acesso em: 06 jul. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 46, de 1991. Introduce modificações na estrutura policial. Diário do Congresso Nacional, ano 46, n. 157, 12 nov. 1991, seção 1, p. 22615-22617. Brasília, DF, 1991. Disponível em: <https://bit.ly/3S97VZN>. Acesso em: 06 jul. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 151, de 1995. Altera a redação do inciso II do artigo 37 e do parágrafo 7º do artigo 144 da Constituição Federal. Diário do Congresso

Nacional, ano 50, n. 117, 8 ago. 1995, p. 16549-16552. Brasília, DF, 1995. Disponível em: <https://bit.ly/3yQYV4Z>. Acesso em: 08 maio 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 512, de 1997. Altera a redação do art. 144 da Constituição Federal. Diário da Câmara dos Deputados, ano 52, n. 155, 3 set. 1997, p. 26183-26186. Brasília, DF, 1997. Disponível em: <https://bit.ly/3MGRumn>. Acesso em: 06 jul. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 613, de 1998. Dispõe sobre a estruturação do sistema de Segurança Pública, cria o Sistema de Defesa Civil e dá outras providências. Diário da Câmara dos Deputados, ano 54, n. 108, 17 jun. 1999, p. 28302-28305. Brasília, DF, 1999. Disponível em: <https://bit.ly/3VFHZbw>. Acesso em: 08 maio 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 446, de 2001. Acrescenta Artigo 84 da ADCT, determinando a realização de plebiscito sobre a unificação da Polícia. Diário da Câmara dos Deputados, ano 57, n. 2, 20 fev. 2002, p. 00737-00740. Brasília, DF, 2002. Disponível em: <https://bit.ly/3D5QIMx>. Acesso em: 07 jul. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 532, de 2002. Dá nova redação ao § 8º, do art. 144, da Constituição Federal. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=50136>. Acesso em: 5 ago. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 534, de 2002. Altera o art. 144 da Constituição Federal, para dispor sobre as competências da guarda municipal e criação da guarda nacional. Disponível em: <https://bit.ly/3s58byz>. Acesso em: 08 maio 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 49, de 2003. Dá nova redação ao § 8º do art. 144, da Constituição Federal. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=50136>.

br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=114487.  
Acesso em: 5 ago. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 181, de 2003. Altera o art. 144 da Constituição Federal relativo a Segurança Pública e acrescenta o art. 90 do Atos das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <https://bit.ly/3D4flte>. Acesso em: 08 maio 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 308 (308-A), de 2004. Altera os arts. 21, 32 e 144, da Constituição Federal, criando as polícias penitenciárias federal e estaduais. Disponível em: <https://bit.ly/2YIqJJp>. Acesso em: 20 abr. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 7, de 2007. Altera os arts. 98 e 144 da Constituição Federal. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=340893>. Acesso em: 5 ago. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 143, de 2007. Dá nova redação aos arts. 21, 22, 30, 32, 42, 144 e 167 da Constituição Federal, para unificar os órgãos de segurança pública, e dá outras providências. Disponível em: <https://bit.ly/3TdJkEL>. Acesso em: 07 jul. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 184, de 2007. Dispõe sobre as Polícias Judiciárias da União e dos Estados e dá outras providências. Disponível em: <https://bit.ly/3yP501I>. Acesso em: 11 out. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 430, de 2009. Altera a Constituição Federal para dispor sobre a Polícia e Corpos de Bombeiros dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, confere atribuições às Guardas Municipais e dá outras providências. Disponível em: <https://bit.ly/3VyIDY6>. Acesso em: 11 out. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 432, de 2009. Unifica as Polícias Cíveis e Militares dos Estados e do Distrito Federal; dispõe sobre a desmilitarização dos Corpos de Bombeiros; confere novas atribuições às Guardas Municipais; e dá outras providências. Disponível em: <https://bit.ly/3MF2NLQ>. Acesso: 11 out. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 321, de 2013. Altera o art. 144 da Constituição Federal, incluindo novos órgãos de segurança pública e dando providências correlatas. Disponível em: <https://bit.ly/3CI7EaP>. Acesso: 11 out. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 423, de 2014. Altera dispositivos da Constituição Federal para permitir à União e aos Estados a criação de polícia única e dá outras providências. Disponível em: <https://bit.ly/3COQ598>. Acesso em: 11 out. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 431, de 2014. Acrescenta ao art. 144 da Constituição Federal parágrafo para ampliar a competência dos órgãos de segurança pública que especifica, e dá outras providências. Disponível em: <https://bit.ly/3D4pdTQ>. Acesso em: 16 out. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 89, de 2015. Altera a Constituição Federal para dispor sobre a reforma do sistema de persecução penal, e dá outras providências. Disponível em: <https://bit.ly/3gh1KG2>. Acesso em: 16 out. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 127, de 2015. Acrescenta dispositivos à Constituição Federal para permitir que a União defina normas gerais sobre segurança pública, cria o Conselho Nacional de Polícia, a ouvidoria de polícia, estabelece o ciclo completo da ação policial e dá outras providências. Disponível em: <https://bit.ly/3so3Gzr>. Acesso em: 16 out. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 198, de 2015. Dá nova redação aos artigos 24 e 144 da Constituição Federal para prever a competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre as polícias militares e os corpos de bombeiros militares e especificar princípios sobre a carreira nestas corporações. Disponível em: <https://bit.ly/3eDMSkB>. Acesso em: 16 out. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 273, de 2016. Dá nova redação ao art. 144 da Constituição Federal, para acrescentar-lhe mais um parágrafo. Disponível em: <https://bit.ly/3S4MDN6>. Acesso em: 16 out. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 319, de 2017. Altera a constituição Federal regulando requisitos de ingresso nas polícias militares e nos corpos de bombeiros militares e dá outras providências. Disponível em: <https://bit.ly/3SbSwbt>. Acesso em: 16 out. 2017.

