



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**

**FACULDADE DE DIREITO**

**MESTRADO PROFISSIONAL EM SEGURANÇA PÚBLICA,  
JUSTIÇA E CIDADANIA**

**CARLOS EMERSON OLIVEIRA SAMPAIO**

**O TERMO CIRCUNSTANCIADO DE OCORRÊNCIA COMO  
UM INSTRUMENTO EMBRIONÁRIO PARA A  
IMPLANTAÇÃO DO CICLO COMPLETO DE POLÍCIA NO  
BRASIL:**

**ANÁLISE DA ATUAÇÃO DA POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL EM  
FEIRA DE SANTANA/BA ENTRE 2018 E 2021**

SALVADOR

2024

**CARLOS EMERSON OLIVEIRA SAMPAIO**

**O TERMO CIRCUNSTANCIADO DE OCORRÊNCIA COMO  
UM INSTRUMENTO EMBRIONÁRIO PARA A  
IMPLANTAÇÃO DO CICLO COMPLETO DE POLÍCIA NO  
BRASIL:  
ANÁLISE DA ATUAÇÃO DA POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL EM  
FEIRA DE SANTANA/BA ENTRE 2018 E 2021**

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Segurança Pública, Justiça e Cidadania, da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia como requisito para obtenção do título de Mestre em Segurança Pública.

Orientador: Professor Doutor Carlos Alberto Miranda Santos

SALVADOR

2024

### Dados internacionais de Catalogação na Publicação

S192 Sampaio, Carlos Emerson Oliveira

O termo circunstanciado de ocorrência como um instrumento embrionário para a implantação do ciclo completo de polícia no Brasil: análise da atuação da Polícia Rodoviária Federal em Feira de Santana/BA entre 2018 e 2021 / por Carlos Emerson Oliveira Sampaio. – 2024.

91 f. : il. color.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Alberto Miranda Santos.

Dissertação (Mestrado Profissional) – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Direito; Universidade Federal da Bahia – Escola de Administração, Salvador, 2024.

1. Brasil - Polícia Rodoviária Federal. 2. Infração penal de menor potencial ofensivo. 3. Segurança Pública. I. Santos, Carlos Alberto Miranda. II. Universidade Federal da Bahia - Faculdade de Direito. III. Universidade Federal da Bahia – Escola de Administração. IV. Título.

CDD – 345

**CARLOS EMERSON OLIVEIRA SAMPAIO**

**O TERMO CIRCUNSTANCIADO DE OCORRÊNCIA  
COMO UM INSTRUMENTO EMBRIONÁRIO PARA A  
IMPLANTAÇÃO DO CICLO COMPLETO DE POLÍCIA  
NO BRASIL: ANÁLISE DA ATUAÇÃO DA POLÍCIA  
RODOVIÁRIA FEDERAL EM FEIRA DE SANTANA /BA  
ENTRE 2018 E 2021.**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de Mestre em Segurança Pública, Justiça e Cidadania, da Escola de Administração/Faculdade de Direito, da Universidade Federal da Bahia, na Área de Concentração: Segurança Pública, Linha de Pesquisa: Políticas e Gestão em Segurança Pública, aprovada em 25 de setembro de 2024.

**BANCA EXAMINADORA**

Documento assinado digitalmente  
 **CARLOS ALBERTO MIRANDA SANTOS**  
Data: 25/09/2024 10:56:43-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

Carlos Alberto Miranda Santos – Orientador  
Doutor em Direito pela Universidade Federal da Bahia

**RAFAELA ALBAN ZANCHETTA** Assinado de forma digital por  
RAFAELA ALBAN ZANCHETTA  
Dados: 2024.09.25 11:18:27  
-03'00'

---

Rafaela Alban Zanchetta  
Doutora em Direito pela Universidade Federal da Bahia

Documento assinado digitalmente  
 **CARLOS EDUARDO DE OLIVEIRA ALBAN**  
Data: 02/10/2024 16:47:40-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

Carlos Eduardo de Oliveira Alban  
Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos

## AGRADECIMENTOS

A Deus, pela oportunidade da nossa existência e por permitir a finalização de mais uma tarefa.

À Julia, mãe querida, cujo amor incondicional e crença no poder transformador do conhecimento foram fundamentais para meu desenvolvimento pessoal e acadêmico.

À Laise, minha amada esposa, pelo apoio incansável, pela dedicação exemplar e pelo companheirismo inabalável. Sua presença ao meu lado tem sido uma força vital para o meu sucesso e crescimento.

Aos professores do mestrado e aos servidores pelo seu compromisso e dedicação. A orientação acadêmica e o apoio administrativo de todos vocês foram essenciais para o meu desenvolvimento e sucesso.

Ao Prof. Carlos Alberto Miranda Santos que, sempre solícito e cordial na missão de orientar, acreditou no projeto e deu o direcionamento adequado à conclusão deste trabalho.

Aos meus colegas de mestrado, especialmente à Janiere Portela, pelo apoio, pela colaboração e pelo companheirismo ao longo desta jornada.

Por fim, a todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização desta pesquisa

**“A justiça atrasada não é justiça; senão injustiça qualificada e manifesta.”**

Rui Barbosa

SAMPAIO, Carlos Emerson Oliveira. **O TERMO CIRCUNSTANCIADO DE OCORRÊNCIA COMO UM INSTRUMENTO EMBRIONÁRIO PARA A IMPLANTAÇÃO DO CICLO COMPLETO DE POLÍCIA NO BRASIL: Análise da Atuação da Polícia Rodoviária Federal em Feira de Santana/Ba entre 2018 e 2021.** 2024. 91 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Segurança Pública, Justiça e Cidadania). Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2024.

## RESUMO

A Polícia Rodoviária Federal (PRF) foi pioneira na lavratura de Termos Circunstanciados de Ocorrência (TCO) por conta própria, apesar de atuar por muitos anos sem uma legislação que lhe conferisse segurança jurídica plena. Essa lacuna foi preenchida somente após a convalidação pelo Supremo Tribunal Federal (STF) do Decreto Federal nº 10.073/2019, que formalmente conferiu à PRF a competência para lavrar TCOs. Esta dissertação tem como objetivo analisar de que modo a implantação do ciclo completo de polícia, através da lavratura do TCO pela PRF, contribui para a eficiência da prestação do serviço público de segurança. O objeto empírico da pesquisa são os TCOs lavrados pela Delegacia PRF de Feira de Santana-BA no período de 2018 a 2021. O referencial teórico abrange estudos e pesquisas de especialistas em segurança pública, como o sociólogo Luís Eduardo Soares. A metodologia empregada foi quali-quantitativa, combinando revisão bibliográfica e análise documental. A análise dos dados revelou que a experiência exitosa da PRF com a lavratura de TCOs pode ser vista como um embrião do ciclo completo de polícia, que diminuiu custos, otimizou os recursos da polícia e humanizou o tratamento dado aos transgressores. Conclui-se que a implementação desse modelo promoveu uma administração mais eficaz e célere da justiça, evidenciando a importância da adoção de políticas públicas que favoreçam a integração e a eficiência no sistema de segurança pública.

**Palavras-chave:** Polícia Rodoviária Federal; Termo Circunstanciado de Ocorrência, Infrações de Menor Potencial Ofensivo; Segurança Pública; Ciclo Completo de Polícia.

SAMPAIO, Carlos Emerson Oliveira. **THE CIRCUMSTANCED TERM OF OCCURRENCE AS AN EMBRYOUS INSTRUMENT FOR THE IMPLEMENTATION OF THE FULL POLICE CYCLE IN BRAZIL: Analysis of the Performance of the Federal Highway Police in Feira de Santana/Ba between 2018 and 2021**. 2024. 91 f. Dissertation (Professional Master's Degree in Public Security, Justice and Citizenship). Faculty of Law, Federal University of Bahia, Salvador, 2024.

## **ABSTRACT**

The Federal Highway Police (PRF) was a pioneer in drafting Occurrence Reports (TCO) on its own, despite operating for many years without legislation that provided full legal security for this practice. This gap was only addressed after the Supreme Federal Court (STF) validated Federal Decree No. 10.073/2019, which formally granted the PRF the authority to draft TCOs. This dissertation aims to analyze how the implementation of the complete police cycle, through the drafting of TCOs by the PRF, contributes to the efficiency of public security services. The empirical object of the research includes TCOs drafted by the PRF Delegation in Feira de Santana-BA from 2018 to 2021. The theoretical framework encompasses studies and research by public security experts such as sociologist Luís Eduardo Soares. The methodology employed was qualitative-quantitative, combining literature review and document analysis. The data analysis revealed that the successful experience of the PRF with TCOs can be seen as an embryo of the complete police cycle, reducing costs, optimizing police resources, and humanizing the treatment of offenders. It is concluded that the implementation of this model has promoted a more efficient and swift administration of justice, highlighting the importance of adopting public policies that favor integration and efficiency in the public security system.

**Keywords:** Federal Highway Police, Occurrence Report, Minor Offenses, Public Security, Complete Police Cycle.

## Sumário

### INTRODUÇÃO9

### 1 CONTROLE SOCIAL, SEGURANÇA PÚBLICA E CRIMINOLOGIA17

#### 1.1 FORMAS DE CONTROLE SOCIAL17

#### 1.2 SEGURANÇA PÚBLICA21

#### 1.3 CRIMINOLOGIA APLICADA À SEGURANÇA PÚBLICA25

### 2 SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL31

#### 2.1 MODELO DUALISTA: POLÍCIA OSTENSIVA X POLÍCIA INVESTIGATIVA36

#### 2.2 MODELO DO CICLO COMPLETO DE POLÍCIA40

##### 2.2.1 Ciclo Completo nas IMPOs44

##### 2.2.2 Ciclo Completo na Polícia Rodoviária Federal (PRF)46

#### 2.3 POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA, INFLUENCIADA PELO MODELO DE SEGURANÇA PÚBLICA VIGENTE47

### 3 INVESTIGAÇÃO CRIMINAL NO BRASIL51

#### 3.1 INQUÉRITO POLICIAL VERSUS TERMO CIRCUNSTANCIADO DE OCORRÊNCIA53

#### 3.2 COMPETÊNCIA CONCORRENTE DAS POLÍCIAS NA ELABORAÇÃO DO TCO59

#### 3.3 ELABORAÇÃO DO TCO PELA PRF – BASES LEGAIS62

### 4 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DE DADOS65

#### 4.1 VISÃO GERAL DOS DADOS COLETADOS.66

#### 4.2 RECURSOS E INFRAESTRUTURA DA DELEGACIA PRF DE FEIRA DE SANTANA.70

#### 4.3 COMPARAÇÃO ENTRE APF E TCO.72

##### 4.3.1 Tipos de crimes mais comuns em TCO74

##### 4.3.2 Tipos de crimes mais comuns em APF77

#### 4.4 ANÁLISE PROSPECTIVA: IMPLICAÇÕES DA PRF NO EXERCÍCIO DO CICLO COMPLETO DE POLÍCIA

80

### CONCLUSÃO802

## INTRODUÇÃO

É frequente a percepção de que a segurança pública brasileira é ineficiente e que a impunidade atinge índices inaceitáveis, embora o país tenha a terceira maior população carcerária do mundo, segundo dados do CNJ (2021). No centro dessa discussão está a atuação das polícias ostensiva e investigativa que ainda operam sob um modelo dualista de polícia, fruto do regime militar brasileiro, com divisão estanque de atribuições.

Em face desse cenário, questiona-se se realmente estariam as polícias cumprindo efetivamente seu papel de prestadores do serviço público de segurança, na medida em que poderiam estar atuando de maneira desordenada e ineficaz, a um custo financeiro e humano bastante elevado, além de atuarem reforçando o viés seletivo e estigmatizante do sistema penal.

A preocupação com a concretização dos direitos fundamentais concernentes à segurança pública, bem como o atendimento ao princípio da eficiência aplicado à prestação do serviço de segurança, faz surgir a necessidade da atuação completa das instituições policiais, com atividades preventivas e repressivas numa única instituição, o que se denomina de ciclo completo de polícia.

Nesse contexto, um grande contingente de delitos de baixa ofensividade não consegue ser solucionado pelos métodos clássicos de investigação e de processamento, reclamando regras próprias, fundadas na simplicidade, na informalidade, na celeridade, na negociação e despenalização. Assim, em razão da malfadada competência exclusiva dos delegados para a elaboração do Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO), tem-se que a quase totalidade dos crimes de menor potencial ofensivo acabam sendo apurados no sistema de justiça penal, tendo início, de modo geral, na atuação da polícia ostensiva que, com espeque na legislação vigente, conduz os autores à polícia judiciária onde a regra é a burocracia, a lentidão e o tratamento hostil.

Não se olvida que a polícia investigativa, em muitos estados brasileiros, enfrenta deficiência de pessoal e possui uma estrutura organizacional obsoleta, todavia, tal fato não justifica uma verdadeira eleição (predileção) de ocorrências criminais e de infratores, fruto da seletividade penal. Desse modo, o serviço público de segurança, no modelo posto, foca preponderantemente na atuação repressiva das

polícias ostensivas, cujos controles interno e externo são pouco resolutivos. Assume-se de antemão que tal estrutura tem se mostrado ineficiente e, em última análise, como causa para o crescimento da criminalidade.

No enfrentamento da criminalidade, pouca atenção tem sido dada aos delitos de baixo potencial ofensivo pelas políticas públicas, embora sejam eles que, majoritariamente, ocupem as agências policiais. Diante da enorme demanda, a opção tem sido a manutenção dos métodos tradicionais de enfrentamento, com seletividade na 'porta de entrada' e excesso de formalidade do procedimento nas etapas seguintes, o que contribui para baixa eficiência do serviço e violação dos direitos fundamentais do cidadão.

Diante de tal contexto, a presente pesquisa volta-se para o seguinte questionamento central: de que modo a implantação do ciclo completo de polícia através da lavratura do TCO pela Polícia Rodoviária Federal pode contribuir para melhorar a eficiência da prestação do serviço público de segurança, assegurando os direitos fundamentais do acusado?

Nessa esteira, questiona-se, primeiramente, se a superação do modelo dualista de atuação policial através da atuação da PRF, especialmente nos crimes de pequeno potencial ofensivo, contribuiria para a maior eficiência da segurança pública, concretizando o direito fundamental à segurança trazido pela Constituição de 1988 (art. 5º, caput). Em âmbito maior, indaga-se se a implantação do ciclo completo de polícia seria a solução final mais adequada para propiciar um serviço de segurança pública mais eficiente, sem que sejam ignorados os direitos fundamentais do cidadão acusado de praticar o ilícito.

Para tanto, parte-se do pressuposto de que o modelo dualista de polícia, adotado preponderantemente no Brasil, contribui para a ineficiência do serviço público de segurança e para o aumento do índice de criminalidade. Acrescente-se que as políticas públicas de segurança, no Brasil, mostram-se distantes dos mandamentos da criminologia crítica e acabam por reforçar o sistema penal tradicional, seletivo e estigmatizante do sujeito.

Além disso, sabe-se que o ordenamento jurídico brasileiro não confere o monopólio da confecção de termos circunstanciados de ocorrência à polícia judiciária, tendo em vista que não existe dispositivo legal ou constitucional que estabeleça tal limitação. Desse modo, considera-se que uma alta demanda e elevados custos

financeiros e sociais decorrem desse monopólio, ao passo que a extensão dessa competência às polícias ostensivas pode trazer uma redução significativa desses números.

Presume-se, também, que a implementação do ciclo completo de polícia no combate aos crimes de menor potencial ofensivo no Brasil está em plena conformidade com o ordenamento jurídico e com os princípios fundamentais de um Estado Democrático de Direito. Essa visão é respaldada pela literalidade do artigo 69 da Lei dos Juizados Especiais Criminais (Lei nº 9.099/1995), que permite a lavratura de Termos Circunstanciados de Ocorrência (TCOs) por autoridades policiais. Além disso, essa interpretação é amplamente defendida pela maioria da doutrina penalista, que vê nessa medida um avanço para a eficiência e celeridade do sistema penal. Decisões dos Tribunais Superiores também corroboram essa perspectiva.

Com base no ordenamento jurídico pátrio e na doutrina, defende-se que as polícias ostensivas possam lavrar termos circunstanciados de ocorrência, os quais não estão inseridos no rol das atribuições exclusivas da polícia judiciária, concretizando o aclamado modelo de ciclo completo de polícia – modelo predominante no mundo - reunindo numa única corporação policial a atividade ostensiva de prevenção do ilícito penal e a atividade apuradora com vistas à melhoria da eficiência do serviço de segurança e concretude dos direitos fundamentais.

Tem-se a hipótese de que a atuação independente e completa das polícias ostensivas no enfrentamento dos delitos de baixa ofensividade, calcada na ideia de que o crime é inerente à vida em sociedade, desde a prevenção e a detecção do delito, passando pela prisão, investigação, até a remessa para a justiça criminal, possibilitaria a redução dos índices de criminalidade, salvaguardando os direitos fundamentais implicados.

Ademais, partindo de uma perspectiva criminológica crítica, assume-se que a confecção do TCO pelas polícias ostensivas mitiga os efeitos estigmatizantes da persecução penal, na medida em que evita o encaminhamento do autor do ilícito à delegacia de polícia, transportando-o em compartimento fechado de viatura policial e, em regra, com a utilização de algemas. Experiência traumática que, por si só, se revela como uma sanção.

Deveras, ampliar as competências das polícias ostensivas para que possam elaborar termos circunstanciados de ocorrência é matéria de política criminal que

mitiga os efeitos nefastos do controle social através do sistema penal, em especial o processo de estigmatização ao qual é submetido o autor do delito de menor potencial ofensivo, que, por sua própria natureza e definição, gera menor lesão a bens jurídicos tutelados pelo Direito Penal.

Assim, o estudo da temática proposta nesta dissertação assume incontestemente importância, sob as mais diversas perspectivas. O relevo teórico do tema se sobressai, uma vez que, por meio deste debate, possibilita-se, a partir de uma análise crítica e fundamentada, delinear os contornos da atuação da polícia ostensiva brasileira e traçar novas diretrizes para o seu aprimoramento e eficiência do serviço de segurança pública por ela prestado.

A análise do tema coloca em pauta, ainda, os embates criminológicos, jurídicos e políticos que o cercam, como: a criminalização secundária implementada pelas polícias; o melhor modelo de polícia para eficiência da segurança pública no Estado Democrático de Direito; a necessidade de reforma constitucional para ampliar as atribuições das polícias ostensivas para o desempenho de atividade investigativa; a possibilidade de integração sistêmica entre as instituições policiais brasileiras; a existência de fundamentação legal para a lavratura de termos circunstanciados de ocorrência pelas polícias ostensivas; a reserva de prerrogativas funcionais dos Delegados de Polícia; o custo para o Estado do exercício privativo pela polícia judiciária da atividade apuradora nos crimes de menor potencial ofensivo; a violação dos direitos fundamentais pelo serviço de segurança pública prestado pelo Estado que deveria efetivá-los.

A realização da pesquisa apresenta, ainda, grande importância pessoal para o pesquisador devido à sua experiência de policial rodoviário federal, ao analisar, revisar e homologar os termos circunstanciados de ocorrência lavrados pelos policiais na Delegacia em Feira de Santana. Também porque compôs a comissão baiana designada para acompanhamento do processo de implantação do Termo Circunstanciado de Ocorrência no âmbito Superintendência Regional da PRF na Bahia, com vistas formular sugestões de aperfeiçoamento da atuação dos policiais e fomentar atividades, o que possibilita a coleta de dados e a análise pormenorizada deles, como partida da pesquisa científica.

A experiência empírica adquirida pelo pesquisador ao longo de quase duas décadas atuando na linha de frente da segurança pública, lhe permitiu perceber o

quão disfuncional e contraditório é o modelo calcado na competência exclusiva dos delegados para elaboração do TCO. Isto porque, em que pese a defesa ferrenha da categoria para manter a competência com exclusividade, a prática cotidiana revelava um comportamento desidioso e reativo por parte dos delegados quando do recebimento de conduzidos por cometimento de crime de menor potencial ofensivo.

Entre os agentes da polícia rodoviária federal era corrente a percepção de que os delegados não gostavam de receber pessoas detidas por infrações de baixo potencial ofensivo. A resistência se manifestava de diversas formas, que iam desde a demora excessiva para concluir procedimentos burocráticos simples, retendo por um longo período de tempo a equipe de policiais que apresentava o preso, até as falas diretas e indiretas em tom jocoso, no sentido de desmerecer aquele tipo de apreensão, como se o policial não devesse se ocupar no combate a esse tipo de delito.

Não raras vezes, as equipes de policiais rodoviários federais perdiam um turno inteiro de trabalho nas delegacias de polícia apenas para apresentar um detido por cometimento de delito leve. Esse deslocamento e o tempo gasto na formalização de prisões compromete significativamente a atuação da Polícia Rodoviária Federal (PRF) naquela circunscrição, pois, em muitas localidades, a PRF conta com apenas uma equipe para fiscalizar e patrulhar longos trechos de rodovias federais. Esse cenário gera uma sobrecarga operacional e reduz a eficiência no atendimento de outras ocorrências, deixando vastas áreas desprotegidas e suscetíveis a incidentes. Além disso, a demora no processo de apresentação dos detidos pode desmotivar os agentes, que veem seu trabalho de campo ser constantemente interrompido por procedimentos burocráticos.

A Polícia Rodoviária Federal poderá, então, a partir desta pesquisa, adquirir substrato teórico que servirá de embasamento para a edição de normativos internos de âmbito nacional, com vista à padronização e consolidação da confecção de Termo Circunstanciado de Ocorrência no âmbito da referida instituição, que, frise-se, até recentemente dependia de Convênio com os Ministérios Públicos de cada Estado da federação para poder elaborar TCO em crimes de pequeno potencial ofensivo.

Essa realidade de insegurança jurídica e voluntarismo institucional ganhou novos contornos a partir de 2023 com o julgamento pelo Supremo Tribunal Federal de duas ações diretas de inconstitucionalidade, que questionavam a validade de um decreto (nº 10.073/2019) da Presidência da República que conferiu competência à

Polícia Rodoviária Federal (PRF) para lavrar termo circunstanciado de ocorrência (TCO) de crime de menor potencial ofensivo. Por unanimidade o STF firmou tese favorável à competência da PRF para lavratura de TCO.

É em face do panorama descrito acima que o presente trabalho ganha relevo, notadamente em uma perspectiva penal garantista positiva (princípio da proibição da proteção deficiente), na qual a população carece cada vez mais de um serviço de segurança pública de qualidade e com segurança jurídica, pois o resultado da pesquisa proposta poderá servir de base teórica inclusive para uma mudança legislativa que ponha termo à celeuma que se estabeleceu em torno da possibilidade ou não de lavratura do TCO pelas polícias ostensivas (PM e PRF).

Com efeito, visando colaborar com o debate acerca do citado tema, a presente pesquisa se propõe a discutir as políticas públicas de segurança pública para os delitos de menor potencial ofensivo, apoiado em estudos criminológicos críticos, e averiguar, a partir da análise de dados, a viabilidade, jurídica e organizacional, a economicidade e a celeridade do ciclo completo de polícia no enfrentamento estatal dos crimes de menor potencial ofensivo, através da lavratura de termos circunstanciados de ocorrência pela PRF, concretizando os direitos fundamentais à dignidade e à segurança pública.

Para tanto, serão analisados os TCO's lavrados pela PRF com a pretensão de averiguar quais os tipos de crimes que ocorrem com maior frequência nas rodovias federais e os resultados obtidos. Essa análise visa responder à seguinte indagação: a atuação da PRF em face dos crimes de menor potencial ofensivo proporciona um serviço público de segurança eficaz à população, reduzindo recursos e tempo empregados, e, além disso, se esse modelo contribui para minimizar os efeitos estigmatizantes da persecução penal, em conformidade com o princípio da dignidade da pessoa humana.

A proposta metodológica para a presente pesquisa é quali-quantitativa, através da análise de dados extraídos dos termos circunstanciados de ocorrência lavrados pela PRF durante o período de 3 anos em Feira de Santana/BA. Busca-se produzir uma pesquisa comprometida com os parâmetros de um diálogo racional que, ao fim, possa propor sugestões a respeito de uma atuação policial que respeite os direitos fundamentais à dignidade e à segurança pública de qualidade, sem descuidar dos

demais direitos fundamentais, tudo com vistas a alcançar a eficiência do serviço e seu impacto positivo na criminalidade.

Com essa finalidade, utilizar-se-á como ferramentas metodológicas a revisão de literatura, buscando o maior número de referências qualificadas, nacionais e estrangeiras e a análise de dados obtidos por meio do levantamento dos termos circunstanciados de ocorrência já lavrados pela PRF, na Delegacia em Feira de Santana, nos anos 2018 e 2021.

Em relação às fontes de pesquisa, opta-se pelas fontes bibliográfica e documental como principais recursos. A pesquisa documental será empreendida recorrendo-se às informações da PRF, enquanto a pesquisa bibliográfica, por sua vez, será feita com base em materiais já elaborados, constituindo-se de livros, artigos científicos, dicionários, bem como textos e artigos publicados em sítios da internet.

