



# **CONSIDERAÇÕES SOBRE A CRIAÇÃO DE NOVOS ÓRGÃOS POLICIAIS**

***CLAUDIONOR ROCHA***

Consultor Legislativo da Área XVII  
Segurança Pública e Defesa Nacional

**ABRIL/2009**

NOTA TÉCNICA

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO
2. QUE É A POLÍCIA
3. CONTEXTUALIZAÇÃO
4. TIPOLOGIA DAS POLÍCIAS
  - 4.1 Modalidades de policiamento
  - 4.2 Sistemas policiais
  - 4.3 Categorias de trabalho policial
5. POLÍCIA NO BRASIL
  - 5.1 Regime constitucional
  - 5.2 Legislação de regência
6. CRIAÇÃO DE NOVAS POLÍCIAS
  - 6.1 Disposição constitucional
  - 6.2 Necessidade de estabelecimento de um modelo de policiamento
  - 6.3 Adoção do modelo adequado
  - 6.4 A polícia municipal
7. CONCLUSÃO
8. REFERÊNCIAS

© 2009 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o autor e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.



Câmara dos Deputados  
Praça 3 Poderes  
Consultoria Legislativa  
Anexo III - Térreo  
Brasília - DF

# CONSIDERAÇÕES SOBRE A CRIAÇÃO DE NOVOS ÓRGÃOS POLICIAIS

## 1. INTRODUÇÃO

---

Pretende-se, nesta nota técnica, tecer algumas considerações sobre a tendência de criação de novos órgãos policiais no Brasil, de forma a fornecer subsídios para as iniciativas legislativas pertinentes. Muito se tem discutido a respeito de remodelação das forças policiais, sob vários argumentos. Ora se defende a unificação das polícias civil e militar, dualidade nem sempre compreensível, por sobrepor competências e instâncias administrativas custosas ao erário. Ora se propõe a desvinculação da Polícia Federal do braço do Poder Executivo, a exemplo da conquista obtida pelo Ministério Público durante a Assembléia Nacional Constituinte (ANC) de 1987/1988, que lhe conferiu autonomia orçamentária e independência funcional de fato. Ora se discute, enfim, a extensão do chamado ciclo completo<sup>1</sup> a todas as polícias, inclusive com a transformação das atuais guardas municipais em polícias municipais. Entremeando essas propostas, surgem as de criação de novas forças policiais, especialmente no âmbito federal, tema que motivou a elaboração da presente Nota Técnica.

## 2. QUE É A POLÍCIA

---

As polícias, de um modo geral, herdaram atribuições outrora deferidas às forças bélicas de defesa, cujas feições assimilaram em maior ou menor grau. Essa faceta é compreensível, na medida em que os órgãos policiais constituem forças públicas que representam o braço armado do Estado, a título de garantir-lhe o exercício do monopólio da força no âmbito interno, segundo o clássico conceito weberiano, seja de forma real ou por ameaça (dissuasão). Entretanto, nem sempre foi assim. As reduzidas dimensões dos proto-Estados primitivos, de existência instável, sujeitos a conquistas e dominações, tinham na cidadela a acomodação gregária possível, onde os mecanismos de defesa se confundiam com os de segurança em geral. A passagem do nomadismo para a agropecuária, em termos de atividade econômica, permitiu a expansão dos domínios e a fixação do homem na zona rural. Assim, a atividade de defesa foi superdimensionada, restando a segurança pública à administração de poucos conflitos urbanos, em oposição à tranquilidade do bucolismo rural. Posteriormente os burgos, cidades, metrópoles e, hoje, megalópoles, paulatinamente foram concentrando as populações, tornando o controle das atividades lícitas e ilícitas cada vez mais complexas, uma competência típica das polícias.

Atualmente os problemas envolvendo a segurança pública chegam a ser mais graves e preocupantes que os conflitos entre as nações, vez que esses são episódicos e pontuais, enquanto aqueles atingem a todas as sociedades. O bordão comum é de que o crime mata mais que as guerras. Ao longo da História mais recente, pois, a atividade policial esteve nas mãos dos cavaleiros medievais, dos samurais japoneses, dos xerifes do velho oeste norte-americano, até se chegar às atuais conformações de polícia como instituição estruturada, desde o

---

<sup>1</sup> Convencionou-se chamar ciclo completo a execução das atividades de prevenção, ou polícia ostensiva, e repressão, ou polícia investigativa, pela mesma força policial.

*Bobby* londrino, do visionário Peel, passando pela mística do FBI de J. Edgar Hoover, até as corporações policiais modernas.

Não só o Estado, porém, institui forças de caráter coercitivo, mas também tribos, clãs, guildas, comunidades, o fazem ou fizeram. O que diferencia a força policial legítima é, além da possibilidade do uso da força física, o caráter de uso interno (dentro do Estado, isto é, excluindo a defesa externa) e o propósito coletivo, ou seja, o bem-comum, o interesse público. Pois fazem uso da força certos grupos, com interesse coletivo parcial, como as quadrilhas ou bandos, os terroristas, as milícias. Estão submetidos à força policial legal, contudo, não só os nacionais fora dos limites territoriais do Estado, mas os estrangeiros nele radicados ou em trânsito.

### 3. CONTEXTUALIZAÇÃO

---

A prestação de serviços de defesa civil e de segurança pública, entre outras atividades, é o que se denomina defesa social. Defesa civil é um conjunto de medidas que visam prevenir e limitar, em qualquer situação, os riscos e perdas a que estão sujeitos a população, os recursos públicos e os bens materiais de toda espécie, tanto por agressão externa quanto em consequência de calamidades e desastres da natureza.

Segurança pública é uma atividade pertinente aos órgãos estatais e à comunidade como um todo, realizada com o fito de proteger a cidadania, prevenindo e controlando manifestações da criminalidade e da violência, efetivas ou potenciais, garantindo o exercício pleno da cidadania nos limites da lei. A premissa maior da atividade de segurança pública é a sua perspectiva sistêmica, expressa na interação permanente dos diversos órgãos públicos interessados e entre eles e a sociedade civil organizada.