## **Propostas de Emenda à Constituição do Senado Federal**

BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 87, de 1999. Altera dispositivo da Constituição Federal (§ 8º do art. 144 - constituição de guardas municipais). Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/42564>. Acesso em: 5 ago. 2023.

BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 21, de 2005. Dá nova redação aos arts. 21, 22, 32, 144 e 167 da Constituição Federal, para reestruturar os órgãos de segurança pública. Disponível em: <https://bit.ly/3yOTDqB>. Acesso em: 11 out. 2017.

BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 104, de 2007. Acresce um §3º ao art. 42 da Constituição Federal, para estabelecer que a comprovação da efetiva prestação de ser-

viço militar nas Forças Armadas por mais de dois anos constitui título computável para efeito do concurso de acesso aos cargos das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares. Disponível em: <https://bit.ly/3TIWqzo>. Acesso em: 11 maio 2018.

BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 52, de 2009. Altera o §8º do artigo 144 para permitir às guardas municipais atuar no combate ao crime organizado na região das fronteiras interestaduais. Disponível em: <https://bit.ly/3Ttg3Wf>. Acesso em: 11 maio 2018.

BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 102, de 2011. Altera dispositivos da Constituição Federal para permitir à União e aos Estados a criação de polícia única e dá outras providências. Disponível em: <https://bit.ly/3CELnut>. Acesso em: 11 out. 2017.

BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 107, de 2011. Modifica a Constituição Federal, para prever o delegado de polícia como essencial à administração da justiça. Disponível em: <https://bit.ly/3TectiU>. Acesso em: 11 maio 2018.

BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 40, de 2012. Modifica os arts. 30 e 144 da Constituição Federal para dar ao Município competência para a criação de áreas estratégicas de pacificação social e ordenamento urbano, e para as guardas municipais o exercício de atividades de polícia ostensiva, nos limites definidos em convênio com os Estados. Disponível em: <https://bit.ly/3S9LZhq>. Acesso em: 11 out. 2017.

BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 52, de 2012. Altera o art. 144 da Constituição Federal para identificar a Polícia Hidroviária Federal como órgão do sistema de segurança pública. Disponível em: <https://bit.ly/3eDrEDk>. Acesso em: 11 maio 2018.

BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 51, de 2013. Altera os arts. 21, 24 e 144 da Constituição; acrescenta os arts. 143-A, 144-A e 144-B, reestrutura o modelo de segurança

pública a partir da desmilitarização do modelo policial. Disponível em: <https://bit.ly/3Sba4Eu>. Acesso em: 11 out. 2017.

BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 73, de 2013. Altera a redação do § 1º do art. 144 da Constituição Federal, para determinar que a polícia federal é órgão estruturado em carreira única. Disponível em: <https://bit.ly/3gieEnd>. Acesso em: 11 out. 2017.

BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 101, de 2015. Modifica o art. 144 da Constituição Federal, para determinar que o Diretor-Geral da Polícia Federal tenha a designação de Delegado-Geral de Polícia Federal, e dá outras providências. Disponível em: <https://bit.ly/3TcplGt>. Acesso em: 11 maio 2018.

BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 131, de 2015. Dá nova redação aos arts. 21, 22, 32, 144 e 167 da Constituição Federal, para reestruturar os órgãos de segurança pública. Disponível em: <https://bit.ly/3ERCggt>. Acesso em: 16 out. 2017.

BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 2017. Altera os arts. 21, 22, 42 e 144 da Constituição e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para federalizar os órgãos de segurança pública. Disponível em: <https://bit.ly/3VF3ARI>. Acesso em: 16 out. 2017.

BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 372, de 2017. Altera o inciso XIV do art. 21, o § 4º do art. 32 e o art. 144 da Constituição Federal para criar as polícias penais federal, estaduais e distrital. Disponível em: <https://bit.ly/3EWeEnf>. Acesso em: 20 abr. 2022.

BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 3, de 2018. Altera o art. 144 da Constituição Federal, para criar a Polícia Nacional de Fronteiras. Disponível em: <https://bit.ly/3ES4V15>. Acesso em: 11 maio 2018.

## REGULAMENTOS

BRASIL. Regulamento nº 120, de 31 de janeiro de 1842. Regula a execução da parte policial e criminal da Lei nº 261 de 3 de Dezembro de 1841. *Collecção das Leis do Imperio do Brasil de 1842*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, tomo 5, parte 2, v. 1, p. 39-134, 1843.

BRASIL. Regulamento nº 191, de 1º de julho de 1842. Regula a organização e disciplina da Guarda Municipal Permanente. *Collecção das Leis do Imperio do Brasil de 1842*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, tomo 5, parte 2, v. 1, p. 353-376, 1843.

## RELATÓRIO

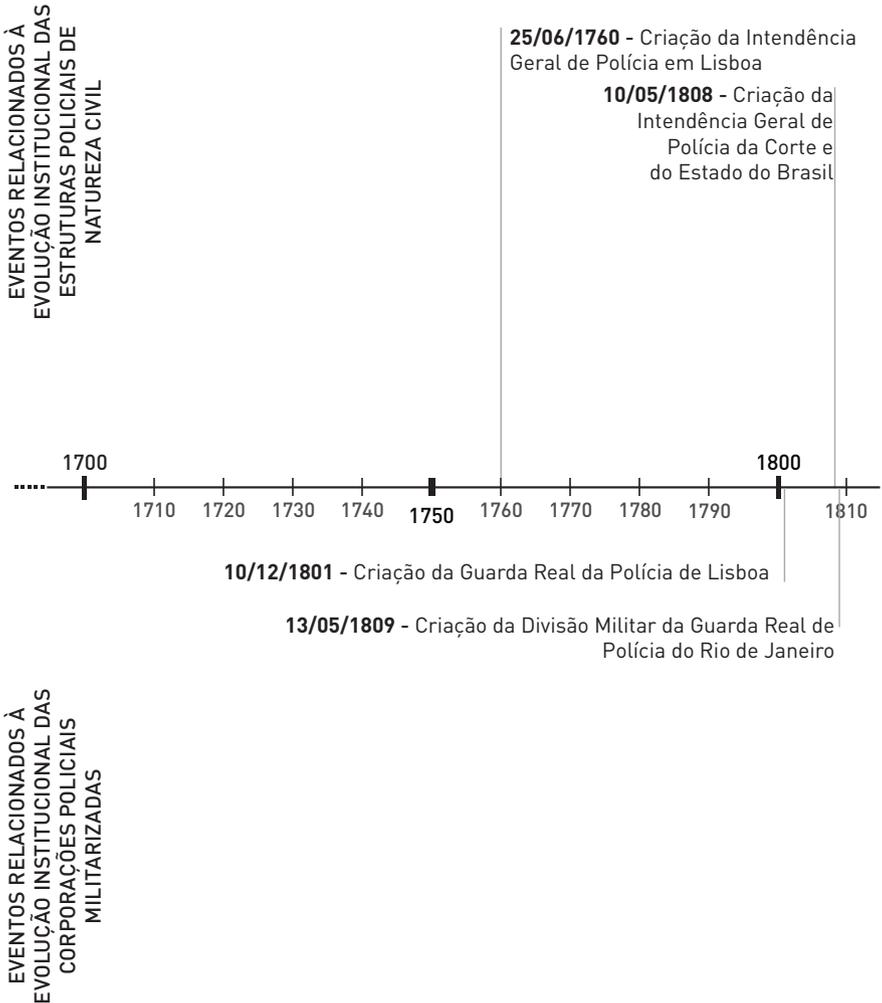
BRASIL. Câmara dos Deputados. Relatório Final da Comissão Especial destinada a estudar e apresentar propostas atinentes à unificação das Polícias Cíveis e Militares – CEUNIFI. Relator: Deputado Federal Vinicius Carvalho (PRB/SP). Jul. 2018. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3TwUggs>. Acesso em: 07 jul. 2018.