O presente trabalho está estruturado em cinco capítulos de desenvolvimento cuidadosamente delineados para explorar de maneira abrangente e sistemática o tema proposto. Essa divisão estrutural permitirá uma análise minuciosa dos aspectos relacionados à elaboração do termo circunstanciado de ocorrência pelas polícias ostensivas, notadamente a Polícia Rodoviária Federal, fornecendo uma base sólida para a discussão e a apresentação de resultados.

A dissertação inicia com um primeiro capítulo dedicado a estabelecer uma sólida base teórica sobre a segurança pública, abordando-a tanto através da perspectiva do controle estatal quanto pela lente da criminologia. Nesse ínterim, propõe-se uma exploração e definição de conceitos-chave e as principais teorias que moldam o entendimento atual sobre o tema, servindo como alicerce para os argumentos e análises subsequentes.

Prosseguindo para o segundo capítulo, o foco se volta para a análise dos diferentes modelos de segurança pública que são praticados no Brasil, investigando suas bases constitucionais e como estes se comparam e contrastam com o modelo do ciclo completo de polícia. Esta parte da dissertação busca desvendar como as teorias discutidas anteriormente são aplicadas ou divergem na prática brasileira, destacando as peculiaridades e os desafios do contexto nacional.

No terceiro capítulo, a atenção é direcionada para os mecanismos de investigação criminal no Brasil. Aqui, são detalhados os procedimentos legais e operacionais utilizados no sistema jurídico brasileiro para a investigação e apuração de infrações penais. Este segmento apresenta uma análise aprofundada das

características e implicações do inquérito policial e do Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO), elucidando como estes instrumentos funcionam dentro da estrutura maior de segurança e justiça criminal.

O quarto capítulo traz uma abordagem prática através da análise e interpretação de dados obtidos dos sistemas informatizados da Polícia Rodoviária Federal. Esta análise é especificamente focada nas detenções realizadas por esta corporação na delegacia de Feira de Santana, durante o período de 2018 a 2021. O objetivo é fornecer uma visão empírica sobre a eficácia das práticas de segurança pública, baseada em dados concretos.

Por fim, o quinto e último capítulo culmina na apresentação dos resultados obtidos através da pesquisa. Este capítulo sintetiza as descobertas e discute suas implicações, não apenas teóricas mas também práticas, oferecendo contribuições relevantes para a política de segurança pública e práticas de investigação criminal. A dissertação se encerra com uma reflexão sobre como os insights obtidos podem influenciar positivamente a formulação de políticas e a prática jurídica no Brasil.

Assim, esta dissertação busca não apenas mapear e analisar os desafios e oportunidades apresentados pela implementação do ciclo completo de polícia nos delitos de menor potencial ofensivo, mas também fornecer um fundamento teórico e empírico para futuras reformas na área de segurança pública. Ao articular uma visão crítica e informada sobre a lavratura do TCO pela Polícia Rodoviária Federal, espera-se contribuir para a construção de um sistema de segurança pública mais eficiente e equitativo, que respeite e proteja os direitos fundamentais dos indivíduos. Portanto, as conclusões aqui apresentadas almejam servir como um ponto de partida para debates e inovações que promovam a justiça e a segurança de maneira integrada e sustentável no Brasil.

## **1 CONTROLE SOCIAL, SEGURANÇA PÚBLICA E CRIMINOLOGIA**

No exercício de suas funções essenciais, o Estado tem como objetivo primordial a promoção do bem comum, utilizando-se de seu poder soberano para influenciar, estimular ou restringir comportamentos individuais e coletivos em favor do interesse público. Essa dinâmica de controle, crucial para a manutenção da ordem e para o funcionamento harmônico da sociedade, é executada por meio de um conjunto variado de instrumentos de controle social. Esses mecanismos permitem ao Estado impor sua vontade de maneira coercitiva, garantindo que as normas e leis sejam cumpridas e que os desvios sejam corrigidos de forma eficaz.

Conforme discutido por Foucault (1982), o poder do Estado não se manifesta apenas através da repressão, mas também por meio de técnicas disciplinares que moldam e normalizam o comportamento social. Essa perspectiva é ampliada pela Teoria da Anomia de Merton (Bitencourt, 2014), que sugere como as estruturas sociais podem influenciar os indivíduos a desviarem-se ou conformarem-se às expectativas sociais. Ambas as teorias são fundamentais para entender as complexidades das estratégias de controle adotadas pelo Estado e suas implicações para a segurança pública.

Neste capítulo, propõe-se explorar mais profundamente a interação entre o controle social exercido pelo Estado e a manutenção da segurança pública. Para isso, iremos investigar como as práticas e políticas de segurança pública são informadas e sustentadas por conceitos e teorias criminológicas relevantes. Através desta análise, busca-se esclarecer não apenas como o Estado executa seu poder de império para regulamentar a vida social, mas também como essas ações se refletem na prevenção do crime e na promoção da ordem pública. Dessa forma, o estudo oferece uma visão integrada que conecta teoria criminológica e prática estatal, essencial para compreender as nuances e os desafios da governança contemporânea na área de segurança pública.

### **1.1 FORMAS DE CONTROLE SOCIAL**

Ao falarmos de formas de controle social, estamos nos referindo aos mecanismos de intervenção positivos e negativos que dada sociedade utiliza para induzir comportamentos dos indivíduos que a integram. Trata-se de instrumentos que o Estado dispõe para fazer valer as suas normas, desencorajando condutas

desviantes e enaltecendo o comportamento daqueles que agem em consonância com as regras legais e morais.

Destacando a necessidade de se analisar o controle social de forma mais abrangente, o jusfilósofo argentino Eugenio Raul Zaffaroni (2011, p.24), adverte que não se deve analisá-lo apenas sob a ótica do sistema penal, fazendo-se necessário examinar outros aspectos do complexo tecido social, como, por exemplo, a estrutura familiar e a educação (escola, métodos pedagógicos, universidade, a liberdade de ensino e aprendizagem etc.). Logo, deve-se ter sempre em conta a pluridimensionalidade da temática do controle social, acautelando-se para não desembocar em um simplismo ilusório.

Complementando essa visão, é essencial reconhecer que o controle social envolve uma interconexão complexa de diversas instituições e práticas que vão além do sistema penal. Segundo Foucault (1977), o poder disciplinar está presente em diferentes esferas sociais, como as instituições educativas, o sistema de saúde e o ambiente de trabalho, cada uma contribuindo para moldar comportamentos e normatizar condutas. A família, como primeira agência socializadora, desempenha um papel crucial na internalização de normas e valores, estabelecendo as bases para a conformidade social. Já a educação, conforme Freire (1996), deve ser vista como um espaço de emancipação e não apenas de reprodução de estruturas de poder, exigindo métodos pedagógicos que promovam a crítica e a autonomia.

Assim, uma análise abrangente do controle social deve incorporar essa diversidade de influências e práticas, entendendo-as como parte de um todo interligado que sustenta a ordem social e influencia profundamente a vida dos indivíduos. Essa abordagem pluridimensional permite uma compreensão mais rica e detalhada das dinâmicas sociais, evitando reducionismos e simplificações que poderiam distorcer a realidade.

Com base nos ensinamentos de Bobbio (2004, p.20), pode-se afirmar que existem basicamente duas formas de controle social. A primeira tem natureza subjetiva, vinculada ao processo de socialização do indivíduo, o qual fica a cargo de instituições como a família e a escola. Essa forma de controle é interna e tem a ver com processo de formação da identidade do indivíduo, que, no decorrer de seu desenvolvimento, assimila normas e valores considerados fundamentais pela sociedade a que pertence.

Essa forma de controle é totalmente dependente de uma socialização bem construída, desde cedo introjetando na mente do indivíduo a importância do respeito ao sistema normativo, fazendo com que esse sujeito se autoimponha controle na realização das suas próprias condutas.

A segunda forma de controle social apresentada por Bobbio (2004), denominada de controle externo, diz respeito às ações punitivas, como sanções e medidas coercitivas, as quais são utilizadas pelas instituições sociais formais e informais para coibir condutas indesejadas, violadoras das normas estabelecidas. As punições variam conforme a natureza da norma violada e podem ser tanto de natureza física, como a restrição da liberdade, quanto de natureza social, como a ridicularização e isolamento.

É nesse segundo grupo que se encontra o controle social exercido pelo Estado, espécie de controle que mais interessa ao nosso trabalho, pois guarda íntima relação com as atividades desempenhadas pelas polícias. Haja vista que, para realizar esse monitoramento social e disciplinar a sociedade, o Estado dispõe de mecanismos jurídicos e instituições encarregadas de prevenir e reprimir condutas que violam as normas positivadas. Dentre essas instituições, estão os órgãos de segurança pública, os quais fazem parte do sistema penal.

As instituições policiais são parte do aparato estatal encarregado do controle social. O desempenho de seu poder coercitivo limita-se por um conjunto de normas e códigos de conduta. Cabe às agências policiais desempenhar tarefa complementar ao controle social, exercido pelas demais instituições do Estado e a sociedade civil, executando atividades relacionadas ao gerenciamento dos conflitos sociais.

A polícia, como agente de controle social, tem a responsabilidade de garantir a segurança pública e a aplicação da lei. Elas exercem esse controle por meio de diversas ações, como a prevenção e a repressão do crime, a fiscalização do cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e a proteção das pessoas e dos bens. No entanto, o papel das polícias no controle social é complexo e controverso. Por um lado, as polícias são essenciais para garantir a segurança e a ordem pública. Por outro lado, as polícias também podem ser utilizadas para o controle político e social, reprimindo movimentos sociais e grupos minoritários.

De acordo com Zaffaroni e Pierangeli (2009, p.65), o sistema penal é a parte do controle social que se caracteriza por ser punitivo e institucionalizado, dele fazendo

parte as agências policiais, Ministério Público, agências judiciais e agências penitenciárias. Assim, pode-se afirmar que as polícias são instrumentos de aplicação do controle social externo e atuam prevenindo e reprimindo comportamentos desviantes que colocam em risco a paz e a incolumidade pública e individual.

A polícia e o direito penal estão intimamente relacionados, pois ambos desempenham papéis importantes no controle social. A polícia é responsável pela aplicação do direito penal, pois é ela quem investiga e prende os criminosos. O direito penal, por sua vez, fornece à polícia os instrumentos legais necessários para que ela possa exercer suas funções.

O direito penal é a ferramenta legal utilizada para sancionar condutas consideradas lesivas à sociedade. No entanto, a aplicação desigual das leis pode levar a uma criminalização seletiva, afetando principalmente grupos marginalizados. O debate sobre a seletividade do sistema penal ganha destaque ao considerar fatores como classe social, raça e gênero, que influenciam diretamente a forma como as leis são aplicadas.

No Brasil, o papel das polícias no controle social tem sido historicamente marcado pela violência. A polícia brasileira tem sido acusada de abuso de autoridade, tortura e assassinatos de civis, principalmente de jovens negros e pobres. Reforçando esse entendimento, Hoelz afirma que:

A ideia de uma polícia moderna que atua sob consentimento social e que encerra a lógica de violência para conter violência não se materializou no processo de criação das instituições policiais brasileiras. A polícia no Brasil se organizou desde o início como instituição militar, cuja justificativa fundamental consistia em concentrar, regular e dirigir forças contra o inimigo. (Hoelz, 2023, p. 254).

Nesse sentido, Cubas (2010) prescreve a reforma das instituições policiais para que elas possam exercer um papel legítimo e eficaz no controle social. As polícias precisam ser mais profissionalizadas, com treinamento adequado para o uso da força e respeito aos direitos humanos. Também é necessário que as polícias sejam mais transparentes e *accountables*, com mecanismos de controle externos para garantir que elas estejam agindo dentro da lei.

No Estado Democrático de Direito, a eficácia e legitimidade do controle social exercido pelas instituições policiais dependem da observância rigorosa dos princípios da legalidade, da necessidade e da proporcionalidade no uso da força. Adicionalmente, a profissionalização das forças policiais e a implementação de

mecanismos de controle externo e interno robustos são cruciais para assegurar a transparência e a responsabilidade na atuação policial. Tais medidas visam não apenas a conformidade legal, mas também o fortalecimento da confiança pública nas instituições de segurança (Cubas, 2010).

Nessa linha de intelecção, Sinhoretto e Lima (2015) preleciona que é inegável que o controle social desempenha um papel fundamental na manutenção da ordem e da paz social, com as instituições policiais assumindo uma função central nesse processo. Entretanto, a atuação policial deve ser invariavelmente guiada pelo respeito aos direitos humanos, incluindo o direito à vida, à liberdade, à segurança e à integridade física. A prática policial que incorra em abusos ou violência contra cidadãos, sob o pretexto de manutenção do controle social, é inadmissível e contrária aos princípios de um Estado Democrático de Direito. Assim, é imperativo que as políticas e práticas de segurança pública sejam continuamente avaliadas e ajustadas para prevenir quaisquer formas de violação dos direitos humanos.

## 1.2 SEGURANÇA PÚBLICA

Em um mundo cada vez mais desigual e concentrador de renda, a sensação de insegurança é um sentimento que afeta, em maior ou menor grau, boa parte da população mundial. Sentir-se seguro, confortável, despreocupado é um estado de espírito almejado por todos, especialmente em sociedades conflitivas como a nossa. É justamente diante desse cenário de conflitos sociais e do crescimento constante dos índices de violência, nas suas mais variadas formas, que se faz necessário estudar e compreender a temática da segurança pública.

A segurança pública é um tema polissêmico e multidimensional que engloba perspectivas sociológicas, normativas, políticas e práticas, que contribuem para uma compreensão abrangente do tema, cuja importância tem suplantado outros temas ligados à esfera pública, na atualidade.

A temática da segurança ganhou enorme visibilidade pública e jamais, em nossa história recente, esteve tão presente nos debates tanto de especialistas como do público em geral. Nas palavras de Dias Neto (1997), “não há tema capaz de exercer tanto fascínio e polarização quanto a segurança pública. Paradoxalmente, não há tema mais deturpado e incompreendido”.

Uma pesquisa recente do Datafolha em 2023 apontou que a segurança é uma das maiores preocupações dos brasileiros, ficando atrás apenas de questões de saúde. Especificamente, a insegurança nas ruas é um problema significativo, com seis em cada dez brasileiros expressando preocupação com a violência urbana. A percepção de segurança tem flutuado ao longo do tempo, com variações que dependem de fatores econômicos e políticos, mas também de eventos de grande impacto como a pandemia de COVID-19, que temporariamente desviou o foco das preocupações com a segurança. (Fonte Segura, 2024)

Além disso, um relatório do Fonte Segura (2024) indicou que a preocupação com violência e segurança oscilou entre 3% e 20% ao longo dos anos, sendo afetada por crises político-institucionais e outros eventos nacionais. A pesquisa também ressalta que, embora a atenção do público possa se desviar temporariamente para outras questões, como saúde e educação, a segurança frequentemente retorna ao centro das preocupações nacionais, refletindo seu status persistente como um dos principais desafios do país.

A preocupação da sociedade brasileira com a segurança pública se justifica plenamente se analisarmos os índices que medem a violência no país, que, como destaca Jacqueline Sinhoretto e Renato Sérgio de Lima, atinge níveis endêmicos, contabilizando

[...] mais de 50 mil homicídios a cada ano, 1 milhão de mortos nestes 30 anos, mais de 2 mil mortes anuais provocadas pelas polícias, em sua maioria de jovens, negros e pobres, e um universo de mortes a esclarecer que, em sua maioria, conformam um contingente de vítimas ocultas e invisíveis da violência letal. O Brasil há muito não vive apenas algo que poderia ser caracterizado como uma epidemia de violência mas, ao que tudo indica, vivencia um quadro endêmico que contradiz o imaginário social sobre a identidade do brasileiro de um país pacífico, tão cultivada pelo Itamaraty em relações externas com outros países. (Sinhoretto e Lima, 2015, p.121)

Além dos altos índices de violência, a falta de credibilidade das instituições policiais junto à sociedade intensifica ainda mais a crise de segurança pública. Como resultado, a população hesita em colaborar com as investigações, denunciar crimes ou buscar ajuda das autoridades, o que perpetua um ciclo de violência e impunidade. Além disso, a percepção negativa da polícia compromete a legitimidade das ações de segurança pública e dificulta a implementação de políticas eficazes de controle social e promoção da ordem. Nesse sentido, Beato Filho e Ribeiro (2016, p.176):

Apenas 18% da população confia nos policiais militares e 17% nos policiais civis. Mais temidos do que confiáveis, eles são profissionais vistos como ineficazes, incapazes de controlar o delito e, muitas vezes, responsáveis por seu cometimento. Anal, todos os dias algum jornal nos lembra de que oito pessoas morrem diariamente pelas mãos da polícia, como indicam os dados dos Anuários Brasileiros de Segurança Pública (FBSP, 2014; 2015).

Considerando a complexidade e centralidade do tema entre as preocupações dos brasileiro, é imperioso conceituar a segurança pública sob múltiplas perspectivas. Sob uma visão tradicionalista, inspirada em Hobbes (2014), a principal função do Estado é garantir a paz social e a segurança dos indivíduos, livrando o homem de viver em permanente estado de natureza, caracterizado pela guerra de todos contra todos, em busca de seus próprios interesses, sem qualquer restrição legal ou moral.

Discorrendo sobre o caráter público do serviço de segurança, Barreto e Barreto, na sua obra “Gestão da Segurança” asseveram que:

A expressão Segurança Pública significa que a provisão da segurança para os indivíduos residentes em uma comunidade política é atribuição de uma entidade coletiva, qual seja o Estado. O caráter público da segurança significa que a mesma se tornou um bem a ser garantido a todos os indivíduos, independentemente da posição social que ocupam. Ou seja, é responsabilidade do Estado e deve ser financiada por impostos pagos por todos os membros da comunidade política. Quando se trata de provisão da segurança, diz respeito ao controle de comportamentos considerados criminosos pela comunidade política, tanto no sentido da vigilância, para que os mesmos não ocorram, como também na punição dos indivíduos que os cometem. (Barreto e Barreto, 2019, p.13)

Sob uma perspectiva sociológica, Soares (2019, p.90) conceitua a segurança pública como sendo “a estabilização universalizada, no âmbito de uma sociedade em que vigora o Estado Democrático de Direito, de expectativas positivas a respeito das intervenções sociais ou da sociabilidade, em todas as esferas da experiência individual”. O mesmo autor conclui ressaltando que a segurança pública corresponde à fruição dos direitos constitucionais, notadamente os que se relacionam de maneira mais imediata com a incolumidade física e moral, reduzindo a incerteza e a imprevisibilidade, o medo e a desconfiança.

Cabe pontuar que as instituições policiais possuem a incumbência de assegurar a estabilização das expectativas positivas, lançando mão, se preciso, do uso comedido e proporcional da força, a fim de garantir o exercício de direitos e liberdades.

Por seu turno, a Constituição Federal de 1988 traz em seu artigo 144 uma concepção normativa de segurança pública ao asseverar que “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”. Da definição constitucional podemos concluir que a segurança pública é uma obrigação do Estado e um direito fundamental do cidadão que se perfectibiliza garantindo a fruição de outros direitos igualmente fundamentais.

Nesse sentido, a nossa Carta Política (1988) inovou ao conferir responsabilidade a todos membros da coletividade pela segurança pública, quando afirma que esta “é dever e responsabilidade de todos”. Isto significa que não apenas o Estado tem obrigação de promover e zelar pela segurança, mas a totalidade dos cidadãos brasileiros também tem a obrigação de zelar e contribuir com a segurança da coletividade. Por conseguinte, mais do que um comportamento de cidadania ativa, esforçar-se para preservar a incolumidade patrimonial, física e moral dos concidadãos, assim como pela preservação da convivência ordenada e pacífica, é um dever constitucionalmente imposto a todos.

Adotando uma concepção mais normativa, Lazzarini (1999, p.21) define a segurança pública da seguinte forma:

[...] é o estado antidelitual, que resulta da observância dos preceitos tutelados pelos códigos penais comuns e pela lei de contravenções penais, com ações de polícia repressiva ou preventiva típicas, afastando-se, assim, por meio de organizações próprias, de todo o perigo, ou de todo o mal que possa afetar a ordem pública em prejuízo da vida, da liberdade ou dos direitos de propriedade das pessoas, limitando as liberdades individuais, estabelecendo que a liberdade de cada pessoa, mesmo em fazer aquilo que a lei não lhe veda, não pode ir além da liberdade assegurada aos demais, ofendendo-a.

Já sob o prisma prático, a segurança da coletividade é um serviço público de caráter prestacional, consistente na implementação de estratégias para prevenir e reprimir condutas criminosas, desastres e outras ameaças à coletividade. Tal serviço inclui atividades de patrulhamento policial, investigações criminais, gestão de crise, política de prevenção de crimes, resgate e serviços de emergência, devendo tais atividades se orientarem sempre pelos princípios da dignidade da pessoa humana, do estado democrático de direito e respeito aos direitos humanos. É com base nesses princípios, que as políticas de segurança pública devem ser formatadas e executadas nas diferentes localidades e contextos.

A segurança pública também está ligada à justiça. Um sistema de justiça eficaz e imparcial é essencial para proteger os direitos dos cidadãos e garantir que os culpados sejam responsabilizados por suas ações. Além disso, a segurança pública é

uma responsabilidade compartilhada. Os cidadãos desempenham um papel vital ao relatar atividades suspeitas, apoiar iniciativas de prevenção e se envolver em esforços comunitários. Uma comunidade coesa e informada é mais resiliente e menos propensa a crimes.

No entanto, a busca pela segurança pública não deve ser usada como desculpa para a erosão dos direitos civis. É fundamental encontrar um equilíbrio entre a segurança e a liberdade individual. A vigilância excessiva, a discriminação e o uso indevido da força não são compatíveis com uma sociedade que valoriza os direitos humanos e a dignidade de todos os seus membros.

Em resumo, a segurança pública é um conceito abrangente que abarca a prevenção de crimes, proteção dos cidadãos e a manutenção da ordem. Envolve a atuação das forças de segurança, políticas públicas, questões sociais e o compromisso de toda a comunidade. Uma abordagem eficaz da segurança pública não apenas protege os cidadãos, mas também promove a justiça, a equidade e o desenvolvimento de sociedades mais seguras e democráticas. Além disso, a segurança pública não é responsabilidade exclusiva do Estado. A participação ativa da comunidade é essencial. Os cidadãos têm um papel fundamental ao denunciar atividades suspeitas, colaborar com as autoridades e contribuir para a construção de um ambiente seguro.

### 1.3 CRIMINOLOGIA APLICADA À SEGURANÇA PÚBLICA

É bastante estreita a relação entre a criminologia e a segurança pública, pois são os conhecimentos criminológicos que fornecem o instrumental teórico necessário ao aprimoramento da segurança pública. Há entre as duas uma relação de interdependência e complementariedade, representando a face teórica e prática de um mesmo problema social: a criminalidade.

A conjugação do conhecimento produzido pela criminologia com a expertise que a segurança pública propicia é fundamental para a compreensão, prevenção e controle da criminalidade em determinada sociedade. Ou seja, esses campos do saber desempenham papéis complementares e colaborativos na busca por uma sociedade mais segura e justa.

De acordo com o magistério de Penteado Filho (2013), a palavra criminologia é derivada do latim *crimino* (crime) e do grego *logos* (estudo), significando, portanto,

*o estudo do crime*. É nesse sentido que a imensa maioria da doutrina enxerga a criminologia como uma ciência, pois apresenta função, método, e objeto próprios. Portanto, a criminologia enquanto ciência não deve ser considerada um simples banco de dados sobre o crime, e sim uma fonte dinâmica de informações que possibilita compreender cientificamente o fenômeno criminal.

Sem prejuízo da análise de conceitos mais analíticos, de forma concisa podemos definir a criminologia como sendo uma ciência empírica que tem como objeto de estudo o crime, o criminoso, a vítima e o controle social da conduta criminosa. Desse modo, a criminologia desempenha um papel essencial na compreensão e abordagem dos desafios da segurança pública, apresentando vários pontos de interseção e influência mútua, como a compreensão dos fatores criminais, o desenvolvimento de estratégias de prevenção e o aperfeiçoamento da atuação policial.

Para Luiz Flávio Gomes e Antônio Molina (2008, p. 28), a criminologia se caracteriza por ser:

(...) uma ciência empírica e interdisciplinar, que se ocupa do estudo do crime, da pessoa do infrator, da vítima e do controle social do comportamento delitivo, e que trata de subministrar uma informação válida, contrastada, sobre a gênese, dinâmica e variáveis principais do crime - contemplando este como problema individual e como problema social -, assim como os programas de prevenção eficaz do mesmo e técnicas de intervenção positiva no homem delinquente e nos diversos modelos ou sistemas de resposta ao delito.