A prestação de serviços públicos de segurança, em sua expressão policial geral, inclui o patrulhamento ostensivo, a apuração de infrações penais e a guarda e recolhimento de presos. Na falta de uma definição expressa e inequívoca da expressão segurança pública, é possível aduzir, do texto constitucional, que ela seja uma condição, ou estado, que incumbe ao Estado o dever de assegurar à Nação, através do provimento de serviços prestados pelos órgãos referidos nos incisos do art. 144. Advém também do texto constitucional que o "provimento da segurança pública", por definição semântica da expressão "segurança", bem como pela referência aos órgãos de execução citados, implica assegurar um estado de coisas em que a Nação esteja protegida da vitimização pelo crime e pela violência, sinistros, acidentes e desastres.

As políticas, métodos e processos que traduzem as metodologias de provimento da segurança pública, instrumentais para a materialização do preceito constitucional, são pertinentes, basicamente, ao domínio da gestão dos Poderes Executivo Federal, Estadual e Municipal. Polícia, em tese, constitui o conjunto de órgãos ou instituições encarregadas de executar as atividades de segurança pública. A prestação de serviços públicos de segurança, porém, engloba atividades repressivas e preventivas, tanto de natureza policial quanto não-policial, como no caso do provimento de iluminação pública. Os serviços de segurança pública de natureza policial e não-policial devem buscar estabelecer, aperfeiçoar e manter, conjunta e permanentemente, um sentimento coletivo de segurança, ou sensação de segurança.

A segurança privada, por sua vez, se divide em três grandes áreas: segurança do trabalho, segurança empresarial (interna das empresas) e vigilância. Esta se

subdivide em vigilância orgânica e vigilância patrimonial, contratada a prestadores de serviço. Existem, ainda, os serviços de vigilância eletrônica, de transporte de valores, de guarda-costas e de investigação particular.

Como veremos adiante, mais detalhadamente, no Brasil as polícias civis são os órgãos do sistema de segurança pública aos quais competem, ressalvada competência específica da União, as atividades de polícia judiciária e de apuração das infrações penais, exceto as de natureza militar. As polícias militares são os órgãos do sistema de segurança pública aos quais competem as atividades de polícia ostensiva e preservação da ordem pública. Os corpos de bombeiros militares são os órgãos do sistema de segurança pública aos quais compete a execução das atividades de defesa civil, além de outras atribuições específicas estabelecidas em lei.

Em resumo, aos órgãos policiais cabe preservar os direitos e garantias individuais, entre eles os direitos à vida, à liberdade, à propriedade, à integridade física, ao exercício da cidadania, enfim, os direitos humanos.

Há polêmica discussão sobre a própria terminologia pátria para designar as polícias. O núcleo da discussão estaria na própria etimologia da palavra, já que originalmente o vocábulo grego “politéia”, passando pelo latim “politia” significava o “conjunto de leis ou regras impostas ao cidadão (de cidade, “civitate”), com o fim de assegurar a moral, a ordem e a segurança pública”. Alguns autores defendem, portanto, que a expressão “polícia civil” configura um pleonasma, pois em sua origem o termo “polícia” designa os assuntos civis da “polis”. Por seu turno, “polícia militar” seria um contra-senso, ao transmudar-se em castrense uma instituição de natureza civil.

Um dos dados básicos para mensuração da eficiência da atividade policial em relação à população atendida é a relação de policiais por habitantes. Consta que a recomendação da Organização das Nações Unidas (ONU) é que haja um policial para cada 250 habitantes, isto é 0,25% de policiais. Nos países industrializados essa proporção gira em torno de um para cada 600 habitantes (Estados Unidos = 1:591; Inglaterra = 1:571; Japão = 1:653).

## **4. TIPOLOGIA DAS POLÍCIAS**

---

### **4.1 Modalidades de policiamento**

As polícias podem se estruturar para prover segurança à sociedade ou ao Estado. Na concepção de Dominique Monjardet (2002, 281 et seq.), ao abordar a tipologia das polícias, há três modalidades de atuação policial, segundo o enfoque se dê na polícia de ordem (política), polícia criminal (repressiva) ou polícia urbana (preventiva, comunitária, de proximidade). Os clientes dessas vertentes policiais seriam, respectivamente, o Estado, o criminoso e o cidadão. Discorre o autor que “quanto mais dividida a sociedade, quanto mais conflituoso seu pluralismo, tantas maiores são as possibilidades de a polícia de repressão (polícia criminal) ser relativamente a mais desenvolvida”, complementando que “quanto mais consensual e descentralizado o poder, mais os controles sociais internos são poderosos e limitam a delinquência organizada, mais o aparato policial é limitado à polícia de segurança pública, vigia urbana”. Na mesma linha é o ensinamento de David Bayley (2006).

Embora a polícia de Estado (polícia de ordem, às vezes também polícia secreta) possa atuar no âmbito territorial de toda a nação, sua atuação é pontual quanto aos alvos de sua ação, ou seja, as pessoas a serem vigiadas, protegidas ou reprimidas. Já as polícias destinadas a proteger a população se estruturam, o mais das vezes em escala circunscricional, abrangendo o território do ente instituidor.

A legitimação da atuação policial provém da autorização que a comunidade lhe dá, por intermédio do Estado, de fazer uso da força para controlar os excessos oriundos de integrantes dessa própria comunidade. Esta legitimação, porém, se desdobra em três fontes da atividade policial, pois, segundo Monjardet (2002, 15), ela atende ao poder, que lhe ordena o que fazer, executa serviços requisitados por todos e, além disso, tratando-se de uma profissão, busca desenvolver seus próprios interesses.

As polícias podem ter o caráter centralizado, como a francesa, modelo em que se inspirou a polícia brasileira, ou descentralizado, nos moldes das corporações policiais dos Estados Unidos.