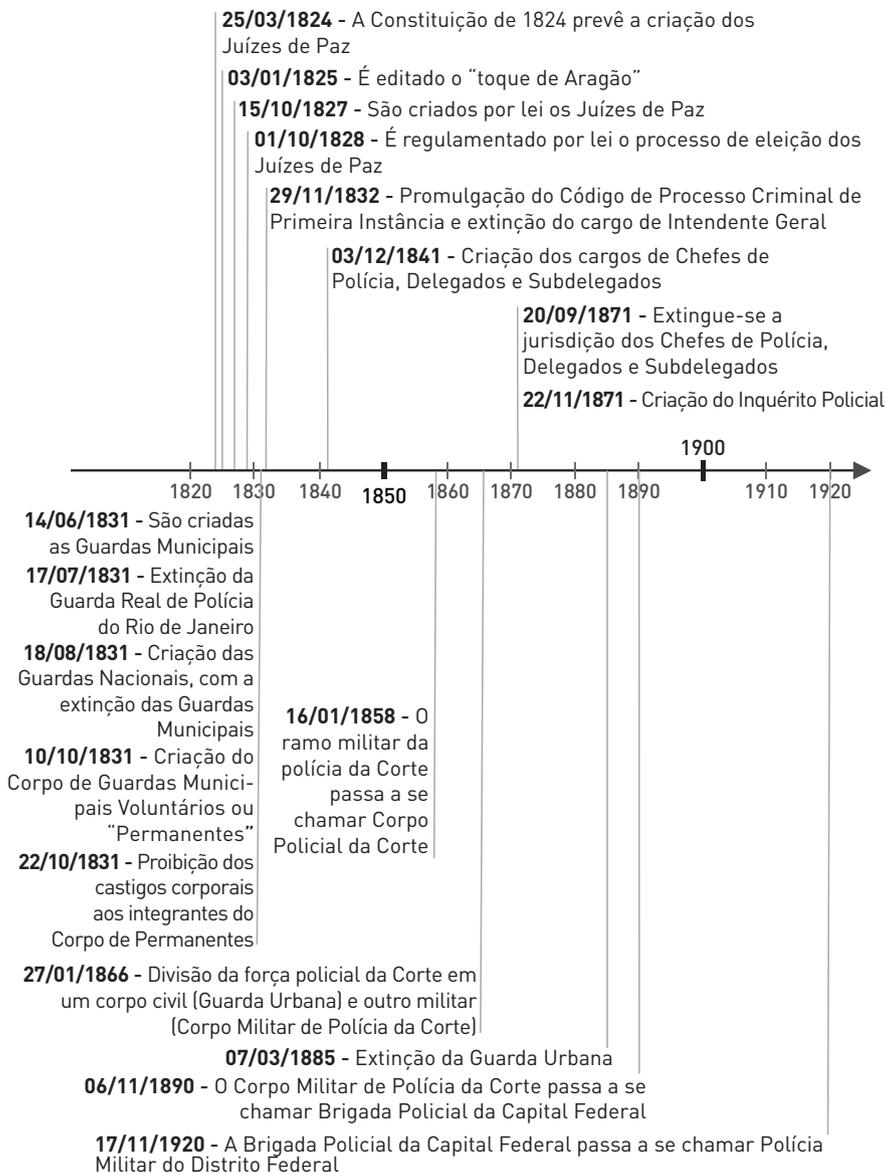
## RESOLUÇÃO

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 213, de 15 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a apresentação de toda pessoa presa à autoridade judicial no prazo de 24 horas. Disponível em: <https://bit.ly/3VB8wXh>. Acesso em: 17 out. 2017.