Nota-se que os autores conferem à criminologia um conceito moderno e abrangente, sem desconsiderar as origens da disciplina e os saberes acumulados ao longo do seu desenvolvimento. Destacam a interdisciplinariedade da criminologia que se vale dos conhecimentos produzidos pela sociologia, psicologia, direito entre outros. Conferem ênfase ao preventivismo do saber criminológico com vistas a evitar o delito ao invés de simplesmente puni-lo. Por fim, insistem no exame da etiologia do delito, ou melhor, das suas causas.

Para Juarez Cirino dos Santos (2020), renomado criminologista brasileiro, conhecido por suas contribuições à criminologia crítica<sup>1</sup>, a criminologia deve ser

---

<sup>1</sup> Em sua obra "A Criminologia Radical", Cirino (2008) propõe que a criminologia se comprometa com a luta das classes trabalhadoras e o desenvolvimento de políticas criminais que desafiem o status quo e promovam a justiça social. Ele critica as abordagens tradicionais da criminologia que focam na culpabilização individual, sem considerar os fatores sociais e estruturais que contribuem para a criminalidade. A criminologia crítica, conforme Cirino, utiliza um método dialético para analisar o crime e o controle social, procurando entender como as políticas criminais refletem e reforçam as desigualdades sociais e econômicas.

entendida como uma ciência social que estuda o crime dentro do contexto das estruturas sociais e econômicas. Ele defende que o crime não pode ser analisado isoladamente, mas deve ser visto como um produto das relações sociais de poder e das desigualdades estruturais que permeiam a sociedade.

Na perspectiva de Sérgio Salomão Shecaira (2021), a criminologia é uma ciência empírica e interdisciplinar que se dedica ao estudo do crime, da criminalidade e do controle social. Shecaira destaca a importância de uma abordagem que vai além da mera análise dos atos criminosos, envolvendo também a compreensão das causas sociais, econômicas e culturais que contribuem para o comportamento criminoso. Ele enfatiza a necessidade de observar o crime dentro de um contexto amplo, utilizando métodos indutivos e baseando-se em diversas disciplinas para obter uma visão mais completa e aprofundada do fenômeno criminal.

Diversas teorias criminológicas se sucederam ao longo do desenvolvimento da criminologia enquanto ciência. Desde sua origem no século XIX até os dias atuais, as escolas criminológicas têm contribuído para uma compreensão mais profunda do fenômeno criminal, do comportamento criminoso, da vítima nas suas diversas interfaces e da resposta estatal às condutas desviantes.

De forma sintética, as teorias criminológicas podem ser divididas em dois grandes grupos: as biológicas e as sociais. As teorias biológicas buscam explicar o crime a partir de fatores biológicos, como a hereditariedade, a estrutura cerebral ou a predisposição genética. Essas teorias são controversas e não são amplamente aceitas pela comunidade científica. As teorias sociais buscam explicar o crime a partir de fatores sociais, como a pobreza, a desigualdade social, a falta de oportunidades, a desorganização social ou a cultura da violência. Essas teorias são mais aceitas pela comunidade científica e têm sido utilizadas para fundamentar políticas públicas de prevenção ao crime (Carvalho, 2023).

Dentre as principais teorias sociais merecem destaque a escola clássica, a teoria da anomia e a teoria crítica. A primeira teve como precursores Cesare Beccaria e Jeremy Bentham, para quem o crime seria uma escolha racional do criminoso, que pesava os benefícios e os custos de cometê-lo.

A teoria da anomia, desenvolvida por Durkheim e Merton, destaca a importância das normas sociais na prevenção do crime. Para essa teoria a anomia

ocorre quando as normas sociais são enfraquecidas ou ausentes, levando a um aumento da criminalidade, especialmente em períodos de mudança social rápida.

Por fim, representando a criminologia crítica, de viés marxista, a teoria do *labeling approach*<sup>2</sup> ou etiquetamento social, a qual concentra-se no processo de rotulação de indivíduos como criminosos pela sociedade. Para o expoente dessa teoria, o sociólogo Howard Becker, o rótulo de "criminoso" pode levar a uma profecia autorrealizável, onde o indivíduo começa a se comportar de maneira condizente com a expectativa da sociedade.

Sem a pretensão de discorrer de maneira pormenorizada sobre as diversas escolas criminológicas, é importante pontuar uma outra classificação das escolas criminológicas que dividem as diversas correntes em: teorias do consenso e teorias do conflito, as quais possuem perspectivas diferentes sobre o crime e o sistema de justiça criminal.

Conforme destaca Smanio (2017), as teorias do consenso, que representam a criminologia tradicional, partem do pressuposto de que existem valores fundamentais compartilhados por todos os membros da sociedade, na qual se baseia a ordem social, assegurando a sua coesão. Noutros termos, a criminologia do consenso é baseada na ideia de que a sociedade é um organismo harmonioso, no qual todos os indivíduos compartilham valores e interesses comuns, sendo o crime visto como uma violação desses valores e interesses, que ameaça a ordem social.

A criminologia do consenso é uma abordagem teórica dentro da criminologia que vê a sociedade como um sistema estável e funcional, onde as leis e normas refletem um consenso geral sobre o que é certo e errado. De acordo com essa

---

<sup>2</sup> A teoria do etiquetamento (Labelling Approach) surgiu na década de 1960, nos Estados Unidos, e representou importante marco para a teoria da criminalidade, em momento de transição entre a criminologia tradicional e a criminologia crítica, na medida em que passou a preterir o estudo de supostas predisposições à realização de crimes, como defendido por Cesare Lombroso, e aspectos psicológicos do agente em favor de uma análise aprofundada do Sistema Penal como forma de compreender o status social de delinquente. A partir dessa nova concepção, a teoria pauta-se fundamentalmente na análise da ação de forças policiais, penitenciárias, órgãos do Poder Judiciário e outras instituições de controle social, com o objetivo de entender como os rótulos estipulados pela sociedade e aplicados por tais instituições refletem circunstâncias sociais e contribuem para a criação de um estigma de "criminoso" para certos grupos sociais, alterando a própria percepção individual daqueles rotulados (Wikipedia, 2024). Em síntese, para a teoria do etiquetamento a criminalidade não é uma característica inerente a um ato ou pessoa, mas sim uma etiqueta aplicada por aqueles que têm o poder de definir o que é considerado desvio. Esse processo de rotulação pode levar à estigmatização e marginalização do indivíduo rotulado, criando um ciclo de exclusão social que pode reforçar o comportamento desviante.

perspectiva, o crime é entendido como uma violação dessas normas consensualmente aceitas e a função do sistema de justiça criminal é restaurar a ordem e a harmonia social perturbadas pelo comportamento criminoso.

Smanio (2017) sustenta ainda que a criminologia do conflito superou o modelo anterior, destacando que as relações sociais são essencialmente conflituosas, e o conflito é essencial e universal, inerente a toda sociedade humana. Assim, o corpo social mantém-se coeso, mais pela coerção que pelo consenso. Para essa corrente, a sociedade é um espaço de conflito, no qual diferentes grupos sociais possuem interesses e valores divergentes. Nesse sentido, o crime é visto como um produto desse conflito, que é usado por determinados grupos sociais para defender seus interesses. O conceito de crime passou a ter uma dimensão política.

Para a criminologia do conflito, o sistema penal é seletivo, excludente e estigmatizante, pois tipifica criminalmente certas condutas em detrimento de outras, dirige-se de maneira prevalente a determinados segmentos da população e deteriora a identidade da pessoa fazendo com que fique socialmente desacreditada.

Segundo Shecaira (2021) essas duas abordagens fornecem diferentes lentes para entender o fenômeno criminal, sendo a criminologia do consenso associada a uma visão funcionalista da sociedade e a criminologia do conflito ligada a uma perspectiva crítica e revolucionária. Portanto, enquanto a criminologia do consenso busca manter a ordem existente e vê o sistema penal como um meio de corrigir desvios, a criminologia do conflito propõe uma transformação radical das estruturas sociais para abordar as causas subjacentes da criminalidade, defendendo mudanças profundas nas políticas sociais e criminais.

É da criminologia que extraímos conceitos que muito interessam ao nosso trabalho, tais como prevenção, vitimização e criminalização primária e secundária. Este último conceito, em especial, o abordaremos em mais de uma oportunidade, tendo em vista que está intimamente relacionado com a atividade desempenhada pelas polícias.

Para Zaffaroni *et al.* (2011), a criminalização primária ocorre com a elaboração das leis penais incriminadoras, papel desempenhado pelos legisladores, enquanto que a criminalização secundária se efetiva em um segundo momento e é exercida sobre as pessoas concretamente, através da atuação dos órgãos policiais, com a

identificação do criminoso e seu encaminhamento para julgamento pelo poder judiciário.

Os autores destacam ainda a atuação eminentemente seletiva da criminalização secundária, pois alguns grupos sociais marginalizados são mais vulneráveis a sofrerem a incidência desse tipo de criminalização, em razão dos estereótipos que carregam e pelos tipos de crimes que as suas circunstâncias sociais e educacionais lhes permitem cometer, em regra crimes violentos.

Ressaltam ainda que, se comparado com a totalidade das ocorrências criminais, são ínfimos os delitos que chegam ao conhecimento das polícias, cabendo ao judiciário julgar os crimes já selecionados, e ao sistema carcerário recolher os infortunados que passaram pelos filtros das demais agências do sistema penal, o qual, para Zaffaroni et al. (2011), é pouco significativo em fase do quadro geral de controle social.

Ciente das disfuncionalidades do nosso sistema de justiça, que além de atuar de forma seletiva, opera de forma excessivamente burocrática<sup>3</sup>, o presente trabalho visa apropriar-se desses conhecimentos criminológicos para demonstrar a viabilidade de se alargar a competência das polícias ostensivas, notadamente da Polícia Rodoviária Federal (PRF) para elaboração do Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO), reduzindo assim o processo de revitimização do ofendido e a estigmatização do acusado.

A delegação da elaboração do TCO à PRF pode agilizar o processamento de infrações de menor potencial ofensivo, permitindo que as delegacias se concentrem em crimes mais graves e complexos. Essa medida pode também humanizar o tratamento dos envolvidos, evitando o estigma associado ao processo penal e promovendo um sistema de justiça mais eficiente e justo.

---

<sup>3</sup> Citando dados do CNJ, Sinhoretto e Lima (2015, p.127) destacam a ineficiência das polícias civis que, de acordo com estes autores, privilegia a forma em detrimento do conteúdo. “Assim, de acordo com dados da Estratégia Nacional de Segurança Pública, por exemplo, os homicídios, mesmo sendo um dos crimes que têm maiores taxas de elucidação no país, só têm sua autoria esclarecida em 8%, em média”.

## 2 SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

O poder constituinte de 1988 içou a segurança pública ao patamar de direito fundamental da pessoa humana, mas não só, o fez de modo exclusivo e expresso como direito individual de todo cidadão e como direito social a ser garantido pelo Estado (art. 5º, caput, e art. 6º da Constituição Federal). A segurança pública ainda é invocada no texto constitucional no artigo 144, ao dispor que é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

O Artigo 144 da Constituição de 1988, reveste-se de fundamental importância ao estabelecer as bases para a organização e funcionamento dos órgãos de segurança pública no país. Esse artigo define a organização e a atuação das forças de segurança, como a Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal, no âmbito da União, e das Polícias Cíveis e Militares, no âmbito dos Estados, delineando suas atribuições e responsabilidades no que tange à manutenção da ordem, à segurança da população e à preservação do patrimônio. Em síntese, o Artigo 144 da Constituição é de extrema importância, pois estabelece as bases para a atuação das forças de segurança, motivo pelo qual o transcrevemos na parte que toca ao nosso trabalho:

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;

[...]

IV - polícias cíveis;

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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União [...]

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

[...]

§ 4º Às polícias cíveis, 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.

Verifica-se do texto normativo que a CF de 1988 não só constitucionalizou a tema da segurança pública, mas foi além, definindo os órgãos responsáveis por promover a segurança coletiva, a competência de cada um deles e sua esfera de atuação. No entanto, em que pese representar um marco importante na construção do Estado Democrático de Direito no Brasil, ao reconhecer a segurança pública como um direito e responsabilidade de todos, o artigo 144 da CF/88 também apresenta alguns desafios e limitações, que precisam ser superados para que a segurança pública seja efetivamente garantida no país.

Dentre os problemas que se observa na forma como o constituinte tratou a segurança pública, podemos destacar o modelo dualista de atuação policial, a descentralização e fragmentação na prestação do serviço, o engessamento da matéria e o modelo militarizado de polícia.

Críticos desse modelo, Guerra e Machado Filho (2018, p.155) realizaram uma análise histórica da construção legislativa sobre a segurança pública no Brasil e asseveraram que a “Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 inovou ao incluir no texto constitucional um capítulo próprio sobre segurança pública. O conteúdo, no entanto, reproduziu o modelo criado pelo regime militar (1964-1985)”.

O artigo 144 estabelece que a segurança pública é exercida por órgãos da União, dos Estados e dos Municípios. Esse arranjo conferiu aos estados autonomia na gestão da segurança pública, mas obstaculizou a efetivação de diretrizes básicas de uma política de segurança de âmbito nacional, o que acarreta danos à prevenção e contenção da violência e criminalidade. Essa fragmentação dificulta a coordenação das ações de segurança, o que pode levar a ineficiência e inconsistências.

De acordo com Guerra e Machado Filho (2018), o modelo adotado é descoordenado e engessado, sendo omisso no que tange às atribuições do governo federal, e excessivamente detalhado em matérias que impossibilitam os estados de adaptarem o sistema às suas particularidade e interesses, e livremente estabelecer seus objetivos com base nas prioridades que cada população local atribui à segurança de seus cidadãos.

Outro desafio é o modelo militarizado de segurança pública adotado no Brasil. As polícias militares, que são as mais numerosas, são organizadas e estruturadas de acordo com os princípios do Exército, o que pode levar a abusos e violações de

direitos humanos. Fontoura *et al.* (2009, p.142) enfatiza inclusive a impropriedade do legislador constituinte de colocar sobre um mesmo título (Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas) a segurança pública e a segurança nacional, fato que segundo os autores “contribuiria para visão inadequada de segurança pública não como serviço público voltado para o cidadão, mas como matéria voltada a garantir a segurança do Estado”.

De fato, a formulação das Polícias Militares estaduais concebidas como forças auxiliares do Exército é um tema extremamente polêmico e alvo de críticas por parte de todos aqueles que analisam a Constituição Federal sob o prisma dos direitos humanos. A ambiguidade entre uma força policial voltada para a proteção do cidadão e uma força policial voltada para a defesa do Estado é resquício dos modelos anteriores à Constituição de 1988. Em outras palavras, permanece a preocupação de que a lógica da doutrina de segurança nacional possa continuar a influenciar a atuação das Polícias Militares.

Apontam os especialistas que o modelo militarizado adotado pela atual Constituição suscita dois temas que são objeto de severas críticas, o primeiro deles diz respeito à própria militarização do trabalho policial e o segundo à questão da dupla subordinação das Polícias Militares: ao Governador do Estado e ao Exército. Assim, Soares (2019, p.32) adverte para o fato de que as PMs não estão organizadas como polícias, mas como pequenos exércitos atuando com desvio de função, cujo resultado da atuação é marcado preponderantemente pela ineficiência no combate à criminalidade, incapacidade de exercer o controle interno e a insensibilidade no relacionamento com os cidadãos.

A grande maioria dos estudiosos da segurança pública sustentam que, em um Estado democrático, a natureza da atividade policial deve ser civil. Isso não apenas se justifica pela necessidade de manter a distinção entre a defesa do Estado e a proteção dos cidadãos, mas também pela inadequação da abordagem militar nas ações de prevenção e combate à violência e à criminalidade.

Nesse sentido, Kucinski *et al.*, no livro *Bala Perdida* (2015, p.43), alertam para a necessidade de superação do militarismo enquanto maneira de pensar segurança pública, ao afirmar que:

A militarização das atividades policiais não é apenas uma questão das polícias. Não são apenas as polícias que precisam ser desmilitarizadas. Muito antes disso, é preciso afastar a militarização ideológica da segurança

pública, amplamente tolerada e apoiada até mesmo por muitos dos que hoje falam em desmilitarização.

Os policiais em serviço nas ruas devem ser conscientes de seu papel preventivo, possuir iniciativa, e não se limitar à obediência e disciplina hierárquica. Suas ações não devem se basear em princípios de guerra ou combate ao inimigo, mas sim na proteção democrática e igualitária dos cidadãos. Portanto, a atividade policial deve ser primordialmente civil, pois a polícia tem a responsabilidade de fornecer serviços públicos em prol do cidadão. O foco principal de sua atuação deve ser a salvaguarda dos cidadãos, não a luta contra um inimigo<sup>4</sup>.

Soares (2019) adverte que a boa forma de organização de uma instituição estatal é aquela que melhor serve ao cumprimento do seu mister. A missão das polícias no Estado democrático de direito é completamente distinta daquela que compete ao Exército. A forma verticalizada e rígida com a qual o Exército se organiza é fundamental ao atendimento da sua missão constitucional, pois torna possível o “pronto emprego”, essencial nas ações bélicas destinadas à defesa nacional.

Em contrapartida, o dever das polícias é prover segurança aos cidadãos, assegurando o cumprimento da lei e a proteção de direitos e liberdades. Esse trabalho exige descentralização, plasticidade adaptativa às especificidades, valorização do trabalho de ponta, flexibilização no processo decisório dentro dos limites da legalidade, respeito aos direitos humanos e aos princípios internacionais que regem o uso comedido da força. Entretanto, essas características são incompatíveis com o modelo militarista de polícia.

O autor esclarece que o problema da segurança pública não se limita às polícias, tampouco exclusivamente às Polícias Militares. No entanto, ressalta a importância de mudanças pontuais e urgentes, como a desmilitarização das polícias ostensivas estaduais.

Desmilitarizar implica cortar o vínculo das polícias militares com o exército, livrá-las de regimentos disciplinares inconstitucionais e autorizar seus membros a organizar seus sindicatos, os quais se submeteriam a regras específicas, como é o caso no campo da saúde e da polícia civil, por exemplo. O processo de mudança encetado pela desmilitarização ofereceria a oportunidade para a reforma completa do modelo policial, que se daria em torno de dois eixos [...] O primeiro eixo seria a revogação da atual divisão do

---

<sup>4</sup> Para Günther Jakobs, o conceito de "inimigo" no Direito Penal do Inimigo é central e diferenciador. Na teoria de Jakobs, o "inimigo" é uma pessoa que não é mais considerada um cidadão pleno, mas alguém que deve ser tratado de forma diferente, com menos garantias e direitos, devido ao seu comportamento persistentemente desviante e perigoso para a sociedade. (Bitencourt, 2014)

trabalho entre as instituições: uma investiga, a outra age ostensivamente sem investigar. Ambas, então civis, passariam a cumprir o chamado ciclo completo da atividade policial: investigação e prevenção ostensiva. Isso não implica, necessariamente, unificação. [...]

O segundo eixo seria a instauração da carreira única no interior de cada instituição, antigo pleito da massa policial. Hoje, há duas polícias em cada uma: oficiais e praças, delegados e agentes. São dois mundos distintos, competindo entre si e, cada vez mais, mutuamente hostis. (Soares, 2019, p. 59).

Destaca ainda o citado autor (2019, p.62) que “a imensa maioria dos desafios enfrentados pela polícia ostensiva é mais bem resolvida com a aplicação de estratégias que são praticamente inviáveis na estrutura militar”, devendo fazer uso da metodologia do policiamento comunitário, que enxerga o policial de ponta como um gestor local da segurança pública em permanente interação com a comunidade, mas sem reproduzir seus preconceitos.

É importante ressaltar ainda, conforme observa Fontoura *et al.* (2009), que o capítulo dedicado à segurança pública na Constituição limita-se a tratar de órgãos de natureza policial, excluindo o Ministério Público (MP), o Judiciário e os agentes penitenciários. Essa omissão reforça a visão de segurança pública como uma questão de repressão policial, o que pode ser considerado limitante e ineficaz.

No entanto, a segurança pública é um conceito mais amplo do que a simples repressão policial. Ela envolve também a prevenção do crime, a investigação de delitos e a punição dos criminosos. Para que a segurança pública seja efetiva, é necessário que todos os atores envolvidos trabalhem de forma integrada. A inclusão do Ministério Público, do Judiciário e dos agentes penitenciários no capítulo dedicado à segurança pública na Constituição Federal seria um passo importante para garantir uma visão mais abrangente e eficaz desse tema.

Por fim, o artigo 144 não estabelece mecanismos claros de controle e *accountability*<sup>5</sup> da segurança pública. Isso dificulta a responsabilização dos agentes de segurança por seus atos, o que pode contribuir para a impunidade. Nesse sentido, Cubas (2010) pontua que no Brasil, a transição para a democracia não conseguiu erradicar as violações dos direitos humanos, especialmente aquelas cometidas por

---

<sup>5</sup>**Accountability** é um termo de origem inglesa que pode ser traduzido como "responsabilização" ou "prestação de contas". Ele refere-se à obrigação de indivíduos, organizações e instituições de prestarem contas de suas ações, serem transparentes em relação a suas decisões e operações, e aceitarem responsabilidade por suas consequências. A *accountability* envolve vários aspectos, incluindo transparência, responsabilidade, supervisão e correção de falhas ou irregularidades

representantes do Estado. Essa dinâmica entre os cidadãos e o Estado é caracterizada pela presença persistente da violência, notadamente perpetrada por agentes policiais contra os estratos mais desfavorecidos e as comunidades não brancas da sociedade.

Para o mencionado autor a efetiva implementação do Estado de Direito não foi alcançada, no sentido de que a nova autoridade não conseguiu estabelecer inteiramente o monopólio do "uso legítimo da força física" dentro dos parâmetros da legalidade, e graves violações dos direitos humanos, incluindo o uso arbitrário da força pela polícia, permanecem como práticas não interrompidas, mesmo após a abertura política.

Outro problema da estruturação adotada pela CF é o modelo dualista de atuação policial, o qual tem sido bastante criticado nos últimos anos em meio ao aumento da violência e da letalidade policial. Contudo, dada a importância e complexidade do tema que envolve a unificação das forças policiais, o examinaremos em tópico próprio a seguir.

## 2.1 MODELO DUALISTA: POLÍCIA OSTENSIVA X POLÍCIA INVESTIGATIVA

O modelo dualista de polícia existente no Brasil, caracterizado pela separação entre a polícia ostensiva (Polícia Militar) responsável pela prevenção de delitos e patrulhamento e a polícia investigativa (Polícia Civil) responsável pelo trabalho de investigação, é um sistema que enfrenta inúmeros desafios e críticas.

Analisando a origem histórica desse modelo, Dutra Freire (2009, p.104) enfatizou que se trata de uma estrutura remanescente do período ditatorial, fundado na doutrina de segurança nacional, segundo a qual os órgãos de segurança tinham como prioridades a ordem política e social e a preservação dos interesses nacionais, que se confundiam com os interesses dos detentores do poder, cuja preservação justificava "a adoção de qualquer meio, mesmo aqueles que demandem a violação de direitos (que na época foram suprimidos) e até mesmo o desrespeito à vida humana".

Reforçando tal entendimento, Soares (2019) assegura que a arquitetura institucional da segurança pública, herdada da ditadura militar, permanece intocada nas mais de três décadas de vigência da Constituição Cidadã, impedindo a democratização e modernização do segmento. Ou seja, a transição democrática não se estendeu à esfera da segurança pública, que permanece estruturada de maneira

incompatível com as exigências de uma sociedade complexa e com os princípios de um Estado democrático de direito.

Fontoura et al. (2009) examinando o capítulo da Constituição de 1998 que trata da segurança pública vaticina que é notável a inadequação em agrupar, sob um único título, questões relacionadas à segurança pública e à segurança nacional. Essa união poderia refletir uma repetição da confusão entre esses conceitos, uma confusão que já estava presente durante o regime militar e até mesmo antes dele. Essa arquitetura levaria invariavelmente a uma percepção equivocada da segurança pública, não mais como um serviço em benefício do cidadão, mas sim como uma questão voltada unicamente para garantir a segurança do Estado.

Nessa linha de intelecção, Saporì (2016) enfatiza que há no Brasil uma crescente percepção de que o sistema policial vigente está esgotado. Ainda que não haja um consenso absoluto, poucos negam o fato de que a separação entre a polícia ostensiva e a investigativa se tornou um problema crônico na eficiência do Estado em prover segurança pública. A integração e articulação entre as polícias militares e civis é uma exceção, não a regra. Disputas contínuas sobre competências, distribuição de recursos financeiros e a falta de coordenação operacional são problemas cotidianos que prejudicam a capacidade do governo de frear o avanço da criminalidade.

Essa divisão de atribuições entre instituições encarregadas de prestar um mesmo serviço público traz consigo uma variedade de problemas que afetam diretamente a eficácia da segurança pública no país. Tal dicotomia gera uma fragmentação disfuncional no processo de combate à criminalidade e estimula uma permanente disputa e rivalidades entre instituições que deveriam atuar de forma integrada e cooperativa.