Nos Estados federados, a polícia pode se estruturar segundo a esfera de governo a que pertencem. Temos, assim, as polícias de âmbito federal, as de âmbito regional e as de âmbito local. No Brasil, corresponderiam a polícias federais, estaduais e municipais. Entretanto, nem sempre estão presentes os três níveis de polícia, conforme a esfera de governo, como é o caso do nosso país, onde não existe polícia municipal.

Mesmo assim, essas polícias podem ter características diferenciadas quanto ao objeto de sua atuação operacional, seja ela preventiva, repressiva, ou de proteção de autoridades e outros segmentos da população. Outra forma de diferenciá-las é quanto ao alcance das atribuições de natureza criminal, se apenas preventivas, apenas repressivas ou as duas vertentes, a que se convencionou denominar ciclo completo.

As polícias normalmente se vinculam ao Poder Executivo, mas há casos em que os demais poderes são autorizados a possuir sua própria polícia. É o que ocorre no Brasil, em que existem as polícias legislativas federais, da Câmara e do Senado, e as estaduais e do Distrito Federal (art. 51, inciso IV, art. 52, inciso XIII, art. 27, § 3º, e art. 32, § 1º, respectivamente, da Constituição). No intuito de estabelecer a independência dos poderes, inclusive quanto às atividades de polícia nas dependências de seus prédios, o Poder Judiciário também reivindica criação de sua própria polícia, tema não albergado, porém, pela Lei Maior. É que, a exemplo das polícias legislativas, embora com atuação não territorial, mas edilícia, estaria garantida a não-ingerência de outro Poder na esfera de ação do Poder interessado.

## 4.2. Sistemas policiais

Quanto aos sistemas de atuação das polícias, a doutrina aponta os seguintes:

- sistema político (inglês), em que prevalece a função administrativa, mas no qual a polícia atua, também, na preservação da ordem pública, previne e reprime, procede a exames, colhe informações, mas não inquirir nem forma acusação;

- sistema jurídico (francês), no qual a polícia previne e reprime, auxilia a Justiça na coleta de indícios e de provas do crime, compreendendo as funções de polícia administrativa e polícia judiciária; é o sistema utilizado no Brasil;

- sistema eclético (alemão), que consiste em dupla atividade: uma, isolada e independente, com enfoque na prevenção e repressão das infrações, tomada de medidas de segurança pública e ordem social; outra, auxiliar e dependente, cujas tarefas primordiais compreendem o auxílio à economia pública, à educação nacional e à justiça preventiva, repressiva ou punitiva;

- sistema histórico é aquele em que a polícia garante a ordem social e a segurança pública, exercendo funções judiciárias e atuando num modelo que apresenta algo de arbitrário.

Outra classificação leva em conta os estilos de trabalho policial, que seriam os seguintes:

- de guarda (*watchman style*): aplica a lei como um meio de manter a ordem;

- jurídico ou legalístico (*legalistic style*): atua de forma a garantir que todas as leis sejam cumpridas;

- de comportamento policial (*service style*): busca atender aos desejos e aspirações da comunidade, utilizando, em seu auxílio, não apenas a lei, mas controles informais existentes, configurando o que se convencionou chamar polícia comunitária, de feitio mais proativo que reativo.

### 4.3 Categorias do trabalho policial

Segundo Bayley (2006, 233), a polícia pode atuar na aplicação da lei, investigação criminal, prestação de serviços, controle de multidões e regulação de tráfego.

Independentemente de atuarem em ciclo completo, porém, algumas polícias, como as legislativas, atuam em atividades distintas, consistindo em guarda, policiamento, segurança de autoridades, prevenção e combate a incêndio, além de outras atividades administrativas de cadastramento, registro e controle de acesso de pessoas e veículos.

Há poucas décadas estimula-se a atuação da polícia, independentemente da atividade, segundo uma filosofia que pretende substituir o trabalho dito profissional, pela ênfase na resolução de problemas e na polícia comunitária ou de proximidade, buscando, ainda, inverter a lógica do trabalho reativo para o proativo, isto é, antecipando-se aos eventos e mesmo às tendências criminógenas, mediante acurada análise criminal de dados estatísticos sobre a delinquência.

## 5. POLÍCIA NO BRASIL

### 5.1 Regime constitucional

Os policiais no Brasil fazem parte do sistema de segurança pública, cujo regime constitucional figura no art. 144 e seus parágrafos. O dispositivo preceitua as atribuições dos diversos órgãos que compõem o sistema, que pode ser esquematizado conforme o Quadro 5.1.

Quadro 5.1 – *Esquema das polícias brasileiras.*

POLÍCIAS BRASILEIRAS		NATUREZA	
		CIVIL	MILITAR
ESFERA	FEDERAL	POLÍCIA FEDERAL	-
		POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL	-
		POLÍCIA FERROVIÁRIA FEDERAL	-
	ESTADUAL	POLÍCIA CIVIL	POLÍCIA MILITAR

Desta forma, além dos três órgãos que compõem o segmento federal das polícias, há, nos níveis estaduais (e no Distrito Federal) pelo menos uma polícia civil e uma militar, o que implica a existência de 54 “polícias” de caráter estadual.<sup>2</sup>

Essa dicotomia (civil e militar), não existente no nível federal, deve-se à distribuição das atribuições, cabendo às polícias militares a atividade preventiva (evitar que infrações penais sejam cometidas) e às polícias civis a atividade repressiva (apurar as infrações penais ocorridas). Paralelamente a polícia militar mantém a ordem pública enquanto a polícia civil cumpre algumas decisões judiciais típicas (polícia judiciária).<sup>3</sup>

No dizer de Gasparini (2005, 167) os policiais civis são servidores públicos estatutários, integrando o gênero dos agentes públicos. Tratam-se de servidores estatutários, a quem se aplicam as disposições constitucionais dos art. 39 a 41. Gasparini classifica os policiais militares como agentes militares.<sup>4</sup> Segundo o mesmo autor o agente público tem os deveres de agir, de eficiência, de probidade e de prestar contas.<sup>5</sup> Esses deveres, porém, se exigidos do empregado privado, não o são na mesma intensidade e da mesma forma.