## APÊNDICE 2

**LINHA DO TEMPO:** CRONOLOGIA DOS PRINCIPAIS EVENTOS REFERENTES À EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL DAS POLÍCIAS CIVIL E MILITAR A PARTIR DE 1808 ATÉ O INÍCIO DA REPÚBLICA









Legenda original: “SUBDELEGADOS primeiro uniforme Casaca de panno azul ferrete; canhões e gola de velludo preto bordado a ouro; direito de meia pollegada de largura guarnecendo esta na parte superior, e os mesmos canhões, e de uma pollegada de largura guarnecendo o peito; sete botões postiços na frente; forro de setim preto e pinha bordada a ouro nos enfranques; collete de granadine branca; gravata branca; chapéo armado com presilha de ouro, dragão e cantos e sem pluma; calça de panno azul ferrete com galão de ouro; espadim triangular com punho de madrepelora, guarda e guarnições douradas e bainha preta. segundo uniforme Casaca e sobrecasaca de panno azul ferrete com florões na golla bordados a ouro sobre o panno; sete botões na frente; collete branco; gravata preta; calça preta, azul ou de brim branco, sem galão; chapéo armado sem pluma com presilha de ouro, usando casaca; e chapéo preto redondo, usando sobrecasaca; espadim com bainha preta quando usar de casaca. N. B. É permitido o uso de collete preto quando usar de calça branca”.

<b>Título</b>	Da Intendência às polícias: Genealogia do modelo policial brasileiro
<b>Autor</b>	Marcos Araguari de Abreu
<b>Assistência Editorial</b>	Andressa Marques Taís Rodrigues
<b>Capa</b>	Larissa Codogno
<b>Imagem de Capa</b>	Primeiro e segundo uniformes dos subdelegados - BR RJANRIO PY.GRV.157.1, gravura integrante do fundo/coleção documental Família Werneck, digitalizada integralmente (frente e verso) em formato TIFF ( <a href="https://bit.ly/3DoJHat">https://bit.ly/3DoJHat</a> )
<b>Imagem de Contracapa</b>	Kiko Sierich
<b>Projeto Gráfico</b>	Guilherme Cardoso
<b>Preparação</b>	Talita Franco
<b>Revisão</b>	Márcia Santos
<b>Formato</b>	14x21
<b>Número de Páginas</b>	456
<b>Tipografia</b>	Book Antiqua
<b>Papel</b>	Alta Alvura Alcalino 75g/m <sup>2</sup>
<b>1ª Edição</b>	Setembro de 2023

---

Caro Leitor,  
Esperamos que esta obra tenha  
correspondido às suas expectativas.

Compartilhe conosco suas dúvidas e sugestões:

sac@editorialpaco.com.br

 11 98599-3876

---

## Publique sua obra pela Paco Editorial

EDIÇÃO DE QUALIDADE, DIVULGAÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO NACIONAL



### Teses e dissertações

Trabalhos relevantes que representam contribuições significativas para suas áreas temáticas.



### Grupos de estudo

Resultados de estudos e discussões de grupos de pesquisas de todas as áreas temáticas.



### Capítulo de livro

Livros organizados pela editora dos quais o pesquisador participa com a publicação de capítulos.



### Técnicos e Profissionais

Livros para dar suporte à atuação de profissionais das mais diversas áreas.

Envie seu conteúdo para avaliação:

[livros@pacoeditorial.com.br](mailto:livros@pacoeditorial.com.br)

11 4521-6315

 11 95394-0872

[www.editorialpaco.com.br/publique-na-paco/](http://www.editorialpaco.com.br/publique-na-paco/)

**Todo mês novas chamadas são abertas:**

[www.editorialpaco.com.br/capitulo-de-livros/](http://www.editorialpaco.com.br/capitulo-de-livros/)

---

Conheça outros títulos em  
[www.pacolivros.com.br](http://www.pacolivros.com.br)

---

PACO  EDITORIAL

Av. Carlos Salles Block, 658  
Ed. Altos do Anhangabaú – 2º Andar, Sala 21  
Anhangabaú - Jundiaí-SP - 13208-100