Corroborando essa perspectiva, Soares (2019) enfatiza uma série de consequências anômalas gerada por esse modelo, tais como conflitos frequentes de competência, dificuldades na partilha de informações e recursos, além de uma coordenação ineficaz entre essas entidades, que resultam em lacunas significativas na resposta ao crime. Isso se reflete na ineficiência em investigar e prevenir atividades criminosas, na solução de casos e na sensação de insegurança da população.

A separação estrita entre as polícias também contribui para a falta de continuidade nas ações de segurança. Por exemplo, muitas vezes, a PM atua na prevenção de crimes, mas a transição para as fases de investigação e resolução

muitas vezes é prejudicada pela falta de uma conexão mais fluida com a Polícia Civil, o que limita a eficiência do sistema como um todo.

Ademais, essa separação rígida também reflete uma desconexão entre as demandas da sociedade e o funcionamento do sistema policial. A falta de adaptação às necessidades e realidades locais, a ausência de uma abordagem mais flexível e integrada diante dos desafios, tudo isso acaba resultando em uma prestação de serviços policiais, muitas vezes, inadequada e ineficiente.

É fundamental repensar e reformular o modelo de polícia no Brasil, buscando maior integração, colaboração e coordenação entre as forças de segurança. Uma abordagem mais holística e integrada pode permitir uma resposta mais eficaz e abrangente no enfrentamento do crime, contribuindo para a segurança e bem-estar da população.

Diante desses desafios, tem se intensificado o debate sobre a reforma do modelo dualista de polícia no Brasil. Uma das propostas é a unificação das duas forças policiais, o que poderia levar a uma maior eficiência, transparência e *accountability* da atuação policial.

Soares (2019) salienta ainda que a unificação das forças policiais é um debate complexo, com argumentos a favor e contra. Entre os argumentos a favor, destacam-se a melhoria da eficiência, a redução da desigualdade de tratamento e a maior transparência da atuação policial. Entre os argumentos contrários, destacam-se a perda de autonomia das duas forças policiais e a dificuldade de implementação da unificação.

A revogação da atual divisão de trabalho, com uma instituição só investigando e a outra apenas agindo ostensivamente sem investigar, é uma medida que se impõe e tem o apoio da ampla maioria dos próprios policiais civis e militares, ainda que haja forte resistências dos estratos superiores das corporações, por parte dos oficiais e delegados. (Soares, 2019)

Fontoura *et al.* (2009, p.148) sustenta que o sistema dúplice de polícia é um modelo anacrônico, cuja ineficiência representa uma das poucas unanimidades que existe entre os estudiosos do tema, os quais propõem uma incontente reestruturação do modelo vigente com base nas diversas proposições apresentadas, a saber:

Para repensar o modelo dualizado de polícias, as opções apresentadas são, entre outras: i) desconstitucionalizar a questão – cada estado poderia implantar o melhor arranjo, sendo possível haver polícias de ciclo completo civis e militares; ii) regulamentar o § 7º do Art. 144, para que se promova melhor divisão de tarefas, se maximize a cooperação e se minimizem as disputas; iii) desmilitarizar as polícias e criar polícias de ciclo completo civis; iv) criar polícias de ciclo completo militares; ou, ainda, v) implantar polícias organizadas por circunscrição geográfica ou por tipo de crime. Adicionalmente, discute-se ampliação do papel das guardas municipais para que passem a desempenhar funções de proteção do cidadão e de policiamento ostensivo, nos moldes das polícias de proximidade.

Por outro lado, enquanto a unificação das polícias pode parecer uma solução atraente para simplificar a estrutura de segurança pública, muitos argumentam que sem uma análise cuidadosa e reformas profundas, tal medida poderia apenas perpetuar ou até intensificar os problemas existentes na segurança pública do país. Os críticos da unificação advogam por uma abordagem mais minuciosa que inclua o fortalecimento das capacidades institucionais, maior transparência e a promoção de práticas de policiamento comunitário como alternativas para melhorar a segurança pública de maneira mais efetiva e democrática.

Entre os críticos dessa proposta, encontra-se o estudo realizado por Vinícius Rapozo de Carvalho (2022), publicado no Portal de Periódicos IDP, que identifica numerosos obstáculos à aprovação de uma proposta legislativa para a unificação. Ele aponta a ineficácia em criar um projeto de mudança estruturante capaz de melhorar os índices de segurança pública e menciona que a falta de credibilidade e as lutas corporativas internas entre as polícias são barreiras significativas. Esses entraves, segundo Carvalho, têm impedido o avanço das discussões sobre unificação no Congresso Nacional.

Além disso, outros estudos destacam que as diferenças culturais e organizacionais entre as polícias, bem como a histórica militarização da polícia militar, são desafios adicionais que a simples unificação das forças não conseguiria resolver. A história de tentativas de unificação no passado, como durante o governo de Jânio Quadros em São Paulo, também sugere que tais esforços muitas vezes falham devido a resistências tanto operacionais quanto ideológicas.

Um dos principais argumentos contra a unificação das polícias é apresentado por Jacqueline Muniz (2022), que critica a proposta por considerá-la uma solução superficial e retórica que não enfrenta os desafios reais da segurança pública no Brasil. Muniz argumenta que simplesmente unificar as polícias sem reformar profundamente suas estruturas e práticas pode resultar em uma falta de controle civil

e aumentar a autonomia predatória das forças policiais, o que, segundo ela, já é um problema significativo nas instituições existentes.

Além disso, Muniz destaca que a unificação pode dificultar a governança e o controle sobre uma força policial mais ampla, questionando quem, de fato, teria o comando e a capacidade de gestão sobre um contingente tão grande e diversificado de policiais. Essa preocupação é reforçada pela complexidade da gestão policial e pela diversidade de funções e responsabilidades que diferem entre as polícias militar e civil.

Portanto, a discussão sobre a unificação das polícias no Brasil é complexa e multifacetada, com significativas resistências baseadas tanto em questões práticas quanto em preocupações mais profundas sobre a eficácia e a adequação dessa estratégia às realidades do policiamento no país.

Desse modo, verifica-se que a superação do modelo dualista de atuação policial em curso no Brasil é um desafio complexo, que exigirá o envolvimento de diversos atores, incluindo o governo, a sociedade civil e as próprias forças policiais. No entanto, é uma reforma que vale a pena ser perseguida, pois poderia levar a uma segurança pública mais eficiente, transparente e *accountable*.

## 2.2 MODELO DO CICLO COMPLETO DE POLÍCIA

Com os novos parâmetros trazidos pela Constituição de 1988 para a segurança pública, surgiram duas grandes concepções sobre a matéria. Uma embasada em máximas remanescentes do período ditatorial, centrada na ideia de combate; a outra, de cunho democrático, focada na ideia de prestação de serviço público. Entende-se que somente a última deve prevalecer em face dos princípios fundamentais e dos objetivos do Estado Democrático de Direito brasileiro; portanto, a segurança pública é um dever estatal cujo destinatário é o cidadão. (Souza Neto, 2007).

A segurança pública de viés democrático se assenta no caráter prestacional do serviço que deve ser fornecido pelo Estado. Para que o Estado cumpra com os seus deveres constitucionais de preservar a paz social e reprimir as condutas contrárias ao convívio pacífico foram instituídos os órgãos policiais de segurança pública.

Nesse prisma, na sua acepção restrita a segurança pública é o trabalho desenvolvido pelos órgãos públicos constitucionalmente instituídos como responsáveis pela garantia da ordem social, assim sendo, são as atividades de

segurança desempenhadas pelas polícias. Com efeito, a existência das instituições policiais é a garantia, pelo Estado, do direito à segurança pública.

Destarte, a questão da organização policial é crucial para o bom funcionamento da segurança pública na sociedade, influenciando diretamente a eficácia na prevenção e combate ao crime. Dentre as diversas abordagens existentes, destaca-se o modelo de ciclo único de polícia que representa uma abordagem integrada, na qual uma única entidade é encarregada de todas as etapas do processo policial.

No entanto, como destacado no capítulo anterior, o Brasil adota um modelo dualista ou especializado de polícia, que é bastante criticado pela doutrina e que representa a continuidade de um paradigma que remonta ao período ditatorial, o qual tem se mostrado ineficiente e obsoleto. Em face desse cenário, os estudiosos do tema tem reclamado mudança no capítulo da Constituição Federal que trata da segurança pública para adoção do denominado ciclo completo de polícia ou ciclo único, em consonância com o modelo adotado na maioria dos países, sobretudo naqueles que gozam de elevados índices de segurança, conforme destaca Mariano (2004).

De acordo com a Federação Nacional dos Policiais Federais (2019), até pouco tempo atrás, apenas três países no mundo não adotavam o ciclo completo de investigação para suas polícias, sendo esses Cabo Verde, Guiné Bissau e Brasil. Frisando que atualmente essa lista ficou ainda mais enxuta, pois Cabo Verde não faz mais parte dela, vez que recentemente a Assembleia Nacional daquele país aprovou a modificação no seu sistema de atuação policial.

Com base no magistério de Saporì (2016), a expressão “ciclo completo de polícia” é junção das atividades de patrulhamento ostensivo e de investigação criminal, desempenhadas por uma mesma organização policial. Por sua vez, Luiz Eduardo Soares (2013), ex-secretário nacional de Segurança Pública, realçando a urgência da implantação do ciclo completo da polícia, afirma que este modelo sepultaria a “jabuticaba institucional”, no Brasil, que divide o ciclo do trabalho policial, obstando a eficiência e minando a cooperação, modelo contestado por 70% dos profissionais de segurança em todo o país.

O ciclo completo de polícia é um modelo de organização policial que permite que uma mesma instituição policial seja responsável por todas as atividades policiais, desde a prevenção até a investigação. No Brasil, o modelo de atuação policial estabelecido pela Constituição no artigo 144 veda que uma mesma instituição policial, à exceção da Polícia Federal, atue em todas as fases do ciclo de trabalho policial.

Assim, a Polícia Militar é responsável pela prevenção e a Polícia Civil é responsável pela investigação.

Medeiros (2004) destaca que muitos países frequentemente citados como referência, a exemplo da França, Itália e Estados Unidos, possuem diversas organizações policiais. Nesse sentido, em termos quantitativos, o Brasil não foge à regra. A particularidade brasileira reside no fato de que, ao contrário de outros países nos quais a especialização ocorre dentro de determinada instituição policial, com profissionais da mesma corporação desempenhando funções distintas, uns atuando no patrulhamento e outros na investigação, no Brasil essa especialização se efetiva através de instituições distintas que atuam no mesmo espaço geográfico, uma dedicando-se à investigação, enquanto a outra executa tarefas de patrulhamento ostensivo.

Ao contrário dos modelos tradicionais que segregam as responsabilidades entre polícia ostensiva e polícia investigativa, o ciclo único propõe uma abordagem mais global, abrangendo desde a prevenção de delitos até a condução das investigações e a resposta aos incidentes.

Segundo o magistério de Gonzaga Ribeiro (2021, p.37), o ciclo completo de atuação policial se estabelece como uma premissa de eficiência devido a duas consequências óbvias:

(1) redução do tempo perdido com deslocamento e espera em delegacias, com o conseqüente aumento da capacidade de prevenção através da presença ostensiva e do aumento da capacidade de investigação pela Polícia Civil e, tão importante quanto, (2) não jogar no lixo as elucidações de crimes já realizadas pelas polícias militares e rodoviária federal, que, por falta de competência legal para investigar, são obrigada a descartarem informações concretas sobre autoria e materialidade que poderiam instrumentalizar o Poder Judiciário e o Ministério Público (...).

As principais vantagens apontadas pelos defensores do ciclo completo de polícia, citados acima, residem na sinergia operacional e na agilidade da resposta policial. Ao ter uma única entidade responsável por todas as fases do ciclo policial, a coordenação entre prevenção, investigação e resposta a incidentes é facilitada. Isso promove uma comunicação mais eficaz, reduzindo as lacunas que tradicionalmente existem entre as diferentes especializações.

Ao integrar todas as fases da aplicação da lei, o ciclo único também busca otimizar o uso dos recursos disponíveis. Ao ter uma equipe que pode atuar em todas as fases do processo, a comunicação e coordenação são facilitadas, o que pode

resultar em respostas mais rápidas e eficazes aos incidentes, conforme destaca Saponi (2016).

Além disso, a integração do ciclo completo pode levar a uma melhor compreensão dos desafios enfrentados pela comunidade, permitindo que os policiais desenvolvam estratégias mais personalizadas de prevenção e combate ao crime. Contudo, não se pode negligenciar os desafios associados ao ciclo único de polícia. Críticos apontam a possibilidade de perda de especialização em áreas específicas, argumentando que profissionais polivalentes podem não ter o mesmo nível de expertise que especialistas dedicados. Além disso, a implementação bem-sucedida do ciclo único exige uma revisão profunda da cultura organizacional e da formação dos profissionais, o que pode ser um processo complexo e demorado (Soares, 2019).

A aplicação efetiva do ciclo completo de polícia requer uma consideração cuidadosa das características locais. Cada comunidade possui suas próprias dinâmicas sociais, culturais e econômicas, que precisam ser levadas em conta para garantir uma adaptação bem-sucedida. A implementação gradual e a personalização do modelo para atender às necessidades específicas de cada jurisdição são elementos essenciais nesse processo.

Estudos de caso e análises empíricas, como a que se propõe o presente trabalho, são fundamentais para avaliar o impacto do ciclo único de polícia na segurança pública e no relacionamento entre a polícia e a comunidade. Aferir indicadores como taxas de criminalidade, tempo de resposta a incidentes e níveis de confiança da comunidade pode proporcionar uma compreensão mais completa dos resultados obtidos por meio dessa abordagem.

Em síntese, como enfatiza Soares (2019), o ciclo único de polícia representa uma abordagem inovadora e desafiadora na estruturação das instituições policiais. Se por um lado oferece a promessa de uma resposta integrada e eficiente, por outro, demanda uma revisão profunda das práticas existentes. A contínua pesquisa, avaliação e adaptação são cruciais para compreender e aprimorar a eficácia desse modelo, buscando constantemente a otimização da aplicação da lei em prol da segurança e bem-estar da sociedade.

Embora minoritários, há autores que afirmam que a Constituição Federal, indistintamente, não abraçou o modelo de ciclo completo da polícia (Cruz, 2017), contribuindo para uma atividade policial fragmentada que, em grande medida, é causa

da sua ineficiência e, em última análise, do incremento dos índices de criminalidade. Ocorre, porém, que o ordenamento jurídico pátrio, a partir de interpretação constitucional e sistêmica de seus princípios e regras, no tocante às infrações penais de menor potencial ofensivo (IMPOs), fornece o respaldo para a prestação de segurança eficiente à sociedade, através do ciclo completo de atuação policial.

### 2.2.1 Ciclo Completo nas IMPOs

A implantação do ciclo completo de polícia, no Brasil, nos crimes de menor potencial ofensivo encontra respaldo na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 98, ao determinar que a União, o Distrito Federal e os Territórios, e os Estados, criem juizados especiais, competentes para a conciliação e o julgamento das infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante procedimento oral e sumaríssimo.

Dando concretude às normas constitucionais, a Lei Federal nº 9.099/1995 instituiu os Juizados Especiais Cível e Criminal, trazendo, o conceito expresso de infração de menor potencial ofensivo, incluindo nele todas as contravenções penais e os crimes a que a lei comine pena máxima não superior a 2 (dois) anos, cumulada ou não com multa (art. 61).

Definidas as infrações penais de baixa gravidade, a Lei dos Juizados define, também, procedimento diverso para seu processamento nos órgãos de segurança e de justiça criminal, cujos princípios são a desburocratização e a aceleração da resposta, vez que seus objetivos primários são a reparação dos danos sofridos pela vítima e a aplicação de sanção não privativa de liberdade ao autor.

A interpretação conjunta da Constituição Federal e da Lei dos Juizados Especiais (Lei nº 9.099/1995) permite concluir que é possível e recomendável a efetivação do ciclo completo de polícia nos delitos de menor potencial ofensivo, vez que o instrumento jurídico que a lei criou para documentar a ocorrência desses tipos de delito, o TCO, é um procedimento simples que pode ser confeccionado por qualquer agente das forças policiais, segundo entendimento do próprio STF.

O Texto Constitucional, ao estabelecer os princípios da eficiência e da celeridade processual, e a Lei dos Juizados, ao introduzir procedimentos simplificados para a resolução de conflitos de menor complexidade, apontam para uma justiça mais ágil e acessível. Nesse contexto, a possibilidade de que as polícias ostensivas realizem desde o patrulhamento até a elaboração do Termo Circunstanciado de

Ocorrência (TCO) para esses delitos, sem a necessidade de encaminhamento ao delegado, alinha-se aos objetivos de rapidez e efetividade.

Para Herrero e Godinho (2019), a execução do ciclo único de atividade policial nesse tipo de crime não apenas desburocratiza a resposta estatal, como também otimiza recursos, assegurando que infrações de menor gravidade sejam tratadas de maneira proporcional e adequada ao seu impacto social.

Dada as peculiaridades dos ilícitos de baixa gravidade e os reclamos sociais para a implantação de uma justiça eficiente (e restaurativa), atrelados à necessidade de racionalização da atuação do Poder Judiciário, a Lei Federal nº 9.099/1995 inaugurou a justiça penal negociada ou consensual, com novos institutos despenalizadores, alternativos à pena de prisão, alinhando-se com as orientações criminológicas mais modernas que buscam humanizar o sistema penal e reduzir a superlotação carcerária. A lei estabelece mecanismos como a transação penal, a suspensão condicional do processo e a composição civil dos danos, promovendo uma abordagem mais eficaz e menos punitiva para infrações de menor potencial ofensivo<sup>6</sup>

Também segundo aquela Lei, como corolário dos princípios da informalidade e celeridade inerentes à justiça negociada, a autoridade policial que tomar conhecimento da infração deverá lavrar o termo circunstanciado de ocorrência (art. 69). Nesse ponto, a intenção do legislador, foi simplificar a famigerada burocracia policial e acelerar a apuração das infrações de menor complexidade, promovendo ágil reparação dos danos à vítima e ressocialização do infrator.

Assim, conforme a doutrina especializada, o policial em atividade ostensiva ao se deparar com uma infração de menor potencial ofensivo, deve lavrar o termo circunstanciado imediatamente, a fim de que o autor do ilícito, após assumir o compromisso de comparecer ao Juizado Especial, seja liberado, haja vista que a retenção do autor da infração, para condução até a Delegacia de Polícia (como ocorre no caso de prisão), constitui constrangimento ilegal (Bittencourt, 2005).

---

<sup>6</sup> Aqui, para fins de registro, cumpre destacar que, no Brasil, predomina o modelo político-criminal dissuasório, caracterizado por uma ênfase significativa no poder punitivo estatal. Esse modelo fortalece os órgãos persecutórios e visa a aplicação exemplar de penas aos infratores. Nele, o castigo é o objetivo principal do Estado repressor, buscando um efeito dissuasório e preventivo geral na comunidade. Esse enfoque prevalece em detrimento do modelo ressocializador, que prioriza a reabilitação e a reintegração dos infratores na sociedade. O modelo ressocializador propõe a recuperação do indivíduo através de medidas educativas, capacitação profissional e apoio psicológico, visando tratar as causas subjacentes do comportamento criminoso e, assim, reduzir a reincidência. (Molina, 2009).

Nesse entendimento, o trabalho ora desenvolvido buscará demonstrar a importância da lavratura do termo circunstanciado de ocorrência pelas polícias ostensivas, analisando a experiência exitosa posta em curso pela Polícia Rodoviária Federal, com vistas a servir de substrato teórico para uma futura regulamentação e implantação do ciclo completo de polícia não só para as IMPO's e sim para todo e qualquer delito.

### 2.2.2 Ciclo Completo na Polícia Rodoviária Federal (PRF)

A Polícia Rodoviária Federal (PRF), responsável pela fiscalização das rodovias federais no Brasil, tem demonstrado a viabilidade e os benefícios de adotar esse modelo de atuação policial nas infrações penais de menor potencial ofensivo, que englobam os crimes de pena máxima não superior a dois anos e todas as contravenções penais (art. 61 da Lei 9.099/1995). Este tópico abordará como a PRF implementou o ciclo completo de polícia nesse tipo de delito, explorando suas práticas, desafios e vantagens.

A lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) pela Polícia Rodoviária Federal (PRF) tem passado por um processo evolutivo significativo, marcado por colaborações interinstitucionais, desafios legais e, finalmente, consolidação jurídica.

De acordo com Aras (2019) esse processo teve início com a celebração de Termos de Cooperação entre a PRF e os Ministérios Públicos Estaduais (MPEs). Esses acordos permitiam que os agentes da PRF lavrassem TCOs para infrações de menor potencial ofensivo diretamente nas rodovias federais, sem a necessidade de conduzir os infratores até uma delegacia de polícia civil. Um exemplo notável é o acordo firmado em Santa Catarina em 2009, que foi pioneiro nesse modelo de cooperação.

No entanto, conforme destacado anteriormente, essa prática foi contestada por associações de delegados de polícia, que argumentaram que a lavratura de TCO deveria ser uma atribuição exclusiva da polícia judiciária. Essas contestações culminaram em ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs) no Supremo Tribunal Federal (STF). As associações alegaram que permitir que a PRF lavrasse TCOs usurpava a competência das polícias civis e federais, violando princípios de legalidade e eficiência.

Em um julgamento histórico, o STF analisou as ADIs e, em 2023, validou a prática da PRF de lavrar TCOs, pacificando o tema. O relator, ministro Luís Roberto Barroso, destacou que o TCO destina-se apenas a registrar ocorrências de crimes de menor potencial ofensivo, não configurando um ato investigativo que exija a participação exclusiva de delegados de polícia. O tribunal entendeu que a prática é constitucional e não usurpa a competência da polícia judiciária.

Com a consolidação jurídica, a PRF tem expandido a prática da lavratura de TCOs em todo o território nacional. Essa medida tem demonstrado diversos benefícios, incluindo a redução da burocracia, a agilização do processo penal e a melhoria na eficiência operacional da PRF. Ao permitir que os agentes rodoviários federais lavrem TCOs diretamente, evita-se a necessidade de deslocamentos longos até delegacias, o que libera mais tempo e recursos para o policiamento das rodovias.

A capacidade de lavrar TCOs diretamente nas rodovias federais permite uma resposta mais rápida e eficaz às infrações, ao mesmo tempo em que fortalece a integração entre as funções ostensivas e investigativas. Na prática, a lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) é realizada pelo policial que constata a infração penal. Posteriormente, esse termo é submetido à revisão por um outro agente policial com formação técnico-jurídica, que pode sugerir correções ou anulá-lo, desde que apresente uma fundamentação adequada para tal decisão, conforme Portaria Normativa PRF n.º 156, de 27 de Abril de 2017.

Em suma, a evolução da lavratura de TCO pela PRF representa um avanço importante na administração da justiça e na eficiência das operações de segurança pública no Brasil. Com uma base jurídica sólida e o reconhecimento institucional, a PRF está bem posicionada para continuar aprimorando suas práticas e contribuindo para um sistema de segurança mais eficaz e justo.

### 2.3 POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA, INFLUENCIADA PELO MODELO DE SEGURANÇA PÚBLICA VIGENTE

Historicamente, as políticas de segurança pública implantadas no Brasil tiveram e ainda têm uma abordagem predominantemente repressiva e punitiva, focadas essencialmente na atuação dos órgãos policiais, com o objetivo de diminuir a violência e a criminalidade, desconsiderando os fatores multicausais geradores desse fenômeno e a necessidade de atuação integrada e adaptações estruturais das instituições de controle (Kucinski *et al.*, 2015).

Nesse sentido, afirmam os especialistas que as políticas públicas da área de segurança desenvolvidas no Brasil, salvo raras exceções, possuem um caráter belicista. Isso significa que elas são baseadas na ideia de que a violência é o principal problema a ser enfrentado e que a solução é o uso da força.

A influência do modelo fragmentado de atuação policial se estende às políticas de segurança pública, moldando estratégias de prevenção e repressão à criminalidade. A alocação de recursos, treinamento e estruturação organizacional são diretamente afetados pela divisão entre polícia ostensiva e investigativa. Isso pode impactar a eficácia das políticas implementadas, especialmente em contextos nos quais uma abordagem mais integrada pode ser necessária.

Kucinski *et al.* (2015) destacam que essa abordagem pautada no confronto é evidente em diversos aspectos das políticas de segurança pública brasileiras. Por exemplo, o foco é na repressão ao crime, com o uso de ações policiais violentas, como as operações policiais em favelas. Além disso, há uma militarização da polícia, com o aumento do uso de armamento pesado e de técnicas militares.

Nesse sentido, Sinhoreto e Lima (2015, p.129), ao criticar a narrativa autoritária que predomina na segurança pública, legitimando a famigerada ideologia do “bandido bom é o bandido morto”, pontua que:

A lógica, que se pode chamar de protagonismo militarizado, preconiza que o criminoso precisa ser abatido, neutralizado, morto, tal como inimigo. Nem que para tanto as próprias polícias aceitem que seus profissionais corram três vezes mais riscos de ser mortos nestes confrontos do que a média da população. No lugar do uso da força para a defesa do Estado democrático de direito, a ideologia do combate militarizado do inimigo convence que matar – e em decorrência disto, morrer – é a vocação e o dever dos policiais.