Recorde-se que os policiais em geral estão sujeitos aos requisitos estabelecidos no art. 37 da Constituição, quanto à acessibilidade a cargos, empregos e funções, à exigência de ingresso no quadro de carreira por concurso público, à proibição de acumular cargos ou empregos. Os policiais militares e bombeiros militares estão sujeitos, ainda, às prescrições do art. 142 da Constituição, por disposição do art. 42, § 1º.

<sup>2</sup> Nos Estados da Bahia, Paraná, Santa Catarina e Tocantins, fazem parte da estrutura das respectivas polícias militares os corpos de bombeiros militares.

<sup>3</sup> No âmbito federal, o Departamento de Polícia Federal possui ambas as atribuições, enquanto o Departamento de Polícia Rodoviária Federal, apenas a preventiva. A polícia ferroviária ainda não foi oficialmente criada.

<sup>4</sup> Op. cit., p. 243.

<sup>5</sup> Idem, p. 145 e seq.



As polícias no Brasil atuam segundo um critério de divisão de tarefas. Esse critério pode ser o da natureza da atividade, isto é, se essencialmente preventiva ou essencialmente repressiva. Assim, no âmbito estadual, onde tais características estão mais precisamente definidas, as polícias militares seriam polícias tipicamente preventivas, enquanto as polícias civis seriam repressivas.

Não há, no Brasil o critério de subdivisão territorial para atuação dos órgãos policiais. Assim, a Polícia Federal tem como circunscrição todo o território nacional. As polícias estaduais, o território do respectivo Estado ou Distrito Federal.

Há outros critérios de divisão das atribuições das polícias, além daquele apontado por Monjardet. Assim, Fábio Konder Comparato, ao prefaciar a obra de Mariano (2004, 11) propõe distingui-las entre polícia judiciária, polícia de vigilância e polícia de defesa civil. Nessa hipótese, a primeira seria representada pelas polícias civis, a segunda pelas polícias militares e a terceira pelos corpos de bombeiros, pelos órgãos de defesa civil e pelos segmentos das próprias polícias militares especializados em controle de tumultos, por exemplo.

Outros autores preferem reservar à expressão “polícia judiciária” apenas um aspecto das atividades das polícias civis, que é aquele em que cumpre determinações judiciais, como prisões, mandados de busca e apreensão etc. A denominação, entretanto, está difundida. A atividade de apuração de infrações penais seria a mais importante das atribuições da polícia civil, de caráter investigativo. Nessa óptica, a polícia civil seria, ao mesmo tempo, investigativa e judiciária. Em qualquer classificação, sua matéria-prima é o crime, donde a possibilidade de classificá-la, também, como polícia criminal.

Criminal o é, igualmente, a polícia militar, quando atua na repressão imediata (prisões em flagrante), ainda que em decorrência da atividade de prevenção, ou da manutenção da ordem (apoio no desalojamento de esbulhadores e na reintegração de posse, controle de tumultos, vigilância de manifestações). Mesmo na repressão mediata, segundo o modelo atual, a polícia militar atua, nos casos de investigação preliminar ou no curso de inquérito policial militar.

Há de se observar, então, que a polícia criminal não é atributo exclusivo da polícia civil. Da mesma forma, a atividade de prevenção, embora típica, não é exclusiva da polícia militar, visto que a polícia civil e a polícia penitenciária utilizam viaturas caracterizadas e uniformes durante certas operações. Tornam-se, assim, visíveis e, mesmo sem esse objetivo, acabam por executar policiamento preventivo por dissuasão por onde passem. Algumas polícias civis e militares chegam ao paroxismo de terem, em suas fileiras, segmentos típicos da outra, visando a complementar ou auxiliar as respectivas atividades.

Essa circunstância, por si, justificaria a existência de uma só polícia de ciclo completo no nível estadual. Assim, também, é justificável apenas uma polícia de ciclo completo no nível federal. O próprio Departamento de Polícia Federal possui, em sua estrutura, vários departamentos, divisões e delegacias especializadas para cumprimento sistematizado de suas atribuições. O mesmo fenômeno é observado quanto às polícias civis e militares.

## 5.2 Legislação de regência

Os policiais de natureza civil são regidos por estatuto próprio ou pela 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, estatuto conhecido como regime jurídico único (RJU), sempre aplicável subsidiariamente, ainda que haja estatuto próprio. Quanto aos policiais federais e policiais civis do Distrito Federal, a regência é dada pela Lei nº 4.878, de 3 de dezembro de 1965.

Policiais e bombeiros militares, agentes militares, são regidos também, ou por estatuto próprio ou pela Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980 (Estatuto dos Militares, conhecido como E-1), aplicável às Forças Singulares (Marinha, Exército e Aeronáutica), cuja legislação é a fonte para as normas das polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares, reputadas reservas do Exército (art. 144, § 6º da CF/88). O E-1 continua sendo aplicável a algumas polícias militares e corpos de bombeiros militares, como é o caso das corporações do Estado de São Paulo.

O Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969 (reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal), atualmente em vigor com várias alterações, é o sucessor da Lei nº 192, de 17 de janeiro de 1936, que determinava a reorganização, pelos Estados e pela União, das Polícias Militares, considerando-as reservas do Exército, e do Decreto-Lei nº 317, de 13 de março de 1967, que estendia suas disposições aos Corpos de Bombeiros Militares (art. 28, parágrafo único).

O Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983, que aprova o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares (R-200), em vigor, é oriundo dos Decretos nºs 66.862, de 8 de julho de 1970 e 82.020, de 20 de julho de 1978. O primeiro deles revogou o Decreto nº 61.245, de 28 de agosto de 1967 (R-187), que tratava do Regulamento das Inspetorias Gerais das Polícias Militares.