O caráter bélico das políticas de segurança pública tem uma série de consequências negativas. Em primeiro lugar, contribui para a escalada da violência, pois gera um ciclo de violência e repressão. Em segundo lugar, viola os direitos humanos, pois coloca em risco a vida e a integridade física de civis, especialmente os membros das camadas excluídas, sobretudo, jovens pobres e negro, moradores das favelas e periferias.

Inobstante todo custo humano, social e financeiro, o modelo militarizado e belicista das políticas de segurança pública é ineficaz para reduzir a criminalidade. Isso porque ele não aborda as causas da violência, que estão relacionadas a fatores sociais, como a desigualdade, a pobreza e a falta de oportunidades. Em regra, não há uma atuação integrada nem internamente, através do trabalho conjunto das forças

policiais, nem externamente, mediante uma atuação integrada dos diversos setores governamentais.

A crítica ao caráter de confronto bélico das políticas de segurança pública destaca a urgência de uma revisão profunda e de uma mudança paradigmática. A construção de estratégias mais centradas na comunidade, preventivas e orientadas para os direitos humanos é vital para promover sociedades seguras e justas. A superação dos desafios associados ao confronto bélico exige uma abordagem mais integrada, que reconheça a complexidade dos problemas de segurança e busque soluções sustentáveis, colaborativas e inclusivas. (Cruz *et al.*, 2017)

No que pertine à competência federativa, a Constituição de 1988, formatou a segurança pública atribuindo à União uma responsabilidade limitada na condução da matéria, aos municípios conferiu um papel ainda mais secundário, limitando à criação de guardas civis “destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei” (art. 144, §8º), cabendo aos Estados Federados a execução das políticas de segurança pública e o controle sobre as polícias.

Essa estrutura é objeto de críticas por parte dos estudiosos do tema, que defendem uma maior coordenação por parte da União e a descentralização da execução das políticas de segurança, para abranger os municípios, conferindo aos entes locais um maior protagonismo. Em reforço a esse entendimento, Fontoura *et al.* (2009, p.170) asseveram que haver descentralização das políticas públicas nessa área faz-se necessário uma “ação política deliberada que supõe estratégias de indução específicas, capazes de delegar responsabilidades pela gestão das políticas de um nível de governo mais abrangente para outro mais específico.”

A socióloga Jacqueline Muniz destaca que os poucos avanços que se verificou nas questões de segurança pública trilharam trajetórias divergentes em relação à promoção da cidadania e dos direitos fundamentais:

Mesmo reconhecendo os avanços nas políticas de segurança dos últimos 20 anos, é também correto afirmar que as estruturas de controle e regulação seguiram com os seus poderes intocáveis. Caminhou mais com ações incrementais do que com reformas estruturais. Isto implica em dizer que a proposta na prática era de um Estado mais forte que a sociedade e a cidadania. Afinal, seria o Estado que deveria “civilizar” a sociedade, disciplinando-a. Obedece a uma lógica de um cidadão “de bem”, que corresponde a um cidadão ordeiro, trabalhador e que não poderia, não teria condições e nem tempo de cuidar de seus próprios interesses, razão pela qual necessitaria sempre de um porta voz de si, um despachante de suas vontades, um Estado forte que passaria a ser seu procurador, um governante protetor. (Muniz; Moraes, 2018, p.10).

Apresentando uma perspectiva mais otimista na evolução da temática da segurança pública, Carvalho e Silva (2011) afirmam que nos últimos anos esta tem atraído uma maior participação de estudiosos, criando ambientes qualificados de debates como o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), composto por diversos especialistas imbuídos do objetivo de disseminar conhecimento no campo da segurança pública.

Carvalho e Silva (2011) destaca ainda que o processo de implementação das ações do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) e a ampliação dos debates decorrentes das Conferências Nacionais de Segurança Pública (Consegs) provocaram a reestruturação do Conselho Nacional de Segurança Pública (Conasp). Esses eventos indicam que tem havido uma constante ampliação dos espaços de debate que possibilitam avanços significativos na constituição das políticas de segurança pública no Brasil, a despeito dos limites estruturais.

Em um panorama tão complexo, a análise crítica das políticas de segurança pública no Brasil é essencial para a identificação de falhas, a promoção de ajustes necessários e o estabelecimento de bases sólidas para uma abordagem mais eficaz e justa. O diálogo entre especialistas, sociedade civil e gestores públicos é crucial para construir um futuro em que a segurança seja garantida sem comprometer os direitos fundamentais e a equidade social.

A construção de políticas públicas de segurança mais centradas na comunidade, preventivas e orientadas para os direitos humanos é vital para promover sociedades seguras e justas. A superação dos desafios associados ao paradigma confronto bélico exige uma abordagem mais integrada, que reconheça a complexidade dos problemas de segurança e busque soluções sustentáveis, colaborativas e inclusivas.

### 3 INVESTIGAÇÃO CRIMINAL NO BRASIL

A investigação criminal é o processo de coleta e análise de informações para identificar e responsabilizar os autores de crimes. É uma atividade essencial para o funcionamento do sistema de justiça criminal, pois é responsável por reunir as provas necessárias para subsidiar a acusação. A sua importância reside na construção de uma base sólida de informações que sustente a atuação do Ministério Público durante o processo judicial.

A essência da investigação criminal é a busca pela verdade dos fatos. Ela inicia-se a partir da notícia de um crime, que pode ser registrada pela polícia, por denúncia anônima ou por outros meios. A partir desse ponto, as autoridades têm a responsabilidade de conduzir uma investigação imparcial e meticulosa, garantindo que todos os elementos relevantes sejam avaliados e considerados (Lima, 2017).

No Brasil, em regra, a investigação criminal é realizada pela Polícia Civil, pela Polícia Federal e pelo próprio Ministério Público (art. 129, inciso I, da CF), nos crimes de sua competência, “desde que respeitados os direitos e garantias do indiciado ou acusado”. A Polícia Civil é responsável pela investigação de crimes de competência da Justiça Estadual, enquanto a Polícia Federal é responsável pela investigação de crimes de competência da Justiça Federal. (Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 593.727. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Julgado em 14 de maio de 2015.)

Esta atividade é regulamentada pela Lei nº 12.830, de 20 de junho de 2013, que dispõe sobre a investigação criminal conduzida pelo delegado de polícia. A lei estabelece que o delegado de polícia é a autoridade responsável pela presidência do inquérito policial, devendo conduzir as investigações de forma imparcial e técnica, sempre em observância aos direitos e garantias fundamentais. Além disso, a lei confere ao delegado de polícia autonomia na condução das investigações, garantindo que suas decisões sejam pautadas na legalidade e fundamentadas em elementos concretos colhidos durante o processo investigativo.

A coleta de provas é um dos aspectos mais críticos da investigação criminal. Isso pode envolver depoimentos de testemunhas, análise de documentos, perícia técnica, exames laboratoriais e, em alguns casos, até mesmo a utilização de tecnologias avançadas. A qualidade e a confiabilidade dessas evidências são essenciais para a robustez da acusação promovida pelo Ministério Público.

Ao fornecer uma base fática sólida, a investigação criminal permite ao Ministério Público formular uma acusação embasada em elementos concretos. Isso não apenas fortalece a posição da acusação perante o tribunal, mas também assegura que a justiça seja aplicada de maneira eficaz e justa. A ausência de uma investigação adequada pode resultar em acusações infundadas, injustiças e na não punição de verdadeiros culpados.

De acordo com Lima (2017), a investigação criminal, além de contribuir para a formação da acusação, desempenha um papel preventivo e dissuasório na sociedade. A certeza de que crimes serão investigados e punidos serve como um elemento inibidor, colaborando para a manutenção da ordem e da segurança pública. Além disso, uma investigação bem conduzida pode contribuir para a identificação de padrões criminais e a implementação de políticas públicas mais eficientes na prevenção de delitos.

A Constituição Federal de 1988 (artigo 129, inciso I) conferiu ao Ministério Público a titularidade da ação penal nos crimes de ação penal pública, o que significa que é ele, através dos seus membros, quem tem o poder de denunciar e processar criminalmente os autores de crimes. Para fazer isso, o promotor de justiça precisa contar com provas suficientes para demonstrar a ocorrência do crime e sua autoria.

Existem alguns instrumentos de materialização da investigação criminal, dentre os quais se destaca o inquérito policial, que se caracteriza por ser um procedimento administrativo de natureza investigativa, conduzido pela polícia judiciária, com o objetivo de apurar a prática de infração penal e sua autoria, bem como as circunstâncias em que se deu o fato. Assim, o inquérito policial é o principal instrumento da investigação criminal no Brasil. As provas obtidas no curso da investigação criminal, incluindo as provas obtidas no inquérito policial, são essenciais para subsidiar a acusação, sem as quais, a acusação não terá fundamento e poderá ser prontamente rejeitada pelo juiz, nos termos do Art. 395 do CPP.

Em arremate, a investigação criminal é a espinha dorsal do sistema de justiça penal, desempenhando um papel central na acusação promovida pelo Ministério Público. Sua importância não se limita apenas à resolução de casos individuais, mas estende-se à preservação da ordem social e à garantia da justiça. Portanto, investir em recursos, treinamento e tecnologias para fortalecer as capacidades de

investigação é fundamental para a eficácia e legitimidade do sistema judicial como um todo.

### 3.1 INQUÉRITO POLICIAL VERSUS TERMO CIRCUNSTANCIADO DE OCORRÊNCIA

No universo da investigação criminal, o inquérito policial e o Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) desempenham um papel fundamental de racionalização e instrumentalização dos procedimentos investigatórios, transformando em documentos palpáveis e ordenados o intrincado tecido de evidências, depoimentos e informações obtidas durante a apuração de uma conduta criminosa. (Brasileiro, 2015)

Regulamentado no Código de Processo Penal (DL nº 3.689/1941), o inquérito policial é um procedimento administrativo que visa coletar provas, ouvir testemunhas, analisar documentos e realizar perícias, com o fito de angariar elementos que subsidiem a futura ação penal. É por meio desse instrumento que as autoridades buscam esclarecer os detalhes dos fatos criminosos e identificar os possíveis autores. Durante o inquérito, a autoridade policial pode realizar prisões temporárias, apreensões e outras diligências necessárias para o progresso da investigação.

Conforme a doutrina, uma das principais características do inquérito policial é a sua natureza inquisitorial. Diferentemente do processo judicial, que é de natureza contraditória, o inquérito policial não exige, em regra, a participação do investigado ou de sua defesa na colheita das provas. Isso significa que o delegado de polícia tem ampla discricionariedade para conduzir as investigações, sem a necessidade de intervenção ou contraditório prévio por parte do investigado.

Outra característica destacada pela doutrina é o caráter sigiloso do inquérito policial. O sigilo é considerado essencial para a eficácia das investigações, pois visa proteger a integridade das provas e evitar que os investigados tomem conhecimento das diligências em andamento, o que poderia comprometer a apuração dos fatos. Além disso, o inquérito policial é marcado pela sua informalidade, não havendo um rigor formal quanto à forma dos atos praticados, o que permite maior flexibilidade e celeridade na colheita de provas.

Ademais, conforme destaca Brasileiro (2015), o inquérito policial é instrumental, ou seja, constitui um meio para a obtenção de provas que serão utilizadas na fase

processual, não tendo, por si só, valor probatório definitivo. Sua principal função é fornecer subsídios para que o Ministério Público possa, com segurança, oferecer a denúncia e iniciar a ação penal. Lembrando que o Ministério Público pode até mesmo dispensá-lo caso detenha outros elementos de informação que sejam suficientes para a propositura da ação penal (art. 12 e §5º do art. 39, ambos do CPP).

No contexto legal, o inquérito policial é uma ferramenta central para conduzir a investigação criminal no Brasil. Ele é instaurado com exclusividade pela autoridade policial para apurar a prática de um crime e reunir elementos que permitam a responsabilização dos envolvidos, conforme estabelece o artigo 5º e seguintes do Código de Processo Penal (DL nº 3.689 de 1941).

Art. 5º Nos crimes de ação pública o inquérito policial será iniciado:

I - de ofício;

II - mediante requisição da autoridade judiciária ou do Ministério Público, ou a requerimento do ofendido ou de quem tiver qualidade para representá-lo.

§ 1º O requerimento a que se refere o nº II conterà sempre que possível:

a) a narração do fato, com todas as circunstâncias;

b) a individualização do indiciado ou seus sinais característicos e as razões de convicção ou de presunção de ser ele o autor da infração, ou os motivos de impossibilidade de o fazer;

c) a nomeação das testemunhas, com indicação de sua profissão e residência.

§ 2º Do despacho que indeferir o requerimento de abertura de inquérito caberá recurso para o chefe de Polícia.

§ 3º Qualquer pessoa do povo que tiver conhecimento da existência de infração penal em que caiba ação pública poderá, verbalmente ou por escrito, comunicá-la à autoridade policial, e esta, verificada a procedência das informações, mandará instaurar inquérito.

§ 4º O inquérito, nos crimes em que a ação pública depender de representação, não poderá sem ela ser iniciado.

§ 5º Nos crimes de ação privada, a autoridade policial somente poderá proceder a inquérito a requerimento de quem tenha qualidade para intentá-la.

[...]

Por seu turno, a Lei nº 12.830/2013, prevê que a presidência do inquérito policial cabe exclusivamente ao delegado de polícia. Esta legislação estabelece que o delegado é a autoridade responsável por conduzir as investigações criminais, dirigindo a apuração das infrações penais e a identificação de seus autores.

Art. 2º 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.

§ 1º Ao delegado de polícia, na qualidade de autoridade policial, cabe 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.

Questão que já gerou bastante polêmica na seara da investigação criminal diz respeito à suposta exclusividade do delegado de polícia para realizar investigação criminal. Tese amplamente defendida pelos membros da carreira de delegado e que se ancorava em uma interpretação restritiva que se fazia da Lei 12.830/2013, a qual, porém, é rechaçada pela jurisprudência e pela doutrina, como se verifica na lição de Norberto Avena (2017):

À polícia judiciária, cabe a condução das investigações necessárias, obtendo elementos de convicção e formando, com isso, o inquérito que servirá de base à instauração de uma futura ação penal. Não é outra a dicção do art. 2.º, § 1.º, da Lei 12.830/2013 quando estabelece que “ao delegado de polícia, na qualidade de autoridade policial, cabe 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” [...]. Atente-se que a previsão legal de que incumbe ao delegado a condução do inquérito policial não pode implicar na proibição de que outros órgãos realizem investigações criminais, como é o caso do Ministério Público. Destarte, deve a lei ser interpretada no sentido de que a presidência do inquérito policial é incumbência do delegado e não que a atividade investigatória, em qualquer caso, seja exclusividade absoluta da polícia.

No entanto, nem todos os casos de cometimento de infrações penais demandam a instauração de um inquérito policial. Em situações menos complexas, é possível utilizar o Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO). O TCO é um instrumento simplificado que visa apurar infrações de menor potencial ofensivo, como lesões corporais leves e crimes de menor gravidade. Esse termo permite uma resposta mais célere e desburocratizada, muitas vezes resultando em acordos para a reparação do dano ou em medidas alternativas ao processo judicial.

Após a conclusão do TCO ou do inquérito policial, os documentos resultantes são encaminhados ao JECrim e ao Ministério Público respectivamente, que tem o papel de fiscalizar a aplicação da lei e promover a acusação nos casos em que se identifica a existência de indícios de autoria e materialidade do delito. O MP avalia as evidências apresentadas, podendo requisitar diligências complementares, oferecer denúncia à Justiça ou, caso não encontre elementos suficientes, requerer o arquivamento do caso.

A acusação promovida pelo Ministério Público através da denúncia oferecida em juízo é um momento crucial no processo penal, marcando o início da fase judicial. Nesse estágio, a defesa do acusado terá a oportunidade de apresentar seus argumentos, contestar as provas e exercer o contraditório. A Justiça, por sua vez,

baseia-se nas informações reunidas durante a investigação para proferir uma decisão justa e equitativa.

Em resumo, a investigação criminal, o inquérito policial, o TCO e a acusação do Ministério Público formam um ciclo interligado na busca pela verdade para a realização da justiça. Cada etapa desse processo desempenha um papel específico, contribuindo para a manutenção da ordem social e para a eficácia do sistema jurídico brasileiro. Nesse diapasão, é forçoso concluir que não há razões lógicas nem jurídicas para se conferir aos delegados a exclusividade sobre a atividade investigatória.

Foi com supedâneo nesse entendimento que o Supremo Tribunal Federal pôs fim a uma antiga controvérsia jurídica que versava sobre a possibilidade ou não de o Ministério Público, por iniciativa própria, conduzir investigação criminal no âmbito das próprias Promotorias de Justiça (ou Procuradorias da República). No julgamento, em sede de repercussão geral, do Recurso Extraordinário 593.727/MG (j. 14.05.2015), a Corte consolidou o entendimento favorável ao órgão ministerial, restando sumulada a tese de que o Ministério Público dispõe de competência para promover investigações de natureza penal, desde que respeitados os direitos e garantias que assistem aos investigados em geral.

Por sua vez, o Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) surge com o advento da Lei nº 9.099/1995, que institui os Juizados Especiais Criminais (JECrim). Este caracteriza-se por ser um documento de conteúdo fático e valor jurídico que busca simplificar a formalização das ocorrências tipificadas como contravenção penal, independente do quantum da pena, ou infração de menor potencial ofensivo, ou seja, os crimes que tenham a pena máxima cominada em até dois anos de cerceamento de liberdade ou multa, nos termos dos artigos 61 e 69 transcritos abaixo:

Art. 61. Consideram-se infrações penais de menor potencial ofensivo, para os efeitos desta Lei, as contravenções penais e os crimes a que a lei comine pena máxima não superior a 2 (dois) anos, cumulada ou não com multa. (Redação dada pela Lei nº 11.313, de 2006)

Art. 69. A autoridade policial que tomar conhecimento da ocorrência lavrará termo circunstanciado e o encaminhará imediatamente ao Juizado, com o autor do fato e a vítima, providenciando-se as requisições dos exames periciais necessários.

Este instrumento busca simplificar a formalização das ocorrências, sendo aplicável a delitos de menor gravidade, como lesões leves, ameaças e a maioria dos crimes de trânsito. O TCO segue um processo mais ágil, dispensando a necessidade

de inquérito policial, o que o torna uma ferramenta eficiente na desburocratização do sistema de justiça.

O Termo Circunstanciado de Ocorrência representa uma ferramenta jurídica importante no âmbito dos Juizados Especiais Criminais, proporcionando uma resposta mais célere e eficaz para infrações de menor potencial ofensivo, ao mesmo tempo em que respeita os princípios fundamentais do devido processo legal e da garantia dos direitos individuais.

Ao elaborar um TCO, as autoridades policiais, incluindo as polícias ostensivas, registram de maneira objetiva os fatos ocorridos, as circunstâncias do delito, informações sobre os envolvidos e testemunhas, além do compromisso de comparecimento à audiência no Juizado Especial. Essa abordagem simplificada busca não apenas agilizar o processo, mas também incentivar a resolução consensual do conflito, promovendo a conciliação entre as partes sempre que possível.

Resolvendo antiga celeuma jurídica, por unanimidade, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) validou o Decreto nº 10.073/2019 da Presidência da República que deu competência à Polícia Rodoviária Federal (PRF) para lavrar termo circunstanciado de ocorrência (TCO) de crime de menor potencial ofensivo. Para o colegiado, o documento não tem natureza investigativa e pode ser lavrado por integrantes da polícia judiciária ou da polícia administrativa.

A questão foi objeto de duas ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs 6245 e 6264). As duas ações questionam o artigo 6º do Decreto 10.073/2019, que autorizava a lavratura do termo. Na ADI 6264, a Associação Nacional dos Delegados de Polícia Judiciária argumentava que a Constituição Federal atribui às polícias civis as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais. A Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal, por sua vez, sustentava que à PRF caberia exclusivamente o patrulhamento ostensivo das rodovias e que o decreto usurparia a competência da PF.

O acerto da decisão da nossa Corte Constitucional ao validar o decreto que autoriza a PRF a elaborar o TCO fica evidente quando analisamos a Lei dos Juizados Especiais, a qual tem como principais objetivos a democratização do acesso à justiça, a celeridade processual e a pacificação social. Para alcançar esses objetivos, a Lei estabelece uma série de princípios orientadores, que devem ser observados no trâmite processual. Os principais princípios norteadores dos Juizados Especiais são:

(1) Oralidade: O processo deve ser oral, com a produção de provas orais em audiência.

(2) Simplicidade: O processo deve ser simples, com regras e procedimentos reduzidos.

(3) Informalidade: O processo deve ser informal, com a redução de formalismos e formalidades.

(4) Economia processual: O processo deve ser econômico, com a redução de custos e despesas.

(5) Celeridade: O processo deve ser célere, com a redução dos prazos processuais.

Esses princípios são fundamentais para garantir a efetividade da Lei dos Juizados Especiais e alcançar seus objetivos de facilitação do acesso à justiça, celeridade na tramitação do processo e a pacificação social, nos termos do que se preconiza no artigo 62 da lei, cuja transcrição destacamos abaixo:

Art. 62. O processo perante o Juizado Especial orientar-se-á pelos critérios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, objetivando, sempre que possível, a reparação dos danos sofridos pela vítima e a aplicação de pena não privativa de liberdade.

Não há como atender aos princípios descritos acima conferindo exclusividade aos delegados para elaboração do TCO. Além disso, por não ser um instrumento investigativo, mas apenas um procedimento de registro da ocorrência, a lavratura do TCO pode ser realizada por qualquer autoridade policial, inclusive por policiais militares e policiais rodoviários federais, desde que devidamente habilitados.

Para o STF o TCO não pode ser equiparado ao inquérito policial, pois este é instrumento de investigação criminal, utilizado para apuração de infrações penais, especialmente as de médio e alto potencial ofensivo. Já o TCO não tem função investigativa, se limitando a constatar e descrever a ocorrência delituosa.

Foi com base nesse entendimento, que no julgamento das ações diretas de inconstitucionalidades citadas acima que a Corte Constitucional fixou a seguinte Tese: “O Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) não possui natureza investigativa, podendo ser lavrado por integrantes da polícia judiciária ou da polícia administrativa”. (ADIs 6245 e 6264)

O entendimento do STF é importante porque garante que o TCO seja um instrumento acessível a todas as vítimas de crimes de menor potencial ofensivo,

independentemente da autoridade policial que lavre o procedimento. Tal condição adquire maior importância, sobretudo, em pequenas cidades do interior do Brasil, que não conta com uma unidade da polícia investigativa ou quando esta existe, não possui delegado de polícia.

A possibilidade de lavratura do TCO pelas polícias ostensivas também é importante porque permite que a autoridade policial que primeiro se depare com a ocorrência possa realizar o registro, sem necessidade de deslocamento até a delegacia de polícia, sobrecarregando e retirando os policiais investigativos das suas funções precípuas.

### 3.2 COMPETÊNCIA CONCORRENTE DAS POLÍCIAS NA ELABORAÇÃO DO TCO

Autores como Badaró (2017) sustentam que a diversidade de entidades encarregadas da investigação criminal contribui para um sistema mais robusto e transparente. Cada órgão pode trazer uma perspectiva única, expertise específica e métodos diferenciados para lidar com diferentes tipos de crimes. Isso cria uma abordagem mais holística e eficaz, assegurando que nenhum aspecto relevante seja negligenciado.

Além disso, a distribuição do poder de investigação entre diferentes órgãos atua como um contrapeso, impedindo a concentração excessiva de autoridade em mãos de uma única instituição. Isso reduz o risco de abusos de poder, garantindo que as investigações sejam conduzidas de maneira imparcial e objetiva, diminuindo as possibilidades de influências políticas indevidas.

Nesse sentido, Cubas (2010) assevera que a descentralização da investigação criminal também promove a accountability e a responsabilidade, na medida que facilita o controle e a transparência das investigações. Com diferentes órgãos responsáveis por diferentes aspectos da aplicação da lei, há uma maior probabilidade de que as práticas inadequadas sejam identificadas e corrigidas, contribuindo para a manutenção da integridade do sistema de justiça, resguardando direitos individuais e promoção da cidadania.

Todavia, apesar das vantagens apontadas pelos especialistas, até recentemente observava-se extensa disputa doutrinária e jurisprudencial no país acerca da competência para lavratura dos TCOs, tendo em vista a cláusula aberta

trazida pela Lei 9.099 diante do termo “autoridade policial”, expressamente previsto no caput do seu art. 69, para designar a quem compete realizar tal procedimento.

Conforme explicitado por Silva (2016, n.p), a centralidade do argumento daqueles que defendiam a competência exclusiva dos delegados de polícia, ancorava-se em uma interpretação restritiva do termo “autoridade”:

Toda a celeuma sobre a competência para a confeccionar o TCO girou em torno da definição da amplitude da expressão “autoridade policial” na referida lei. Historicamente, a legislação brasileira sempre teve a expressão “autoridade policial” como o delegado de polícia, como se percebe ao analisar o Código de Processo Penal (CPP), que preceitua que a polícia judiciária será exercida pelas autoridades policiais (artigo 4º) e a CF88, que coloca que a polícia civil (que exerce a função de polícia judiciária, ressalvada a competência da União) é dirigida por delegado de polícia de carreira.

Destarte, havia quem defendesse, por um lado, que apenas os delegados de polícia civil ou federal poderiam realizar a lavratura de TCOs mas, em contrapartida, também havia aqueles que entendiam que as polícias ostensivas possuíam o mesmo tipo de autorização legal para fazê-lo, tendo em vista a busca pela celeridade inerente ao procedimento.

Os que defendiam a impossibilidade de realização do TCO pela polícia ostensiva, centravam-se na tese de que, por se tratar de procedimento de caráter investigatório, sua realização só poderia ficar a cargo da autoridade de polícia judiciária – Polícia Federal e Polícias Cíveis –, nos termos do art. 144, § 1º, I, e § 4º, da CF. O núcleo do argumento era a formação técnica em Direito imprescindível para os Delegados de Polícia e não necessariamente presente nos demais agentes policiais. Tal requisito de conhecimento profissional seria, para tal corrente, essencial para classificar infrações penais, requisito indispensável para que o ilícito seja incluído (ou não) como infração de menor potencial ofensivo (Figueira Junior; Tourinho Neto, 2016).

Conseqüentemente, estaria excluída a competência da Polícia Rodoviária Federal e da Polícia Militar para lavrar termo circunstanciado de ocorrência, assim como ocorre analogamente com o inquérito policial, o que era ainda reforçado pela lógica dualista de restringir inerentemente a sua atuação ao policiamento ostensivo e à preservação da ordem pública.

Esse pensamento era defendido por alguns autores, como se verifica no posicionamento de Rosa e Khaled Júnior (2014, online):

Deve ser destacado que os limites da autoridade prevista no art. 69 da Lei 9.099/95 não deve contrariar a sistemática estabelecida pelo Poder

Constituinte (originário), na medida em que este, por previsão expressa, atribuiu à Polícia Judiciária a competência para exercer atos de investigação. Como se sabe, o Termo Circunstanciado, conquanto diverso tecnicamente do Inquérito Policial, integra a fase pré-processual, com possibilidade inclusive de requerimento de diligências (exame pericial etc.), e, portanto, faz parte do rol de competências atribuídas à Polícia Civil.

Em posição diametralmente oposto encontra-se Brasileiro (2015, p. 219), ao contatar uma substancial diferença de complexidade entre o inquérito policial e o TCO:

A despeito da posição majoritária da doutrina, preferimos entender que, em razão da baixa complexidade da peça, nada impede que sua lavratura fique a cargo da Polícia Militar. Somente essa interpretação está de acordo com os princípios da celeridade e da informalidade. Afinal, não faz sentido que o policial militar se veja obrigado a se deslocar até o distrito policial para que o delegado de polícia subscreva o termo ou lavre outro idêntico, até porque se trata de peça meramente informativa, cujos eventuais vícios em nada anulam o procedimento judicial.

A segunda corrente sagrou-se vencedora a partir do posicionamento do STF no julgamento das ADIs 6245 e 6264. A Corte de forma unânime asseverou que é possível a lavratura do TCO pelas polícias administrativas, a exemplo da PRF. Contudo, é preciso deixar claro que a decisão da Suprema Corte não conferiu às polícias ostensivas competência investigativa, tendo em vista que a tese firmada deixa claro que o TCO não é um instrumento de investigação.

Destarte, a atribuição de competência para elaboração do TCO representa uma faceta importante no âmbito das atribuições operacionais das polícias administrativas. Esta competência compartilhada, que abrange tanto a PRF quanto a Polícia Militar, permite uma atuação mais ágil e efetiva frente às infrações de menor potencial ofensivo, assegurando uma resposta jurídico-policial adequada e imediata. Tal atribuição concorrente não apenas otimiza recursos e tempo, como também reflete o espírito de cooperação e complementaridade que deve permear as instituições responsáveis pela manutenção da ordem pública e pela administração da justiça penal no país.

Nesse sentido, Aras (2019), ao enfatizar as vantagens da lavratura do TCO pelas polícias ostensivas, enumera duas razões de ordem prática para que essa competência seja exercida pela Polícia Rodoviária Federal:

Em primeiro lugar, a lavratura imediata do termo **reduz enormemente o tempo de retenção do cidadão** que cometeu uma IPMPO. Imagine que o fato tenha ocorrido em trecho de rodovia federal, situado a 50 km da cidade mais próxima. Se somente a Polícia Civil ou a Polícia Federal pudessem lavar o TCO, o cidadão em questão teria de ser conduzido até a delegacia dessa cidade, para aí preparar-se o termo, com toda a perda de tempo e recursos que esta condução compulsória reclamaria.

Por outro lado, enquanto a PRF fosse conduzir esse mesmo cidadão à Delegacia, **quem policiaria a rodovia**? O trecho rodoviário onde o fato ocorreu ficaria **desguarnecido**, em função do deslocamento da viatura policial para o preenchimento do TCO ou do Boletim de Ocorrência Circunstanciado (BOC) na delegacia da Polícia mais próxima.

Assim, a competência para a lavratura do TCO, ao invés de concentrar-se em um único órgão, dispersa-se entre as polícias, potencializando a eficácia do sistema de segurança pública no trato com delitos de menor complexidade, ao mesmo tempo em que preserva os princípios da legalidade, da eficiência e da celeridade processual.

### 3.3 ELABORAÇÃO DO TCO PELA PRF – BASES LEGAIS

O termo circunstanciado de ocorrência, antes de tudo, representa uma inovação jurídica trazida pela Lei dos Juizados, de onde se originou também o procedimento sumaríssimo de apuração de crimes de menor potencial ofensivo, orientado pelos já citados critérios da oralidade, informalidade, economia processual e celeridade. Nesse ínterim, nada mais lógico do que se prever a substituição do auto de prisão em flagrante e do inquérito policial pela inicial lavratura de termo circunstanciado a respeito da ocorrência de infração de menor potencial ofensivo, a cargo da autoridade policial (Brasileiro, 2015).

Diferente do inquérito policial, o TCO funciona como um relatório sumário mais simples da infração de menor potencial ofensivo, ao passo que traz a identificação das partes envolvidas, infração praticada, bem como todos os dados básicos e fundamentais que possibilitem a perfeita individualização dos fatos, a indicação das provas, com o rol de testemunhas, quando houver, e, se possível, um croqui, na hipótese de acidente de trânsito, visando à formação da *opinio deficti* pelo titular da ação penal (Figueira Junior; Tourinho Neto, 2016).

Do mesmo modo, a despeito do caráter de simplicidade e informalidade compartilhado com o boletim de ocorrência (BO), o termo circunstanciado de ocorrência dele se diferencia, visto que os elementos que o instruem acabam por constituir a própria *informatio delicti*, ou seja, o instrumento necessário destinado a fornecer elementos de informação para que o titular da ação penal possa ingressar em juízo (Brasileiro, 2015).

No que concerne à normatização, a confecção do TCO pela Polícia Rodoviária Federal (PRF) encontra amparo em uma série de normas jurídicas que delineiam a competência e os procedimentos a serem adotados pela corporação no registro de

ocorrências de menor potencial ofensivo. Neste contexto, é fundamental destacar o papel do artigo 144 da Constituição Federal, da Lei nº 9.099/1995, bem como do Decreto 11.348/23, especificamente em seu artigo 58, inciso XII, que juntos formam a base legal para essa atividade.

O artigo 144 da Constituição Federal estabelece a segurança pública como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, sendo exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Dentro desse espectro, a PRF é apontada como órgão responsável pela segurança viária e pela fiscalização de trânsito em âmbito federal. Ainda que o texto constitucional não mencione expressamente a confecção de TCOs pela PRF, a interpretação sistêmica e teleológica do artigo 144 permite entender que a atividade de policiamento ostensivo rodoviário engloba, também, a lavratura de termos circunstanciados para infrações de menor potencial ofensivo ocorridas nas rodovias e estradas federais.

A Lei nº 9.099/1995, por sua vez, representou um marco na simplificação do tratamento de infrações de menor potencial ofensivo. Essa legislação criou os Juizados Especiais Cíveis e Criminais, estabelecendo que os crimes de menor potencial ofensivo (aqueles cuja pena máxima não exceda 2 anos) deveriam ser processados de maneira mais célere e descomplicada, mediante a lavratura de um Termo Circunstanciado de Ocorrência. O TCO serve, portanto, como um instrumento de formalização inicial dessas ocorrências, substituindo o inquérito policial nos casos previstos pela lei, nos termos do artigo 69 e seu parágrafo único, que transcrevo abaixo:

Art. 69. A autoridade policial que tomar conhecimento da ocorrência lavrará termo circunstanciado e o encaminhará imediatamente ao Juizado, com o autor do fato e a vítima, providenciando-se as requisições dos exames periciais necessários.

Parágrafo único. Ao autor do fato que, após a lavratura do termo, for imediatamente encaminhado ao juizado ou assumir o compromisso de a ele comparecer, não se imporá prisão em flagrante, nem se exigirá fiança. Em caso de violência doméstica, o juiz poderá determinar, como medida de cautela, seu afastamento do lar, domicílio ou local de convivência com a vítima.

O Decreto 11.348/23 veio a reforçar e especificar as atribuições da PRF, trazendo disposições expressas sobre suas competências administrativas e operacionais. Especificamente, o inciso XII do artigo 58 desse decreto confere à PRF a competência para lavrar TCOs, formalizando essa prática dentro do escopo de suas funções. Este dispositivo legal não apenas legitima a atuação da PRF na confecção

de TCOs, mas também enfatiza a importância de uma atuação integrada e eficiente na gestão da segurança pública, especialmente em situações que exigem rapidez e eficácia na resolução de conflitos de menor complexidade.

Lembrando que foi justamente a redação do inciso XII do artigo 58, do decreto citado acima que foi objeto de análise pelo STF em controle de constitucionalidade. Isso porque esse dispositivo reproduziu a literalidade da redação trazida pelo Decreto 10.073/19, o qual teve sua conformidade constitucional contestada nas ADIs 6245 e 6264, mas que ao fim fora declarado constitucional pela Corte Suprema. Merecendo, assim, transcrição *in verbis*:

Art. 58. À Polícia Rodoviária Federal cabe exercer as competências estabelecidas no § 2º do art. 144 da Constituição, no art. 20 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 - Código de Trânsito Brasileiro, no Decreto nº 1.655, de 3 de outubro de 1995, e, especificamente:

[...]

XII - lavrar o termo circunstanciado de que trata o art. 69 da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995.

Essas normativas, conjuntamente, constituem o alicerce legal que autoriza e orienta a PRF na confecção de TCOs, assegurando que tal prática esteja em harmonia com os princípios da legalidade, eficiência e celeridade, fundamentais para a administração da justiça em casos de menor potencial ofensivo. A articulação dessas disposições legais reflete a busca por um sistema de segurança pública e justiça criminal mais ágil e acessível, em que a PRF desempenha um papel crucial na frente das rodovias federais, garantindo a aplicação da lei e a promoção da justiça de maneira célere e efetiva.

## 4 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DE DADOS

A análise e interpretação de dados são processos essenciais para a compreensão da criminalidade e para a formulação de políticas de segurança pública eficazes. No contexto da delegacia da Polícia Rodoviária Federal (PRF) de Feira de Santana, esta análise abrange diversos aspectos das ocorrências criminais registradas, desde a natureza dos crimes até os recursos disponíveis para combatê-los. Este capítulo visa fornecer uma visão abrangente e detalhada dos dados coletados, notadamente das infrações penais de menor potencial ofensivo, identificando tendências que possam confirmar as hipóteses que embasam a presente pesquisa.

A primeira etapa da análise envolve uma visão geral dos dados coletados pela delegacia. Esses dados incluem registros de Termos Circunstanciados de Ocorrência (TCO) e Autos de Prisão em Flagrante (APF), que fornecem informações sobre a frequência, tipo e características dos crimes. A visão geral dos dados oferece um panorama da criminalidade na região, destacando os crimes mais comuns que passam pelos trechos de rodovias federais sob responsabilidade da PRF de Feira de Santana. Essa abordagem inicial é fundamental para contextualizar a análise subsequente e estabelecer uma base sólida para o estudo.

Um aspecto crucial na interpretação dos dados é a análise dos recursos e da infraestrutura disponíveis na delegacia da PRF de Feira de Santana. Isso inclui a quantificação e avaliação do efetivo policial, equipamentos, veículos e tecnologia de comunicação e vigilância. A qualidade e a quantidade desses recursos têm um impacto direto na capacidade da delegacia de responder eficazmente aos crimes e de realizar operações preventivas. Esta análise visa identificar pontos fortes e áreas que necessitam de melhorias, permitindo uma alocação mais eficiente dos recursos e a implementação de estratégias mais eficazes.

A comparação entre Termos Circunstanciados de Ocorrência (TCO) e os Autos de Prisão em Flagrante (APF) é outro elemento importante da análise de dados. Enquanto os APF são utilizados em crimes que requerem prisão imediata, os TCO são aplicados em infrações de menor potencial ofensivo. Esta comparação permite entender melhor as diferentes abordagens adotadas pela polícia, o tempo e recursos empregados em resposta aos diferentes tipos de infração penal. A análise inclui a

identificação dos tipos de crimes mais comuns em cada categoria e as circunstâncias específicas em que cada procedimento é utilizado.

Dentro da comparação entre TCO e APF, é essencial examinar os tipos de crimes mais comuns registrados em Termos Circunstanciados de Ocorrência. Esses crimes, embora menos graves, são igualmente importantes de serem compreendidos para uma gestão eficaz dos recursos policiais e para a implementação de políticas preventivas adequadas. Identificar e analisar esses crimes ajuda a direcionar esforços educativos e preventivos, visando reduzir a reincidência e melhorar a segurança pública na comunidade.

Da mesma forma, a análise dos tipos de crimes mais comuns que são objetos de Autos de Prisão em Flagrante oferece informações preciosas para a gestão de recursos da delegacia. Estes geralmente envolvem crimes mais graves e que exigem um trabalho mais complexo, desgastante e que oferece maior risco aos policiais envolvidos na sua descoberta. Compreender esses crimes, incluindo suas características e padrões, é crucial para desenvolver estratégias de intervenção e prevenção que possam reduzir a incidência desses delitos.

Em conclusão, a análise e interpretação de dados na delegacia PRF de Feira de Santana fornecem uma base essencial para a compreensão da criminalidade local e para a formulação de estratégias de segurança pública mais eficazes. Ao examinar os dados coletados, os recursos disponíveis e as diferentes abordagens para lidar com os crimes, este capítulo busca oferecer uma visão abrangente que possa orientar ações futuras e melhorar a resposta da polícia às demandas da comunidade.

#### 4.1 VISÃO GERAL DOS DADOS COLETADOS.

A análise dos dados coletados na delegacia da Polícia Rodoviária Federal (PRF) de Feira de Santana entre 2018 e 2021 revela um panorama abrangente e detalhado das atividades policiais na região. Esses dados, que incluem a quantidade e os tipos de crimes que foram objetos de Termos Circunstanciados de Ocorrência (TCOs) e Autos de Prisão em Flagrante (APFs) confeccionados anualmente, são fundamentais para entender as tendências e mudanças na criminalidade e na atuação policial ao longo desses anos.

É importante ressaltar que a atividade da PRF não se limita apenas à prevenção e combate às condutas criminosas, mas, sobretudo, abrange a fiscalização de trânsito

e efetuar levantamento dos locais de acidentes de trânsito e socorro e salvamento de vítimas. As atividades relacionadas ao trânsito constituem a principal função da instituição, resultando na aplicação de centenas de autuações diárias aos condutores infratores que circulam nas rodovias federais que atravessam a cidade de Feira de Santana. Esta atividade é essencial para garantir a segurança viária e prevenir acidentes, contribuindo para a redução da violência no trânsito.

Em 2018, ano de início do convênio com o Ministério Público Estadual que autorizou a PRF a confeccionar TCOs, foram registrados 25 TCOs e 175 APFs. Este primeiro ano marca o início de uma nova fase na atuação da PRF, com a introdução de TCOs como uma ferramenta adicional para lidar com infrações de menor potencial ofensivo, conferindo maior autonomia e celeridade na conclusão dos procedimentos relacionados a esse tipo de crime.

A quantidade relativamente baixa de TCOs no primeiro ano de implantação da nova competência pode ser atribuída a diversos fatores, como a necessidade de um período de adaptação às novas práticas e procedimentos e à capacitação técnica dos policiais, que em sua maioria não possuem formação jurídica e sentiam-se inseguros para confeccionar o Termo.

No ano seguinte, 2019, houve um aumento significativo no número de TCOs, que saltou para 198, enquanto os APFs diminuíram para 202. Esse aumento drástico no uso de TCOs indica uma maior familiarização dos policiais com o procedimento, além da ampliação do acordo com o Ministério Público para abranger outras cidades que margeiam as rodovias federais que compõem a circunscrição da delegacia PRF de Feira de Santana.

Frise-se que esse aumento drástico no uso de Termos Circunstanciados de Ocorrência (TCOs) em 2019 reflete não apenas uma maior familiarização dos policiais rodoviários federais com o procedimento, mas, sobretudo, os efeitos da edição do Decreto nº 10.073/2019 que ampliou as atribuições da Polícia Rodoviária Federal (PRF), conferindo-lhe a competência para elaborar TCOs, o que impactou diretamente na atuação da corporação. Com essa nova prerrogativa, a PRF passou a atuar de forma mais autônoma na resolução de infrações penais de menor potencial ofensivo, contribuindo para a celeridade e a eficiência no atendimento dessas ocorrências.

Em 2020, o número de TCOs caiu para 92, enquanto o número de APFs continuou a diminuir ligeiramente, chegando a 198. Essa redução pode ser interpretada como uma estabilização no uso de TCOs após o aumento inicial, bem

como uma adaptação das práticas policiais às condições peculiares daquele ano, fortemente influenciadas pela pandemia de COVID-19 e suas implicações nas operações policiais e na criminalidade em geral.

Em 2021, observou-se uma nova mudança nos padrões, com o número de TCOs caindo ainda mais para 36, enquanto os APFs aumentaram significativamente para 239. Este aumento no número de APFs pode indicar uma resposta mais rigorosa da PRF a certos tipos de crimes, ou uma mudança nas prioridades operacionais em resposta a novas diretrizes ou condições externas.

Os dados de 2018 a 2021 refletem não apenas as mudanças nas práticas policiais, mas também possíveis variações na criminalidade e na natureza das ocorrências atendidas pela PRF. A análise desses dados permite uma compreensão mais profunda das dinâmicas criminais e operacionais na região de Feira de Santana.

A utilização de TCOs permite à PRF tratar infrações de menor potencial ofensivo de forma mais rápida e eficiente, liberando recursos para focar no patrulhamento das rodovias, fiscalizações de trânsito, auxílio aos usuários, atendimentos a acidentes e no combate aos crimes mais graves que requerem a confecção de APFs. A análise dos dados coletados ao longo dos anos revela como essa estratégia tem sido implementada e ajustada pela PRF.

O aumento inicial no número de TCOs, seguido pela redução nos anos subsequentes, pode indicar uma fase de experimentação e ajustes, bem como direcionamentos de atuação das equipes para locais cujo foco de atuação era outro, voltado para a fiscalização de trânsito e prevenção de acidentes. Essas medidas são comuns em razão do baixo efetivo da delegacia, fazendo com que se priorize determinadas ações em detrimento de outras.

A análise dos dados também sugere que a PRF tem sido capaz de se adaptar às mudanças nas condições externas, como a pandemia de COVID-19, que teve um impacto significativo em muitos aspectos da vida pública e privada, incluindo a criminalidade e as operações policiais. As variações nos números de TCOs e APFs podem refletir essas adaptações.

Em 2021, o aumento significativo no número de APFs pode indicar uma resposta mais robusta da PRF a determinados tipos de criminalidade, ou uma mudança nas estratégias de policiamento em resposta a novas prioridades ou diretrizes operacionais. Essa mudança pode ser resultado de uma análise contínua

dos dados criminais e do atendimento de diretrizes nacionais, com vistas a atender demandas de segurança pública.

A elevação no número de APFs nesse período também pode ser explicada pelos investimentos da PRF, tanto em âmbito nacional quanto especificamente na delegacia de Feira de Santana, em serviços de inteligência, passando essa delegacia a dispor, a partir de 2020, de um núcleo específico nessa área de atuação. O trabalho desse núcleo de inteligência é voltado eminentemente para identificar e monitorar crimes graves que utilizam as rodovias federais como rota de passagem, de maneira que o resultado do seu trabalho quase que invariavelmente culmina na lavratura de um APF.

A análise dos dados coletados ao longo dos anos oferece uma visão clara de como a PRF tem respondido às mudanças nas condições operacionais. Além disso, os dados coletados também permitem uma análise comparativa entre diferentes anos, facilitando a identificação de tendências e padrões que podem informar futuras políticas e estratégias de segurança pública. Essa capacidade de análise é crucial para o desenvolvimento de abordagens mais eficazes e proativas no combate à criminalidade.

Os dados coletados de 2018 a 2021 também ajudam a identificar os desafios enfrentados pela PRF em termos de recursos e infraestrutura. A análise dessas informações pode revelar necessidades de melhorias em áreas específicas, como o aumento do efetivo policial, aquisição de equipamentos modernos e aprimoramento das tecnologias de vigilância.

Em resumo, a análise dos dados coletados pela PRF de Feira de Santana entre 2018 e 2021 fornece uma visão abrangente e detalhada das práticas policiais e da evolução da criminalidade na região. A introdução dos TCOs e a adaptação às novas condições operacionais demonstram a capacidade da PRF de inovar e ajustar suas estratégias para melhor atender às necessidades de segurança pública. Esses dados são fundamentais para a formulação de políticas e estratégias futuras que continuem a melhorar a eficácia e a eficiência das operações policiais na região.

Lembrando que, como destacado anteriormente, além das atividades de enfrentamento à criminalidade, a fiscalização de trânsito desempenha um papel vital na atuação da PRF. A interação entre as atividades de fiscalização de trânsito e a atuação de combate ao crime é um aspecto fundamental do trabalho da PRF. Muitos

dos crimes desvelados têm início justamente na fiscalização de trânsito, quando infrações aparentes revelam delitos mais graves, como tráfico de drogas, posse de armas ilegais ou veículos roubados.

A combinação das atividades de fiscalização de trânsito e combate ao crime permite à PRF adotar uma abordagem holística para a segurança pública. Ao lidar com infrações de trânsito e criminalidade de maneira integrada, a PRF contribui para a criação de um ambiente mais seguro para todos os usuários das rodovias federais. Essa adaptabilidade é uma característica essencial para qualquer força policial que busca manter a eficácia e a eficiência em suas operações.

Por fim, a análise detalhada dos dados coletados ao longo desses anos é crucial para entender a eficácia das estratégias adotadas pela PRF e para identificar áreas de melhoria. Esse conhecimento é essencial para o planejamento futuro e para garantir que a PRF continue a desempenhar seu papel vital na manutenção da segurança nas rodovias federais que atravessam Feira de Santana.

#### 4.2 RECURSOS E INFRAESTRUTURA DA DELEGACIA PRF DE FEIRA DE SANTANA.

A cidade de Feira de Santana-BA é conhecida nacionalmente por estar situada no maior entroncamento rodoviário do Norte e Nordeste, por onde passam diariamente milhares de veículos transportando pessoas e bens entre as regiões sul e as regiões nordeste e norte. O município é atravessado por seis rodovias, incluindo três federais (BR-116, BR-324 e BR-101) e três estaduais (BA-503, BA-502 e BA-052), consolidando-se como um dos maiores e mais importantes entroncamentos rodoviários e centros logísticos do Brasil.

A delegacia da Polícia Rodoviária Federal (PRF) de Feira de Santana-BA desempenha um papel fundamental na fiscalização de trechos de duas das rodovias federais mais movimentadas do Nordeste: a BR-116 e a BR-324. Com uma circunscrição de 287 km, sendo 218 km da BR-116 e 69 km da BR-324, a delegacia de Feira de Santana é uma das mais importantes do interior do país, em razão da sua localização estratégica.

Essa posição estratégica exige uma infraestrutura robusta e recursos adequados para garantir a segurança e a eficiência das operações. No entanto, os dados coletados sobre os recursos disponíveis e a infraestrutura da delegacia de Feira

de Santana revelam que a instituição policial opera com recursos técnicos e humanos significativamente abaixo do necessário para atender às demandas.