O art. 2º do regulamento conceitua legislação específica como aquela promulgada pela União, relativa às polícias militares (item 17) e legislação peculiar ou própria a da unidade da federação, pertinente à polícia militar (item 18). Assim, temos a legislação específica, mas de caráter geral, editada pela União, com aplicação no âmbito nacional, de cujo exemplo é o DL nº 667/69. No âmbito das polícias federais a Lei nº 2.251, de 26 de fevereiro de 1985 e alterações posteriores, dispõe sobre a criação da Carreira Policial Federal e seus cargos, fixa os valores de seus vencimentos e dá outras providências, enquanto a Lei nº 9.654, de 2 de junho de 1998 cria a carreira de Policial Rodoviário Federal e dá outras providências.

## **6. CRIAÇÃO DE NOVAS POLÍCIAS**

### **6.1 Disposição constitucional**

A criação de novos órgãos ou instituições policiais pressupõe a existência de um modelo policial definido pelo Estado interessado, modelo esse que seja fundado numa política de policiamento estabelecida nacionalmente. No Brasil, porém, esse modelo não está consolidado.

Por ocasião dos trabalhos da ANC que redigiu a atual Constituição, a preocupação maior era evitar que os organismos policiais repercutissem os desmandos do regime de exceção, quando atuavam mais como uma polícia de ordem ou de Estado. A doutrina de combate aos ideais comunistas ou de tendência esquerdista em geral perpassava as atividades de

todas as polícias, levadas a efeito pelos organismos de controle social como o DOI-CODI (Destacamento de Operações de Informações – Centro de Operações de Defesa Interna), ligados às polícias federal e civis, assim como a consolidação de uma força policial de caráter militar, em tudo similar às forças armadas de defesa do território, com vistas a combater o “inimigo interno”.

Entretanto, embora desarticuladas ao longo do tempo as estruturas de informação de caráter ideológico, as forças policiais ostensivas mantiveram seu modelo, ainda hoje questionado (exceto pelas próprias corporações). Subsistem, então, as características de polícia de controle dos excluídos e não de polícia cidadã em seu enfoque desejável de inclusão social, retoricamente defendido pelos comandantes mas sistematicamente esquecido, no cotidiano das ruas, pela imposição inexorável da cultura organizacional subjacente.

No Capítulo da Segurança Pública, portanto, pouco se discutiu, tratando-se exaustivamente das situações de exceção, como estado de defesa e estado de sítio, na Subcomissão da Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança, integrante da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições.

Assim, em termos de segurança pública, simplesmente se mantiveram as instituições até então existentes que, desde a época do Império tiveram ligeiras modificações, não se criando nenhuma nova, sequer se estabelecendo um modelo que consistisse em alteração profunda das estruturas existentes. O art. 144 da Constituição é o único que trata da segurança pública, discriminando, no *caput*, as instituições existentes (inclusive a polícia ferroviária federal, ainda não estruturada) e explicando, nos parágrafos, as atribuições históricas de cada uma.

O art. 144 da Constituição disciplina as atribuições dos órgãos responsáveis pela segurança pública, além de dispor que as polícias dos entes federados subordinam-se aos Governadores (§ 6º), e de remeter à legislação infraconstitucional a organização e o funcionamento dos referidos órgãos (§ 7º). Assim, manteve-se a estrutura militar das polícias ostensivas e até dos corpos de bombeiros, vinculando-os ao Exército como sua reserva e forças auxiliares, conforme a redação do art. 144:

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, organizado e mantido pela União e 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;

II – prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III – exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

IV – exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e 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.

§ 9º A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39.

Na redação anterior do § 1º foi incluída a expressão “organizado e mantido pela União e” pela Emenda Constitucional (EC) nº 19/1998, que também alterou, no mesmo sentido, os §§ 2º e 3º. No inciso III do § 1º foi alterado o termo “aérea” para “aeroportuária”, pela mesma EC. Essas foram as únicas alterações, cosméticas, no texto constitucional sobre segurança pública, ao longo de vinte anos.

O art. 7º estabeleceu dispositivo de caráter programático, ainda não legislado de forma plena. O art. 9º foi incluído pela mesma EC nº 19/1998.

Tendo a Constituição atual optado por manter as estruturas policiais existentes à época de sua elaboração, verifica-se que há três polícias de nível federal, diferenciadas segundo o objeto de atuação. A polícia federal, além de atuar como polícia judiciária da União, encarrega-se de prevenir e reprimir os crimes em que haja interesse da União envolvido, ou que sejam de repercussão interestadual ou internacional. Já as polícias rodoviária e ferroviária federais atuam basicamente na prevenção e repressão imediata atinente às respectivas frentes de atuação, isto é rodovias e ferrovias federais.

No âmbito estadual (incluindo o Distrito Federal), temos 27 polícias civis e 27 polícias militares. À evidência, mesmo para os Estados recém-criados durante a ANC ficou implícito que o padrão a ser adotado seria a dualidade de uma polícia civil e uma polícia militar. Os corpos de bombeiros militares, integrantes que são do sistema de defesa civil, ora são

autônomos, ora integram as polícias militares, o que não interfere nas considerações em curso, visto que não participam do ciclo da persecução criminal. Esse ciclo se inicia na prevenção e, quando esta é infrutífera, passa-se à repressão, que pode ser imediata (prisão em flagrante) ou mediata (investigação e entrega das provas à Justiça). Na ponta, há o sistema judicial, atuando em uníssono com o Ministério Público, no sentido de garantir a aplicação das sanções penais aos criminosos.

Como não se previu polícia municipal na Constituição, algumas guardas municipais insistem em obter, também, o status de polícia, preferencialmente, de ciclo completo. Essa intenção esbarra na dificuldade de não existir um sistema judicial no nível municipal, o que criaria barreira de difícil senão impossível superação operacional.