Para patrulhar as rodovias sob sua responsabilidade, a delegacia contou, no período de 2018 a 2021, com uma média de 54 agentes policiais. Esses profissionais são divididos em duas equipes ordinárias e duas equipes especializadas. As equipes ordinárias são compostas por 2 policiais que são responsáveis pelo patrulhamento rotineiro, fiscalização de trânsito, atendimento a locais de acidente e outras atividades diárias de manutenção da ordem e fluidez nas rodovias.

As duas equipes especializadas desempenham papéis distintos mas complementares às equipes ordinárias. Uma equipe de pronto emprego (GPT) atua exclusivamente no combate ao crime e está preparada para responder rapidamente a situações de alta complexidade, enquanto a outra (GFT) é dedicada exclusivamente à fiscalização de trânsito, com foco em coibir o excesso de velocidade e promover ações educativas para o trânsito. Essa divisão de responsabilidades permite uma resposta mais eficaz e direcionada às diversas necessidades operacionais.

A delegacia também conta com um núcleo de inteligência, que desempenha um papel fundamental ao subsidiar as demais equipes com informações sensíveis. Esse núcleo é responsável por coletar, analisar e disseminar dados relevantes sobre atividades criminosas e padrões de infrações, permitindo que as equipes operacionais atuem de forma mais informada e estratégica. O trabalho do núcleo de inteligência é essencial para a identificação e monitoramento de crimes graves que utilizam as rodovias como rotas de passagem.

Em termos de recursos materiais, a delegacia dispõe de cinco viaturas caracterizadas, equipadas com aparelhos que medem velocidade, alcoolemia, transparência luminosa dos vidros etc. Essas viaturas são fundamentais para garantir a presença visível da PRF nas rodovias, funcionando como um fator dissuasivo contra infrações de trânsito e atividades criminosas. Além disso, a delegacia possui três viaturas descaracterizadas, empregadas em serviços administrativos e operações que requerem discrição.

Além das atividades operacionais, a infraestrutura da delegacia inclui uma Unidade Operacional (UOP), onde funciona a sede da delegacia. No entanto, as instalações atuais são precárias e insuficientes para atender adequadamente às necessidades do trabalho administrativo e de inteligência, destacando a urgente necessidade de melhorias significativas.

Em que pese a estrutura física da UOP não ser das melhores, as instalações são equipadas com tecnologias de comunicação e vigilância, essenciais para o monitoramento contínuo das rodovias e a coordenação das operações de campo. A eficiência na troca de informações entre as equipes é crucial para o sucesso das operações e para a segurança dos policiais e dos usuários das rodovias.

A atuação da PRF de Feira de Santana não se limita à fiscalização de trânsito e ao combate à criminalidade. A delegacia também desempenha um papel importante na educação e orientação dos condutores. Campanhas de conscientização sobre segurança no trânsito e a promoção de boas práticas de direção são realizadas regularmente, contribuindo para a redução de acidentes e infrações.

A integração das atividades de fiscalização de trânsito com as operações de combate ao crime é uma característica distintiva da atuação da PRF. Muitos crimes são descobertos durante as operações de fiscalização de trânsito, demonstrando a importância de uma abordagem integrada e abrangente. A capacidade de detectar e responder a crimes graves enquanto se realizam atividades rotineiras de fiscalização é um dos pontos fortes da PRF.

Em resumo, embora a delegacia da PRF de Feira de Santana não possua uma estrutura ideal nem um efetivo suficiente, ela tem desempenhado um trabalho exitoso. Dentro das limitações que a estrutura impõe, a combinação de equipes ordinárias e especializadas, apoiadas por um núcleo de inteligência, tem permitido uma atuação eficiente nas rodovias BR-116 e BR-324. A presença visível e a atuação proativa da PRF garantem a segurança e a fluidez do tráfego, ao mesmo tempo em que combatem a criminalidade, proporcionando um ambiente mais seguro para todos os usuários das rodovias federais.

#### 4.3 COMPARAÇÃO ENTRE APF E TCO.

A comparação entre Autos de Prisão em Flagrante (APF) e Termos Circunstanciados de Ocorrência (TCO) é fundamental para entender as diferentes abordagens da Polícia Rodoviária Federal (PRF) no tratamento de infrações penais nas rodovias federais. Ambos os institutos possuem bases legais distintas e são aplicados em situações específicas, conforme determinado pela legislação brasileira.

O Auto de Prisão em Flagrante (APF) é um procedimento formal utilizado quando um indivíduo é preso em flagrante delito, isto é, enquanto está cometendo o

crime, ou imediatamente após tê-lo cometido. O APF está regulamentado pelo Código de Processo Penal (CPP), especificamente nos artigos 301 a 310<sup>7</sup>. Este procedimento é mais complexo e envolve várias etapas, incluindo a lavratura do auto pela equipe PRF e a condução do preso à presença do delegado de polícia. Devido à sua natureza, o APF é utilizado para crimes mais graves que requerem a prisão do infrator.

Por outro lado, o Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) é um procedimento simplificado destinado ao registro de infrações de menor potencial ofensivo, conforme estabelecido pela Lei nº 9.099/1995, que institui os Juizados Especiais Cíveis e Criminais. De acordo com o artigo 69 dessa lei, o TCO pode ser lavrado por qualquer autoridade policial nas contravenções penais e nos crimes cuja pena máxima não exceda dois anos, cumulada ou não com multa. O TCO dispensa a prisão em flagrante e o recolhimento à prisão, sendo o infrator qualificado e

---

<sup>7</sup> Transcrevo abaixo alguns artigos, parágrafos e incisos do CPP, que regulamentam o APF:

“Art. 301. Qualquer do povo poderá e as autoridades policiais e seus agentes deverão prender quem quer que seja encontrado em flagrante delito.

[...]

Art. 304. Apresentado o preso à autoridade competente, ouvirá esta o condutor e colherá, desde logo, sua assinatura, entregando a este cópia do termo e recibo de entrega do preso. Em seguida, procederá à oitiva das testemunhas que o acompanharem e ao interrogatório do acusado sobre a imputação que lhe é feita, colhendo, após cada oitiva suas respectivas assinaturas, lavrando, a autoridade, afinal, o auto.

§ 1º Resultando das respostas fundada a suspeita contra o conduzido, a autoridade mandará recolhê-lo à prisão, exceto no caso de livrar-se solto ou de prestar fiança, e prosseguirá nos atos do inquérito ou processo, se para isso for competente; se não o for, enviará os autos à autoridade que o seja.

§ 2º A falta de testemunhas da infração não impedirá o auto de prisão em flagrante; mas, nesse caso, com o condutor, deverão assiná-lo pelo menos duas pessoas que hajam testemunhado a apresentação do preso à autoridade.

[...]

Art. 308. Não havendo autoridade no lugar em que se tiver efetuado a prisão, o preso será logo apresentado à do lugar mais próximo.

[...]

Art. 310. Após receber o auto de prisão em flagrante, no prazo máximo de até 24 (vinte e quatro) horas após a realização da prisão, o juiz deverá promover audiência de custódia com a presença do acusado, seu advogado constituído ou membro da Defensoria Pública e o membro do Ministério Público, e, nessa audiência, o juiz deverá, fundamentadamente:

I - relaxar a prisão ilegal; ou

II - converter a prisão em flagrante em preventiva, quando presentes os requisitos constantes do [art. 312 deste Código](#), e se revelarem inadequadas ou insuficientes as medidas cautelares diversas da prisão; ou

III - conceder liberdade provisória, com ou sem fiança.”

[...]

compromissado a comparecer ao Juizado Especial, onde poderá ser realizada audiência preliminar para conciliação ou aplicação de pena alternativa.

Um aspecto importante a ser considerado é o tempo necessário para a elaboração de cada procedimento. A elaboração do TCO é feita por qualquer agente da PRF e, em média, leva cerca de 40 minutos. Este processo inclui o registro dos fatos, a identificação do infrator, e a assinatura do termo, permitindo que o agente retorne rapidamente às suas atividades de fiscalização e patrulhamento.

Em contraste, o APF é um procedimento significativamente mais demorado. Na PRF, o tempo médio necessário para completar os trâmites burocráticos de um APF é de aproximadamente 2 horas. Além disso, o processo inclui o deslocamento do preso até a delegacia de polícia civil e a realização de depoimentos, o que pode adicionar mais 4 horas ao procedimento. No total, a elaboração de um APF pode demandar cerca de 6 horas, durante as quais os agentes envolvidos ficam indisponíveis para outras atividades.

A comparação entre APF e TCO evidencia as vantagens da implementação do ciclo completo de polícia, ainda que, por enquanto, apenas para delitos de menor potencial ofensivo. A adoção do TCO pela PRF demonstra como a simplificação e agilização dos procedimentos podem resultar em maior eficiência operacional. Com o TCO, os agentes da PRF podem rapidamente registrar as ocorrências e retomar suas atividades de patrulhamento e fiscalização, reduzindo o tempo de indisponibilidade e aumentando a presença policial nas rodovias. Esse modelo, que permite à PRF lidar com certos delitos de forma completa e autônoma, destaca os benefícios de um ciclo completo de polícia, onde a mesma instituição realiza tanto a detecção quanto o processamento inicial das infrações. Isso não só otimiza o uso dos recursos policiais, mas também melhora a resposta às necessidades de segurança pública, promovendo um ambiente mais seguro nas rodovias federais.

#### 4.3.1 Tipos de crimes mais comuns em TCO

Como destacado anteriormente, a lavratura de Termos Circunstanciados de Ocorrência (TCO) pela Polícia Rodoviária Federal (PRF) desempenha um papel crucial no tratamento de infrações de menor potencial ofensivo que ocorrem nas rodovias federais. A análise dos dados coletados entre 2018 e 2021 revela os tipos de

crimes mais comuns registrados em TCOs e destaca a importância deste procedimento para a eficácia do serviço de segurança prestado pela PRF.

Em 2018, ano de implantação do procedimento de lavratura do Termo pela PRF, dos 25 TCOs confeccionados, 21 foram relacionados a crimes ambientais<sup>8</sup>, 3 a crimes de trânsito<sup>9</sup> e 1 à Lei de Drogas<sup>10</sup>. O predomínio de crimes ambientais entre os TCOs destaca a relevância desse tipo de infração nas atividades da PRF. Lembrando que os crimes ambientais são aqueles que enfrentam maior resistência dos delegados para serem recebidos nas delegacias de polícia, não raro, encarados como indignos da atenção policial.

Em 2019, a quantidade de TCOs aumentou substancialmente, com 136 registros de crimes de trânsito, 35 de crimes do Código Penal<sup>11</sup>, 26 de crimes ambientais e 1 de crime tributário<sup>12</sup>. Esse aumento indica uma adaptação da PRF ao uso do TCO como ferramenta eficiente para lidar de maneira autônoma com o processamento das infrações de menor potencial ofensivo. A predominância dos crimes de trânsito reflete a missão da PRF de manter a ordem e a segurança nas rodovias federais.

No ano de 2020, foram confeccionados 60 TCOs de crimes ambientais, 26 de crimes de trânsito, 3 de crimes tributários, 2 da Lei de Drogas e 1 de crime previsto no Código Penal. Novamente, a alta incidência de crimes ambientais destaca a importância do trabalho da PRF no combate a esse tipo de infração, notadamente ao tráfico de animais silvestres, que utiliza as rodovias federais para transportar os animais da região norte e nordeste para grandes centros de comercialização em São Paulo e Rio de Janeiro.

Em 2021, a distribuição dos TCOs incluiu 19 registros de crimes de trânsito, 14 de crimes ambientais, 2 de crimes do Código Penal e 1 de crime tributário. A consistência na presença de crimes ambientais ao longo dos anos de análise do presente trabalho evidencia a necessidade de fortalecer as ações de fiscalização e intensificar o combate a esse tipo de crime pela PRF. Isso inclui aumentar os

---

<sup>8</sup> Lei nº 9.605 de 1998

<sup>9</sup> CTB, Lei nº 9.503 de 1997

<sup>10</sup> Lei nº 11.343 de 2006

<sup>11</sup> CP, Decreto-Lei nº 2.848 de 1940

<sup>12</sup> Lei nº 8.137 de 1990

investimentos em treinamento especializado para os agentes, ampliar a cooperação com órgãos ambientais e outras autoridades competentes.

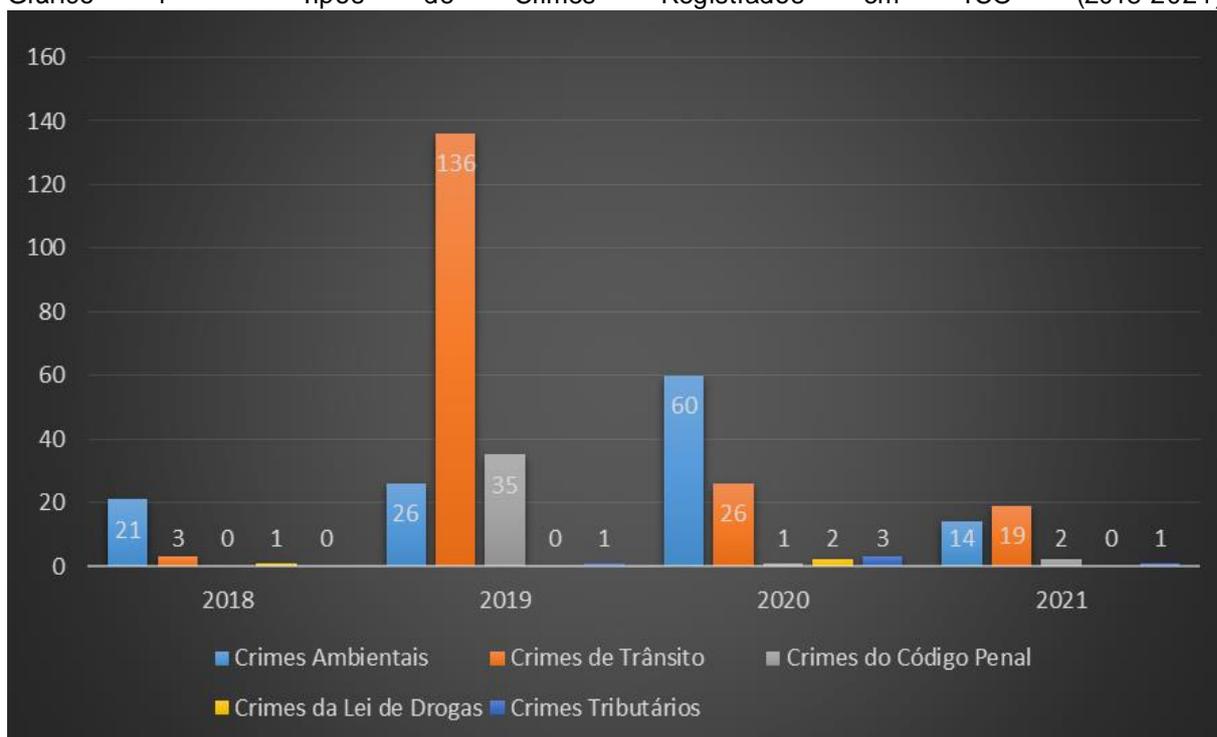
A importância da lavratura de TCOs pela PRF é evidente, especialmente nos casos de crimes ambientais. Esses crimes, que frequentemente envolvem a apreensão de animais em condições deploráveis, exigem uma resposta rápida para garantir que os animais recebam o cuidado necessário o mais rápido possível. A agilidade proporcionada pela lavratura de TCOs permite que os agentes da PRF encaminhem prontamente os animais para tratamento e cuidados nos órgãos ambientais competentes, evitando os atrasos que poderiam ocorrer se os casos fossem encaminhados para delegacias de polícia civil, onde os trâmites burocráticos poderiam prolongar o tempo de espera, gerando mais mortes e maus-tratos aos animais.

Além disso, a utilização de TCOs para crimes de trânsito e outras infrações menores permite que a PRF mantenha um fluxo operacional eficiente, concentrando seus recursos e esforços nas atividades de fiscalização e combate ao crime. A rápida resolução desses casos menores libera os agentes para retornarem às suas funções principais, garantindo uma presença constante e efetiva nas rodovias federais.

Em suma, a lavratura de TCOs pela PRF não só facilita o tratamento rápido e eficiente de uma variedade de infrações, mas também desempenha um papel vital na proteção ambiental e no bem-estar dos animais. A capacidade de agir prontamente em casos de crimes ambientais e outras infrações menores reflete a eficácia e a importância da competência para lavratura do TCO, como uma ferramenta indispensável nas operações da PRF.

Abaixo apresentamos uma representação gráfica para compreender melhor a distribuição e a frequência dos tipos de crimes registrados em Termos Circunstanciados de Ocorrência pela PRF entre 2018 e 2021:

Gráfico 1 - Tipos de Crimes Registrados em TCO (2018-2021)



Fonte: Elaborado pelo Autor (2024).

#### 4.3.2 Tipos de crimes mais comuns em APF

A análise dos dados coletados entre 2018 e 2021 sobre os Autos de Prisão em Flagrante (APF) revela os tipos de crimes mais comuns enfrentados pela Polícia Rodoviária Federal (PRF) de Feira de Santana nas rodovias federais que cruzam a cidade. Esses dados destacam a importância do trabalho de inteligência e do uso de tecnologia de ponta para auxiliar as equipes no combate aos crimes, resultando em apreensões significativas de drogas<sup>13</sup> e armamento de grosso calibre<sup>14</sup>.

Em 2018, os crimes mais recorrentes registrados em APFs foram relacionados a furto, roubo e receptação de veículos automotores, totalizando cinquenta e sete casos (artigos 155, 157 e 180 do Código Penal - CP). Seguiram-se trinta e cinco APFs por adulteração de sinais identificadores de veículos (artigo 311 do CP), vinte e três por dirigir alcoolizado (artigo 306 do Código de Trânsito Brasileiro - CTB), dezoito por

<sup>13</sup> Durante o período analisado neste estudo (2018 a 2021), foram apreendidos pela Delegacia da PRF de Feira de Santana um total de 1.363 kg de cocaína e 16,4 toneladas de maconha, além de 122 kg de crack e diversas quantidades de outras drogas sintéticas.

<sup>14</sup> No mesmo período foram apreendidos 4 fuzis, 2 espingarda, 1 carabina e 1 sub-metralhadora. Além, de 20 revólveres e 14 pistolas.

cumprimento de mandados de prisão de pessoas procuradas pela justiça, cinco por posse ou porte ilegal de arma de fogo e quatro por tráfico de drogas.

Em 2019, os dados indicam uma mudança nos tipos de crimes mais frequentes. Foram registrados quarenta e nove APFs relacionados a furto, roubo e receptação de veículos automotores, trinta e um por tráfico de drogas, vinte e nove por adulteração de sinais identificadores de veículos, vinte e um por dirigir alcoolizado, quinze por cumprimento de mandados de prisão de pessoas procuradas pela justiça e oito por posse ou porte ilegal de arma de fogo. Esse aumento no número de APFs por tráfico de drogas reflete uma intensificação das ações da PRF no combate ao narcotráfico nas rodovias federais, com o auxílio de novas tecnologias e do serviço do núcleo de inteligência.

O ano de 2020 apresentou um aumento significativo nos APFs, com noventa e dois casos relacionados a furto, roubo e receptação de veículos automotores, cinquenta e sete por adulteração de sinais identificadores de veículos, vinte e nove por tráfico de drogas, vinte e cinco por cumprimento de mandados de prisão de pessoas procuradas pela justiça, vinte por uso de documentos falsos, dezesseis por posse ou porte ilegal de arma de fogo e quatorze por dirigir alcoolizado. A crescente incidência de uso de documentos falsos mostra a diversidade dos crimes enfrentados pela PRF.

Em 2021, os dados revelam uma continuidade nos esforços da PRF em combater crimes graves nas rodovias. Foram registrados noventa e um APFs relacionados a furto, roubo e receptação de veículos automotores, quarenta e quatro por adulteração de sinais identificadores de veículos, vinte e um por tráfico de drogas, dezoito por dirigir alcoolizado, treze por cumprimento de mandados de prisão de pessoas procuradas pela justiça e dez por posse ou porte ilegal de arma de fogo. A persistência desses crimes destaca a importância contínua das ações de fiscalização e inteligência.

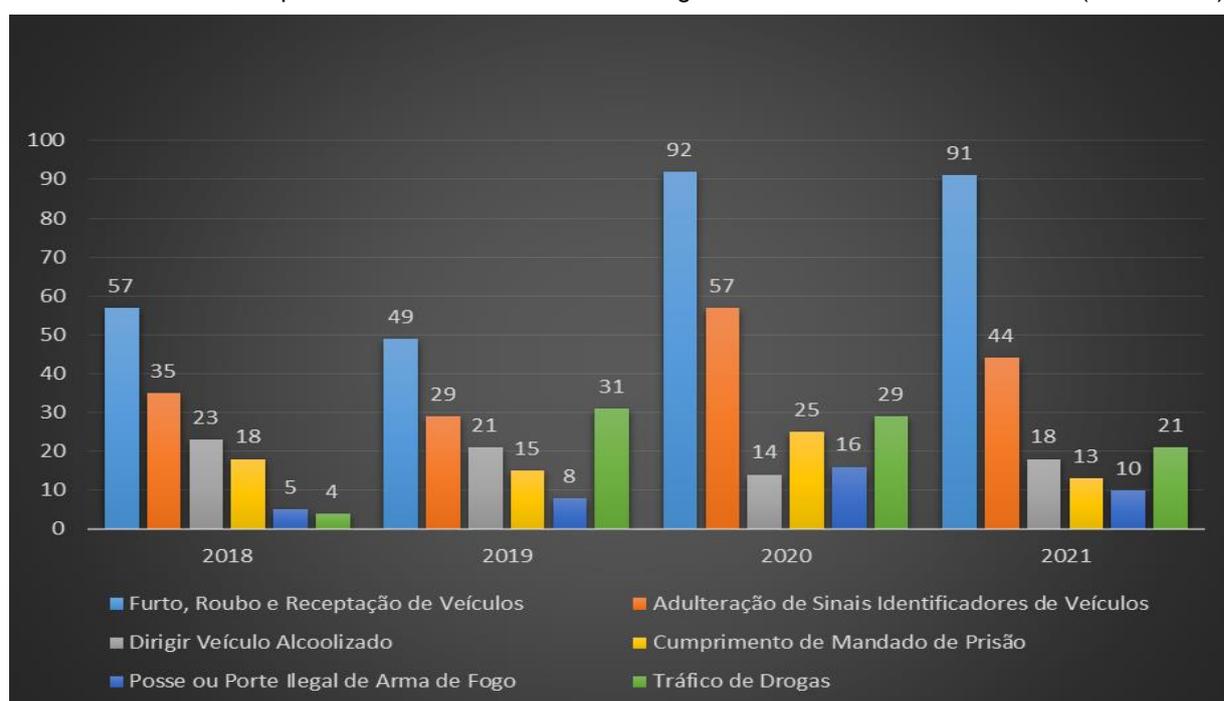
A importância do trabalho de inteligência na PRF não pode ser subestimada. A utilização de tecnologias avançadas, como sistemas de reconhecimento de placas, drones e análise de big data, tem permitido uma detecção mais eficaz de veículos roubados, monitoramento de veículos suspeitos de transportar drogas e armamentos nas rodovias federais. Essas ferramentas tecnológicas, aliadas a um núcleo de inteligência dedicado, permitem que a PRF monitore e identifique padrões de atividade criminosa, resultando em operações mais precisas e efetivas.

Além disso, a colaboração com outras agências de segurança pública e órgãos de inteligência tem sido crucial para o sucesso das operações da PRF. O compartilhamento de informações entre as diversas instituições de segurança aumenta a capacidade de resposta a crimes complexos, como o tráfico de drogas e armas, e a identificação e captura de indivíduos procurados pela justiça.

Em resumo, a análise dos tipos de crimes mais comuns registrados em APFs entre 2018 e 2021 destaca a variedade e a gravidade dos delitos enfrentados pela Polícia Rodoviária Federal na delegacia de Feira de Santana. A utilização de inteligência, tecnologia de ponta e o emprego de cães farejadores tem sido fundamental para a eficácia das operações, permitindo uma abordagem mais informada e estratégica no combate ao crime. A continuidade desses esforços é crucial para manter a segurança nas rodovias federais sob responsabilidade da delegacia e proteger a sociedade contra atividades criminosas.

Para compreender melhor a distribuição e a frequência dos tipos de crimes registrados em Autos de Prisão em Flagrante (APF) pela PRF entre 2018 e 2021, apresentamos o gráfico a seguir. O Gráfico 2 ilustra as variações anuais nos diferentes tipos de crimes, destacando os mais recorrentes e suas tendências ao longo dos anos.

Gráfico2 – Tipos de Crimes Registrados em APF (2018-2021)



Fonte: Elaborado pelo Autor (2024).

#### 4.4 ANÁLISE PROSPECTIVA: IMPLICAÇÕES DA PRF NO EXERCÍCIO DO CICLO COMPLETO DE POLÍCIA

Esse título aponta para uma análise dos impactos e transformações que poderiam ocorrer caso a PRF tivesse competência para exercer o ciclo completo de polícia, que abrange desde a abordagem inicial até a conclusão dos procedimentos legais, como TCO e APF, oferecendo uma visão antecipada das possíveis mudanças no contexto operacional e institucional.