## 6.2 Necessidade de estabelecimento de um modelo de policiamento

Não existe no país uma política nacional de segurança pública claramente definida, na qual estejam expressamente estabelecidos os princípios básicos que dêem uniformidade às ações pertinentes, incluindo os pressupostos doutrinários para atuação dos legislativos dos diversos níveis da federação. O que se tem é um Plano Nacional de Segurança Pública, não exaustivamente discutido com a sociedade, mas elaborado no ano 2000, a partir da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), órgão da estrutura do Ministério da Justiça. Além desse documento, apenas aspirações programáticas esparsas em documentos diversos tratam superficialmente do tema, por meio de políticas parciais dos sucessivos governos, como o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP, criado pela Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001), o Sistema Único de Segurança Pública (Susp), a Força Nacional de Segurança Pública (FNSP, criada pelo Decreto nº 5.289, de 29 de novembro de 2004), culminando com o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronaspi, criado pela Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007).

O mencionado Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), reconhece o esgotamento do modelo dualizado de polícia, com instituições policiais de ciclo incompleto. Propôs atualizá-lo mediante a implantação do Susp nos Estados e no âmbito da União, com interface com os municípios por meio das guardas municipais.

Não se tratam de mudanças profundas, mas com certa tendência a criar mais dificuldades à ação das polícias que as observadas atualmente. Uma delas é o objetivo de criação paulatina de uma “ou várias” polícias estaduais de ciclo completo. Ora, não faz sentido mais de uma polícia de ciclo completo numa mesma base territorial. Mesmo os Estados Unidos, país tido como parâmetro para a proliferação de organismos policiais<sup>6</sup>, as bases territoriais são bem definidas. Assim, temos as polícias de nível federal, estadual, dos condados e dos municípios. O que ocorre naquele país, com frequência, são operações integradas entre as forças, mas não sobreposição de circunscrições para polícias de mesmo nível.

Contraditoriamente, o PNSP estabelece as práticas implementadas no âmbito dos vários níveis de governo como parâmetros para futuras mudanças constitucionais, quando o inverso é que seria coerente: estabelecem-se os paradigmas no documento maior e, a

---

<sup>6</sup> Consta que há, naquele país, entre catorze mil e dezessete mil órgãos, conforme o critério que se utilize para definir quais se enquadram na definição de organismo policial.

partir daí, tanto o governo federal quanto os estaduais adequam suas forças policiais ao comando constitucional.

Entre as mudanças propostas mais impactantes do PNSP estão: extinção dos tribunais e auditorias militares estaduais; elaboração de uma lei orgânica única para as polícias estaduais; desvinculação entre as polícias militares e o Exército; extinção do indiciamento<sup>7</sup> durante o inquérito policial; piso nacional de salário para as polícias; criação de ouvidorias de polícia autônomas e independentes; e desconstitucionalização do tema da segurança pública, a título de conferir liberdade aos Estados para melhor disporem sobre suas polícias, num pretense reforço do princípio federativo. Estudiosos de segurança pública igualmente preconizam as mesmas medidas ou de caráter semelhante, como Amendola (2002), Beato, Rabelo e Oliveira Júnior (*in* Beato, 2008), Gomes (2000), Lemgruber, Musumeci e Cano (2003), Mariano (2004) e Soares (2006), entre outros.

Tratam-se, portanto, de macropolíticas, que não descem ao detalhamento que seria obtido por meio de uma consolidação das políticas regionais e locais que atenda a todas as variáveis atinentes à segurança pública nos vários rincões do país. Embora propondo algumas mudanças louváveis, não parece priorizar o aperfeiçoamento do sistema de segurança pública do país, senão alterar questões pontuais que propiciem o controle das polícias, mas que não dão os instrumentos necessários para que a polícia controle o crime. Exemplo típico dessa “política” foi a recente celebração, entre as autoridades máximas dos três Poderes, no nível federal, do “II Pacto Republicano por um Sistema de Justiça mais Acessível, Ágil e Efetivo”, em que as boas idéias acerca da efetividade da Justiça colidem com a restrição ao uso de instrumentos investigativos pela polícia, o que tende a beneficiar os delinquentes poderosos.

### 6.3 Adoção do modelo adequado

O ideal do Estado democrático brasileiro pressupõe uma polícia de Estado mínima, ou seja, a que atua numa sociedade heterogênea com controle social difuso, onde as opiniões são ouvidas, a oposição é parte essencial do processo político e as manifestações pacíficas toleradas. Entretanto, para que uma polícia mereça esse nome, é preciso uma atuação preventiva e repressiva fortes, de forma a dissuadir e reprimir as infrações penais e os atentados contra os padrões de civilidade, dotando o meio ambiente de sensação de segurança em seu nível máximo possível.

Um dos critérios mais utilizados para a aquilatação da efetividade do trabalho policial é o percentual de resolução de crimes. As formas de medir a produtividade da polícia são conflitantes, porém, ao se considerarem duas meias polícias. Embora a diminuição da criminalidade pela aplicação correta e ágil da lei penal implique uma prevenção geral, a missão do policiamento preventivo em si é reduzir os crimes. Quando a polícia militar não consegue conciliar a avaliação mediante estatísticas sobre número de prisões efetuadas, por exemplo, comparados à diminuição da criminalidade como um todo, verifica-se o grande dilema da dualidade policial. À polícia civil bastaria ser avaliada segundo a correção e celeridade na condução dos procedimentos e efetividade na produção de provas, uma vez que a utilização de outros dados, como registro de ocorrências e instauração de procedimentos policiais cartorários esbarram no mesmo dilema. Fica-se entre a omissão, visando a impactar as estatísticas de redução do crime, e a superprodução, procurando demonstrar a produtividade da corporação.

---

<sup>7</sup> Alguns autores preferem “indiciação”.

Dito isso, parece-nos mais adequado um modelo de polícia única em que segmentos diversos se encarregariam do patrulhamento preventivo, da repressão imediata e da repressão mediata. A integração dos segmentos, perfeitamente possível sob comando unificado – e não a integração entre polícias historicamente hostis entre si – poderia permitir a otimização das metas, mediante a alocação de recursos para investimento e até para incremento na remuneração dos policiais, segundo os percentuais de superação das metas.