A análise das implicações da PRF no exercício do ciclo completo de polícia deve considerar que, na ausência de uma unificação das polícias, essa competência necessariamente enfrentaria limitações. Isso ocorre porque, sem uma integração mais profunda entre as funções das diferentes forças policiais, a PRF, mesmo atuando em todas as etapas de um procedimento policial, estaria restrita aos crimes de menor complexidade, que não exigem investigações mais aprofundadas.

A lavratura de APF pela PRF, nesse contexto, seria possível para delitos em que a elucidação dos fatos pode ser feita de forma imediata e com base nas informações coletadas no momento da abordagem. No entanto, para crimes que demandam investigações mais detalhadas, como inquéritos policiais complexos, a atuação da PRF ainda precisaria ser complementada pelas demais instituições policiais, que possuem estrutura e especialização para conduzir investigações prolongadas e complexas.

Para realizar essa análise em perspectiva, será considerado um cenário em que a PRF tenha competência para exercer o ciclo completo de forma limitada, abrangendo apenas os crimes que não demandem investigações futuras. Dessa forma, seriam respeitadas as atuais competências constitucionais das polícias judiciárias, preservando a divisão constitucional de atribuições entre as forças de segurança.

Lembrando que a maioria dos crimes objeto de flagrante pela PRF, a exemplo do crime de dirigir alcoolizado, porte ilegal de arma de fogo, furto e roubo de veículos, adulteração de sinais identificadores de veículo etc, não demandam investigações futuras, encerrando-se com a apresentação à polícia judiciária e confecção do APF pelo delegado.

Assim, mesmo exercendo o ciclo completo de polícia de forma limitada, a atuação da PRF na elaboração de APFs poderia trazer uma série de benefícios

significativos, como os verificados no exercício da competência para confecção de TCOs nas infrações de pequeno potencial ofensivo.

Destarte, considerando as vantagens já observadas na elaboração de TCOs, como maior agilidade no atendimento de ocorrências e desburocratização de procedimentos, a ampliação dessa competência para incluir também os APFs poderia resultar em uma resposta mais eficiente a situações de flagrante delito. Isso contribuiria para uma maior celeridade na condução dos procedimentos legais, otimizando os recursos da PRF e fortalecendo a integração entre as diferentes etapas do processo penal, especialmente em regiões onde sua atuação é mais intensa.

Tomando por base os 725 crimes flagranteados pela PRF que resultaram em APFs no período de 2018 a 2021, e considerando que a grande maioria desses casos não exigia investigações posteriores, haveria uma redução significativa no tempo de trabalho dos policiais, nos custos operacionais e na exposição a riscos. Além disso, ocorreria uma otimização dos recursos da polícia ostensiva e da polícia judiciária, permitindo que a PRF atuasse de forma mais eficiente na lavratura de APFs, enquanto as polícias judiciárias poderiam concentrar seus esforços na investigação de crimes mais complexos e no atendimento das demandas judiciais.

A redução de tempo e trabalho policial decorrente da lavratura de APFs pela PRF teria um impacto significativo no processo de atendimento das ocorrências. Atualmente, os policiais rodoviários federais, ao realizarem uma prisão em flagrante, precisam se deslocar até uma delegacia de polícia judiciária para que o APF seja lavrado por um delegado. Esse procedimento requer, em média, 5 (cinco) horas a mais em comparação ao tempo necessário para a lavratura de um TCO, além de demandar a participação de um maior número de policiais, aumentando sua exposição a riscos durante o transporte de suspeitos.

Em uma análise preliminar, dos 725 crimes flagranteados pela PRF no período de análise do presente trabalho (2018 a 2021) estima-se que a PRF poderia ter economizado aproximadamente 151 dias de trabalho de dois policiais, caso tivesse a competência para elaborar os APFs nos casos de flagrante, eliminando a necessidade de deslocamento até uma delegacia de polícia judiciária para essa formalização. No entanto, é importante ressaltar que esses dados não consideram todas as variáveis necessárias para uma conclusão precisa, como o tempo exato de cada procedimento, as características específicas de cada ocorrência e os recursos disponíveis em cada situação.

Se a própria PRF tivesse a competência para lavrar o APF em casos de flagrante que não exigissem investigações complexas, esse tempo poderia ser economizado, permitindo que os agentes retornassem mais rapidamente às atividades de fiscalização nas rodovias, aumentando a presença policial e a sensação de segurança nas estradas.

Além disso, a otimização dos recursos humanos e materiais resultante dessa mudança poderia trazer benefícios significativos para a eficiência operacional tanto da PRF quanto das polícias judiciárias. A PRF poderia utilizar seu efetivo de maneira mais estratégica, direcionando seus agentes para áreas e horários de maior incidência de crimes, enquanto as polícias civis e federais poderiam concentrar seus esforços nas investigações de crimes mais complexos e na análise de provas que demandam maior especialização. Essa redistribuição de funções resultaria em um uso mais eficiente dos recursos públicos, ao mesmo tempo em que reduziria a sobrecarga das delegacias e aumentaria a capacidade de resposta rápida da PRF, beneficiando tanto a segurança pública quanto a celeridade do sistema de justiça.

## **CONCLUSÃO**

A presente pesquisa, antes de ingressar na análise central do tema proposto, dedicou-se a explorar conceitos fundamentais para o desenvolvimento da matéria, como controle social, segurança pública, investigação criminal e modelos de policiamento. Inicialmente, foi realizado um contraste detalhado entre o modelo dualista de policiamento adotado no Brasil, que distingue funções entre polícia ostensiva e polícia investigativa, e o modelo de ciclo único de atuação policial, que integra todas as funções de policiamento em uma única instituição. Nesse contexto, a atuação da Polícia Rodoviária Federal (PRF) em face das infrações de menor potencial ofensivo (IMPOs) foi destacada como um exemplo prático dessa integração. Ao exercer sua competência na lavratura de Termos Circunstanciados de Ocorrência (TCOs), a PRF desempenha um papel crucial no controle social, prevenindo e reprimindo de maneira célere e eficiente esse tipo de conduta típica.

Nesse contexto, a análise desenvolvida ao longo deste trabalho abordou de forma abrangente a atuação da Polícia Rodoviária Federal (PRF) de Feira de Santana na gestão das infrações de menor potencial ofensivo, com ênfase na lavratura de Termos Circunstanciados de Ocorrência (TCO) realizado de forma autônoma pela

própria instituição. A partir dos tópicos desenvolvidos, várias conclusões importantes emergem, destacando-se as vantagens do ciclo completo de polícia para infrações de menor potencial ofensivo (IMPOs) e a importância da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) que reconheceu a validade do Decreto nº 10.073/2019, conferindo competência à PRF para lavrar TCOs em IMPOs.

A decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) que reconheceu a validade do Decreto nº 10.073/2019, conferindo competência à PRF para lavrar TCOs em contravenções e crimes de menor potencial ofensivo, foi um marco significativo para a segurança pública no Brasil. Essa decisão não só reafirmou a legalidade das ações da PRF, como também consolidou a importância de um ciclo completo de polícia, onde uma única instituição pode realizar a prevenção, repressão inicial e formalização dos procedimentos legais para certos delitos.

A implementação dessa competência pela PRF trouxe inúmeras vantagens operacionais e administrativas. Para a PRF, a capacidade de lavrar TCOs resultou em uma significativa redução de custos e na otimização do tempo de trabalho dos policiais. Enquanto a elaboração do TCO é feita por um único agente e é concluída em aproximadamente 40 minutos, a confecção de um APF demanda, em média, 6 horas para sua conclusão, incluindo os trâmites burocráticos e o deslocamento até as delegacias de polícia civil, além de exigir, no mínimo, a presença de dois policiais.

A capacidade de lavrar TCOs trouxe uma economia substancial para a PRF em termos de recursos humanos e materiais. Menos tempo gasto em procedimentos burocráticos e deslocamentos permite que os agentes retornem mais rapidamente às suas atividades de patrulhamento e fiscalização, aumentando a presença e eficácia da PRF nas rodovias federais. Essa maior disponibilidade dos policiais pode significar o salvamento de uma vítima de acidente ou o impedimento da consecução de um crime, especialmente em delegacias que só contam com uma equipe de plantão por turno de trabalho. Além disso, a redução dos deslocamentos diminui os gastos com combustível e manutenção de viaturas, representando uma economia considerável.

Além de otimizar recursos humanos e materiais, a lavratura de TCOs pela PRF também proporciona uma resposta mais célere e menos estigmatizante para os infratores. Com a conclusão do procedimento no local do fato, evita-se a estigmatização e o constrangimento associados à condução a uma delegacia de polícia. Este procedimento mais rápido e menos invasivo é particularmente importante para infrações menores, garantindo que os indivíduos possam resolver suas

pendências legais de forma mais eficiente e com menor impacto social. Essa abordagem também contribui para uma justiça mais dinâmica e humanizada, atendendo aos princípios preconizados na Lei dos Juizados (Lei nº 9.099/1995).

O sistema implantado pela PRF para a lavratura de TCOs, conforme estabelecido pela Portaria nº 156/2017, é bastante seguro e profissional. A elaboração dos TCOs é realizada por agentes qualificados, garantindo a precisão e conformidade legal dos documentos. Além disso, antes de serem encaminhados ao Juizado Especial Criminal (JECrim), os TCOs são revisados por agentes com formação jurídica, minimizando erros técnicos e eventuais excessos. Essa dupla verificação assegura a integridade e eficiência do processo, reforçando a confiança no trabalho da instituição.

A experiência exitosa da PRF com a lavratura de TCOs pode ser vista como um embrião do ciclo completo de polícia, ainda que limitado às IMPOs. Este modelo tem se mostrado extremamente vantajoso e eficaz, proporcionando uma base prática e teórica sólida para uma possível implementação do ciclo completo de polícia para todos os tipos de delitos. A adoção de um ciclo completo mais amplo poderia trazer benefícios significativos para a segurança pública, permitindo uma abordagem mais integrada e eficiente no combate ao crime.

Esse modelo implementado de forma pioneira pela PRF na gestão das IMPOs, através da lavratura de TCOs deve ser expandida e replicada por outras polícias ostensivas, notadamente as polícias militares. A adoção deste modelo pode simplificar e acelerar o processamento de infrações menores, além de promover economicidade ao liberar as polícias judiciárias para se concentrarem no trabalho investigativo de crimes mais graves, reduzindo a sobrecarga de trabalho das delegacias. A incorporação dessa competência pelas diversas polícias ostensivas do país, não só otimiza os recursos das forças de segurança, como também melhora a eficiência geral do sistema de justiça criminal.

Em conclusão, a análise dos dados atinentes à atuação da PRF de Feira de Santana na elaboração de TCOs por competência própria exemplifica a eficácia do modelo de ciclo completo de polícia. A decisão do STF favorável à instituição e a implementação dessa competência pela PRF trouxeram inúmeros benefícios para todas as partes envolvidas no processo: policiais, corporação e infratores. Tendo em vista que reduziu o risco e a exposição dos agentes, diminuiu custos e otimizou os recursos da polícia e humanizou o tratamento dado aos transgressores, que passaram

a receber uma resposta estatal mais célere e menos estigmatizante, como demonstram os resultados alcançados, nos anos de 2018 a 2021, na cidade de Feira de Santana/BA.

A experiência da PRF oferece conhecimentos valiosos para a formulação de políticas públicas de segurança e sugere que a adoção de um ciclo completo de polícia, de forma mais abrangente, pode trazer benefícios significativos para a segurança pública no Brasil. Contudo, é crucial investir continuamente em treinamento especializado para os agentes, ampliar a cooperação com outras autoridades competentes, e implementar tecnologias avançadas de monitoramento e detecção de crimes. Além disso, o fortalecimento das capacidades operacionais e a integração de tecnologias avançadas são essenciais para enfrentar os desafios futuros e garantir a segurança nas rodovias federais e em todo o território nacional.

## REFERÊNCIAS

ARAS, Vladimir. **A lavratura de TCO pela PRF e pela PM**. Blog do Vlad, 2019. Disponível em: <https://vladimiraras.blog/2019/10/28/a-lavratura-de-tco-pela-prf-e-pela-pm/>. Acesso em: 28 jan. 2024.

AVENA, Norberto Cláudio Pâncaro. **Processo penal**. 9.<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017.

BADARÓ, Gustavo Henrique. **Processo penal**. 5 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

BAPTISTA, Carlos Alberto. **Crescimento da criminalidade e a atuação estatal**. Curitiba: Juruá, 2007.

BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica do direito penal**. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

BARRETO, João Marcelo, BARRETO, Eduardo Fausto. **Gestão de segurança**. Salvador: UFBA, Faculdade de Direito; Superintendência de Educação a Distância, 2019. E-book. 92 p. Disponível em: <[https://educapes.capes.gov.br/bitstream/capes/699948/2/eBook\\_Gest%C3%A3o%20de%20Seguran%C3%A7a.pdf](https://educapes.capes.gov.br/bitstream/capes/699948/2/eBook_Gest%C3%A3o%20de%20Seguran%C3%A7a.pdf)>. Acesso em: 17, nov. 2023.

BEATO FILHO, Cláudio ; RIBEIRO, Ludmila. Discutindo a reforma das polícias no Brasil. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, v. 16, n. 4, p. e174, 2016. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/civitas/a/P78XhvkFZHRhY5v7ChWsNGg/?lang=pt#>>. Acesso em: 10, nov. 2023.

BITTENCOURT, Cezar R. **Juizados Especiais Criminais Federais: análise comparativa das Leis 9.099/95 e 10.259/2001**. 2. ed., São Paulo, 2005.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Manual de Criminologia**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Editora ELSEVIER, 2004

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Código de Trânsito Brasileiro**. Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 set. 1997.

BRASIL. **Lei nº 9.099**, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 set. 1995.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. **Código de Processo Penal**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del3689.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689.htm). Acesso em: 28 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 3807**. Relatora: Min. Cármen Lúcia. DJE 29 jun 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2425065>. Acesso em 03 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6245**, Relator Ministro Luís Roberto Barroso, Plenário, julgado em 17/02/2023, publicado em 28/02/2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=503028>. Acesso em: 2 fev. 2024.

**Brasil faz parte da enxuta lista de países que não adotam ciclo completo de investigação**. FENAPEF, 2019. Disponível em: <<https://fenapef.org.br/brasil-faz-parte-da-enxuta-lista-de-paises-que-nao-adotam-ciclo-completo-de-investigacao>>. Acesso em: 12, nov. 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **O conceito de política pública em direito**. In Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 13-53.

CARVALHO, Saulo de. **Curso de criminologia crítica brasileira**: dimensões epistemológicas, metodológicas e políticas. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2023.

CARVALHO, V. Rapozo de. **A unificação das polícias civis e militares no Brasil**: debate e entraves no Congresso Nacional. Revista Debates em Administração Pública – REDAP, 2022. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/4124>. Acesso em: 30 abr. 2024

CARVALHO, V. A. de.; SILVA, M.do R. de F. e. **Política de segurança pública no Brasil**: avanços, limites e desafios. Revista Katálysis, v. 14, n. 1, p. 59–67, jan. 2011.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Novos dados do sistema prisional reforçam políticas judiciárias do CNJ**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/novos-dados-do-sistema-prisional-reforcamos-politicas-judiciarias-do-cnj/>. Acesso em: 2 fev. 2024.

COSTA, Arthur; GROSSI, Bruno C. **Relações intergovernamentais e segurança pública**: uma análise do fundo internacional de segurança pública. Revista Brasileira de Segurança Pública, São Paulo, n.2, p.06-20, 2007.

CRUZ, A. V. H. et al.. **A Ditadura que se Perpetua**: Direitos Humanos e a Militarização da Questão Social. Psicologia: Ciência e Profissão, v. 37, n. spe, p. 239–252, 2017.

CRUZ, Renne Müller. **Considerações sobre o ciclo completo de polícia**. Jus Navigandi, Teresina, ano 22, n. 4979, 17 fev. 2017. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/54027>. Acesso em: 2 fev. 2024.

CUBAS, Viviane de Oliveira. **Accountability e seus diferentes aspectos no controle da atividade policial no Brasil**. In: Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social. v. 3, n.8 - abr/mai/jun2010 - pp. 75-99. Disponível em:

<https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/7171>. Acesso: em 19 de out. 2023.

DIAS NETO, Theodomiro. **Segurança pública**: um conceito a ser repensado. *Ibccrim*, 1997. Disponível em: <<https://ibccrim.org.br/noticias/exibir/3484/>>. Acesso em: 03 de set. de 2023.

DUTRA FREIRE, M. **Paradigmas de segurança no Brasil**: da ditadura aos nossos dias. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, [S. l.], v. 3, n. 2, p. 100–114, 2009. DOI: 10.31060/rbsp.2009.v3.n2.54. Disponível em: <<https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/54>>. Acesso em: 9 nov. 2023.

FONTOURA *et al.*. **Segurança pública na Constituição federal de 1988**: continuidades e perspectivas. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, Brasília, v. 3, n. 17, p. 135-196, 2009. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/bps\\_completo.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/bps_completo.pdf)>. Acesso em: 12 jun. 2022.

FONTESEGURA. **Entre Altos e Baixos**: a questão da Segurança Pública no ranking dos principais problemas brasileiros. Disponível em: <https://fontesegura.forumseguranca.org.br/entre-altos-e-baixo-a-questao-da-seguranca-publica-no-ranking-dos-principais-problemas-brasileiros/>. Acesso em: 27 abr. 2024.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir**: nascimento da prisão. Tradução de Raquel Ramallete. Petrópolis: Vozes, 1987.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Autonomia**: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

GOMES, Luiz Flávio; MOLINA, Antonio García – Pablos de. **Criminologia: Introdução a seus fundamentos teóricos**: introdução às bases criminológicas da Lei 9.099/95, lei dos Juizados Especiais Criminais. 7.ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

GONZAGA RIBEIRO, Luiz. **Polícia de Ciclo Completo, o passo necessário**. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, [S. l.], v. 10, p. 36–43, 2021. DOI: 10.31060/rbsp.2016.v10.n0.602. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/602>. Acesso em: 10 jan. 2024.

GRECO, Luís. **As razões do direito penal. Quatro estudos**. Tradução e organização: Eduardo Viana; Lucas Montenegro; Orlandino Gleizer. São Paulo: Marcial Pons, 2019.

GUERRA, Maria Pia; MACHADO FILHO, Roberto Dalledone. **O regime constitucional da segurança pública**: dos silêncios da Constituinte às deliberações do Supremo Tribunal Federal. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, v. 55, n. 219, p. 155-181, jul./set. 2018. Disponível em: <[http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/219/ril\\_v55\\_n219\\_p155](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/219/ril_v55_n219_p155)>.

HERRERO, Renan Deleij; GODINHO, Nair Bastos de Rezende. **Ciclo completo de polícia e sua eficiência na gestão e integração dos órgãos de segurança pública**. Revista do Instituto Brasileiro de Segurança Pública (RIBSP), v. 2, n. 4, p. 49-65, 2019. Disponível em: <https://revista.ibsp.org.br/index.php/RIBSP/article/view/43>. Acesso em: 2 fev. 2024.

HOBBS, T. **Leviatã ou matéria, forma e poder de uma república eclesiástica e civil**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HÖELZ, Y. F. **O que nos "resta" de polícia**. Revista Brasileira de Segurança Pública, [S. l.], v. 15, n. 2, p. 244–261, 2021. DOI: 10.31060/rbsp.2021.v15.n2.1294. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1294>>. Acesso em: 15 nov. 2023.

HOTT, Júlio Lopes. **A polícia judiciária e o combate à criminalidade**. Revista Brasileira de Políticas Públicas. Vol. 5, nº 1, jan-jun 2015. Disponível em <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/download/2845/2561> N 2015>. Acesso em 05 out 2022.

JAKOBS, G.; CANCIO MELIÁ, M. **Direito penal do inimigo: noções e críticas**. 4. ed. Tradução André Luís Callegari. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

KUCINSKI, Bernardo et al.. **Bala perdida: a violência policial no Brasil e os desafios para sua superação**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de processo penal**. 5ª ed. Salvador: Juspodivm, 2017.

LIMA, Roberto Kant de. **Direitos civis, Estado de Direito e “cultura policial”**: a formação policial em questão. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/bitstream/1/10281/1/4e505d72d01.pdf>>. Acesso em 02 mar 2023.

MARIANO, B. D. **Por um novo modelo de polícia no Brasil**: a inclusão dos municípios no sistema de segurança pública. São Paulo: Perseu Abramo, 2004.

MEDEIROS, M. A. **Aspectos Institucionais da Unificação das Polícias no Brasil**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, p. 271- 296, 2004.

MISSE, Michel. O papel do inquérito policial no processo de incriminação no Brasil: algumas reflexões a partir de uma pesquisa. **Sociedade e Estado**, v. 26, n. 1, p. 15–27, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/se/a/3X65HgfGRdF59Dwd9G3dKbM/?lang=pt#>>. Acesso em 09 out 2023.

MOLINA, Antonio García-Pablos de. **Criminologia**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MUNIZ, Jacqueline; MORAES, Luciane Patrício Braga de. **Segurança pública ou Proteção?** Na corda bamba da cidadania nos 30 anos da Constituição. In: Geraldo Tadeu Moreira Monteiro. (Org.). ESTADO, DEMOCRACIA E DIREITO NO BRASIL:

Trinta Anos da Constituição Cidadã. 1ed. Rio de Janeiro: GRAMMA LIVRARIA E EDITORA, 2018, v. 1, p. 555-579.

\_\_\_\_\_. **Críticas à unificação das polícias no Brasil**. Diário do Centro do Mundo. Disponível em: <<https://www.diariodocentrodomundo.com.br/pedir-fim-da-pm-e-uma-cloroquina-da-esquerda-diz-ao-dcm-jacqueline-muniz-especialista-em-seguranca-publica/>>. Acesso em: 10 out. 2023.

OLIVEIRA, D. C. N. de. *et al.*. **Intersetorialidade e saúde nas políticas estaduais de segurança pública e de prevenção à violência no Brasil**. Ciência & Saúde Coletiva, v. 27, n. 4, p. 1301–1316, abr. 2022.

PEREIRA, A. B. C.; CABRAL, S.; REIS, P. R. DA C.. *Accountability* interna em forças policiais: explorando os fatores associados ao desempenho de uma corregedoria de polícia militar. **Organizações & Sociedade**, v. 27, n. 92, p. 35–52, jan. 2020.

ROLIM, Marcos. **Caminhos para Inovação em Segurança Pública No Brasil**. Revista Brasileira De Segurança Pública, São Paulo, n.2, p.32-47, 2007.

SANTOS, Juarez Cirino dos. **Direito Penal: Parte Geral**. 9. ed. Brasília: Tirant Lo Blanch Brasil, 2020.

SAPORI, Luís Flávio. **Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro. Editora FGV, 2007.

\_\_\_\_\_. **Como implantar o ciclo completo de polícia no Brasil?**. Revista Brasileira de Segurança Pública, [S. l.], v. 10, p. 50–58, 2016. DOI: 10.31060/rbsp.2016.v10.n0.604. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/604>. Acesso em: 8 nov. 2023.

SHECAIRA, Sérgio Salomão. **Criminologia**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

SILVA, Rodrigo Vaz. **Aspectos jurídicos da lavratura do termo circunstanciado de ocorrência pelo PRF**. Âmbito Jurídico. Disponível em: <https://www.ambitojuridico.com.br>. Acesso em: 28 jan. 2024.

SILVA, Jorge da. **Criminologia crítica: Segurança e polícia**. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

SINHORETTO, Jacqueline; LIMA, Renato Sérgio de. **Narrativa autoritária e pressões democráticas na segurança pública e no controle do crime**. Contemporânea – Revista de Sociologia da UFSCar, v. 5, n. 1, jan.-jun. 2015, p. 119-141.

SOARES, Luiz Eduardo. Novas políticas de segurança pública. **Estudos Avançados**. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da USP, v. 17, n. 47, jan./abr. 2003. Quadrimestral

\_\_\_\_\_. **Meu casaco de general: 500 dias no front da segurança pública no Rio de Janeiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

\_\_\_\_\_. **PEC-51**: revolução na arquitetura institucional da segurança pública. Boletim IBCCRIM. São Paulo, ano 21, nº 252, nov 2013.

\_\_\_\_\_. **Desmilitarizar**: segurança pública e direitos humanos. São Paulo: Boitempo, 2019.

SOUSA, Antonio Francisco de. **A polícia no estado de direito**. São Paulo: Saraiva, 2009.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **A segurança pública na Constituição Federal de 1988**: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas. Revista de Direito do Estado – RDE, Rio de Janeiro, n.8, p. 19 - 73, 2007. Trimestral.

VIANA, Eduardo. **Criminologia**. 8. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2020.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. PIERANGELI, José Henrique. **Manual de direito penal brasileiro**: parte geral. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p 65.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Direito Penal brasileiro: **Teoria Geral do Direito Penal**. Rio de Janeiro: Revan, 2011.