A tendência seria a redução da criminalidade ao longo do tempo, favorecendo o segmento preventivo. Entretanto, um comando único teria condições de remanejar seu efetivo conforme a necessidade, de forma a manter todo o efetivo motivado, alocando aos segmentos mais “rentáveis” os melhores policiais, segundo resultado de avaliações objetivas periódicas.

#### 6.4 A polícia municipal

Não é de todo desarrazoada a idéia de se criar polícias municipais ou metropolitanas, nos moldes das existentes nos Estados Unidos, como proposto por Mariano (2004). As metropolitanas seriam ligeiramente equivalentes às polícias dos condados norte-americanos, se bem que restritas justamente às áreas metropolitanas brasileiras, quase todas conurbadas em torno de uma capital.

Segundo Bayley (2006, 20), a polícia se distingue, não pelo uso real da força, mas por possuir autorização para usá-la. Essa assertiva nos leva a induzir que algumas guardas municipais, por estarem autorizadas a usar a força, mediante o porte de armas de fogo, teriam, na sua concepção, características de forças policiais.

Essas polícias, entretanto, fariam apenas – e tem potencial para fazê-lo muito bem – o policiamento comunitário, de proximidade, tão em voga há algumas décadas e, quando bem executado, de resultados mais que satisfatórios. Naturalmente continuariam com suas atribuições principais de vigilância dos próprios municipais, escolas, parques, áreas de conservação, além de atuação educativa no trânsito e outras voltadas para as vocações locais de controle formal da comunidade, com intensa interação com os mecanismos informais de controle.

Cumprir observar que qualquer guarda municipal, assim como qualquer pessoa, dispõe do “poder de polícia” às vezes pleiteado, que é o de executar a repressão imediata sem a necessidade de se acionar a polícia militar ou a polícia civil. É o que estabelece o art. 301 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal): “*Art. 301. Qualquer do povo poderá e as autoridades policiais e seus agentes deverão prender quem quer que seja encontrado em flagrante delito*”. O poder de repressão imediata, portanto, já existe.

Resta abordar a questão do ciclo completo e do porte de arma de fogo. Como não existe uma Justiça municipal, é evidente que eventual polícia municipal não pode formar o inquérito para entregá-lo à Justiça Estadual, seja mediante investigação, seja por formalização da prisão em flagrante, donde a desaconselhável extensão do ciclo completo. Quando muito, poderia encaminhar ao juizado especial criminal as partes envolvidas em infrações penais de menor potencial ofensivo, em situação flagrancial. Essa medida, porém, é defendida como prerrogativa própria pelas polícias civis, que detêm a competência para a repressão penal, sob o argumento de que a autoridade policial deve lavrar o termo

circunstanciado, conforme determina o art. 69 da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. E nisso têm razão, por se tratar de comando legal. Trata-se, contudo, basicamente, de repressão imediata, que as polícias militares podem efetuar e, por essa razão, também reivindicam a prerrogativa. Tal descompasso é gerado mais pelo centenário conflito entre as duas “meias polícias” e pela discussão acerca de quem pode ser considerado “autoridade policial”. Enfim, se nem às polícias militares foi deferida competência para tanto, muito menos o será para as polícias municipais, visto que o juiz e o promotor, sendo agentes do Estado (ente federado), não poderiam fazer determinações a um agente de outro nível de governo. O mesmo raciocínio se aplica à eventual atuação da polícia municipal diante do juizado especial federal.

Quanto ao porte de arma de fogo, trata-se de requisito básico para que alguma força atue como polícia repressiva, com o poder de “parar e prender” e encaminhar o infrator aos órgãos judiciais ou policiais pertinentes, sob pena de se presenciarem situações vexaminosas e até arbitrárias, se, para conduzir um preso, por exemplo, a polícia municipal necessitasse do apoio de outras polícias. Assim, a transformação das atuais guardas municipais em polícias municipais, só poderia ocorrer quanto àquelas que detêm o porte de arma, seja ele em caráter permanente, nos municípios com mais de quinhentos mil habitantes, seja em caráter temporário, isto é, durante o serviço, nos municípios que possuem entre cinquenta mil e quinhentos mil habitantes (incisos III e IV, respectivamente, do art. 6º da Lei nº 10.826, de 28 de dezembro de 2003, conhecido como Estatuto do Desarmamento).

Essa discriminação legal é suficiente para se evitar que proliferem pelo país polícias de efetivo mínimo, nas cidades interioranas onde manda o “coronel” oligárquico, que delas fariam sua guarda pretoriana, quando não para isso utilizasse em seus quadros jagunços e pistoleiros de aluguel, nesse caso travestidos de servidores públicos e sustentados pelo contribuinte. Nas regiões metropolitanas, porém, seria possível a criação de polícia municipal nos municípios com menos de cinquenta mil habitantes, pois esses também podem utilizar arma de fogo durante o serviço, nos termos do § 7º do mesmo artigo do mesmo Estatuto. O risco citado anteriormente é minimizado pela proximidade da mídia, dos formadores de opinião, da complexidade da cidade grande que não se coaduna com a apatia presente frente aos desmandos dos grotões.

Se se adotasse o parâmetro de quinhentos mil habitantes, cerca de quarenta municípios seriam contemplados; se o parâmetro fosse 250 mil habitantes, conforme o texto original do Estatuto para o porte permanente, cerca de cem municípios atenderiam o requisito; adotando-se o limite de cinquenta mil habitantes, o número já sobe para cerca de seiscentos municípios. Boa parte desses municípios, contudo, integram as regiões metropolitanas. Considerando-se a in experiência nacional quanto a polícias municipais, cuida-se que a implantação devesse ser paulatina, iniciando-se pelos municípios mais populosos, acima de um milhão de habitantes, por exemplo (quinze municípios) e a partir da criação das polícias em um percentual desses municípios (*e.g.* dois terços), abrir-se-ia a faculdade aos mais populosos seguintes, acima de quinhentos mil habitantes, por exemplo, e assim, sucessivamente. Essa metodologia permitiria avaliar, ao longo do processo, o sucesso da medida e corrigir rumos quanto a práticas inadequadas, especialmente as tendentes a contornarem os requisitos legais.

A transformação das guardas municipais em polícias municipais não se pode dar, porém, por mera disposição legal, sem o estabelecimento, mesmo a nível constitucional, de alguns pressupostos para sua atuação conforme esse novo paradigma. Assim é que, a par de não considerarmos racional a existência de mais de uma polícia em cada esfera de



governo atuando sobre o mesmo território ou executando tarefas inerentes à mesma clientela, no dizer de Monjardet, ou, ainda, e mais precisamente, mais de uma polícia de ciclo completo nessas mesmas circunstâncias, não é recomendável que uma polícia municipal tenha a prerrogativa de atuar em ciclo completo.

## 7. CONCLUSÃO

---

Ante o exposto, consideramos adequado, portanto, a existência dos seguintes organismos policiais:

1) uma polícia federal, instituída por lei como órgão público permanente, organizada e mantida pela União e estruturada em carreira, com as atribuições atuais da Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Polícia Ferroviária Federal, atuando em ciclo completo, podendo dispor, em sua estrutura, de um ou mais segmentos próprios voltados à polícia de ordem, à polícia preventiva e à polícia repressiva, cujos procedimentos e controle externo seriam vinculados à Justiça Federal e Ministério Público Federal, respectivamente;

2) uma polícia estadual em cada Estado e Distrito Federal, instituída por lei estadual como órgão público permanente, organizada e mantida pelo Estado<sup>8</sup> e estruturada em carreira, com as atribuições atuais da polícia civil e da polícia militar, atuando em ciclo completo, podendo dispor, em sua estrutura, de um ou mais segmentos próprios voltados à polícia de ordem, à polícia preventiva e à polícia repressiva, cujos procedimentos e controle externo seriam vinculados à Justiça Estadual e Ministério Público Estadual, respectivamente<sup>9</sup>;

3) uma polícia municipal, no nível do Município, instituída facultativamente apenas por aqueles que disponham de guarda municipal com a prerrogativa de porte de arma de fogo, nos termos dos art. 6º, incisos III e IV da Lei nº 10.826/2003, por transformação dessa guarda municipal, como órgão público permanente, organizada e mantida pelo Município e estruturada em carreira, com as atribuições atuais das guardas municipais, atuando como polícia preventiva e repressiva imediata, podendo dispor, em sua estrutura, de segmentos próprios voltados à polícia de guarda patrimonial e de equipamentos públicos, polícia comunitária ou de proximidade, polícia de trânsito, polícia ambiental e outras, conforme as necessidades de interesse local; e, ainda, podendo celebrar convênios para atuar em municípios limítrofes que não possam instituir sua polícia municipal.

Nessa perspectiva, os corpos de bombeiros militares ficariam vinculados aos organismos de defesa civil, também adotando a natureza de força civil, ainda que autorizados ao uso da força em nome da incolumidade pública.

Em consequência, não é aconselhável a criação de novos órgãos policiais

---

<sup>8</sup> Nos termos da justificativa que manteve as polícias do Distrito Federal organizadas e mantidas pela União, tal situação poderia ser preservada (art. 21, inciso XIV da Constituição).

<sup>9</sup> O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) integra o Ministério Público da União (MPU), conforme disposto no art. 128 da Constituição.

onde já existem forças próprias do ente federado, dentro de cada Poder. As necessidades de provimento de policiamento ou atividades especiais em determinados segmentos podem ser providos pela polícia federal, no âmbito da União, sendo desnecessária, portanto, a criação de polícia aquaviária, polícia marítima, polícia universitária e outras modalidades, uma vez que as forças públicas existentes já atuam nessas frentes, segundo suas competências constitucionais. O que pode ser feito é o aparelhamento das forças existentes, incluindo o incremento do aporte orçamentário, o não contingenciamento e até a garantia de aplicação mínima em segurança pública da receita tributária apurada no âmbito de cada ente federado.

Ao se colocar a presente Nota Técnica à disposição do solicitante e demais órgãos e Senhores Parlamentares da Casa, vislumbra-se como melhor solução, afinal, o chamamento à sociedade civil nas pessoas dos principais interessados para que, por meio de seus órgãos e entidades representativas, se discuta o tema nesta casa legislativa, vocacionada para a solução dos problemas nacionais, de que é exemplo o sucesso de audiências públicas realizadas nos momentos importantes do processo legislativo.

## 8. REFERÊNCIAS

---

AMENDOLA, Paulo. *Segurança pública: a proposta de como aumentar a capacidade preventiva da polícia*. Rio de Janeiro: Ciência Moderna, 2002.

BAYLEY, David H. *Padrões de policiamento: uma análise comparativa internacional*. Trad. René Alexandre Belmonte. – 2. ed. 1. reimpr. – São Paulo: Edusp, 2006. – (Série Polícia e Sociedade; n° n° 1).

BEATO, Claudio, RABELO, Karina e OLIVEIRA JÚNIOR, Almir de. **Reforma policial no Brasil**. In: *Compreendendo e avaliando: projetos de segurança pública*. Org. Claudio Beato. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008, p. 167-217.

GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*. 10. ed. rev. e at. São Paulo: Saraiva, 2005.

GOMES, Heraldo. *Vestígios de inteligência policial*. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo/Garamond, 2000.

LEMGRUBER, Julita, MUSUMECI, Leonarda e CANO, Ignacio. *Quem vigia os vigias?: um estudo sobre controle externo da polícia no Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 2003.

MARIANO, Benedito Domingos. *Por um novo modelo de polícia no Brasil: a inclusão dos municípios no sistema de segurança pública*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004. – (Coleção Brasil Urgente).

MONJARDET, Dominique. *O que faz a polícia: sociologia da força pública*. Trad. Mary Amazonas Leite de Barros. Ed. Ver. 2002. São Paulo: Edusp, 2003. – (Série Polícia e Sociedade; n° n° 10/Org: Nancy Cardia).

SOARES, Luiz Eduardo. *Segurança tem saída*. Rio de Janeiro: Sextante, 2006.