

Polícia de Ciclo Completo, o passo necessário

Luiz Gonzaga Ribeiro

Subtenente da Polícia Militar de Minas Gerais. Presidente da Associação dos Praças Policiais e Bombeiros Militares de Minas Gerais - ASPRA/PM/BM. Bacharel em Comunicação Social, com ênfase em relações públicas. Deputado Federal (PDT/MG).

A primeira Conferência Nacional de Segurança Pública, realizada em Brasília entre os dias 27 e 29 de agosto de 2009, teve, entre tantos méritos, o de apresentar uma proposta concreta de alteração na forma de atuação das polícias no Brasil tendo como princípio a competência legal do exercício do Ciclo Completo, em contraponto ao modelo existente do Ciclo Incompleto imposto pela Constituição Federal, ao estabelecer as competências especificadas conforme se depreende do seu artigo 144.

Para defender o ciclo completo para as polícias brasileiras, mantendo suas atuais conformações, identifiquei na literatura que o ciclo completo de polícia teve sua gênese na França, em 1667, para policiar Paris, a maior cidade da Europa àquele tempo, surgindo ali o primeiro corpo de polícia civil – que ainda exercia a administração da cidade e a polícia política.

Atualmente, na França, subsistem duas corporações policiais herdeiras do sistema napoleônico: a *Gendarmerie Nationale* (Gendarmaria Nacional), militar; e a Polícia Nacional, civil, definida como uma força instituída para garantir a República, a preservação da ordem e o cumprimento das leis. Ambas executam o ciclo completo de polícia no âmbito das respectivas jurisdições.

Esse modelo de polícia francesa propagou-se por todo o mundo no final do século XVIII, servindo de inspiração para as mais modernas gendarmarias, dentre as quais é possível citar a *Arma dei Carabinieri d'Italia*, *Guardia Civil* da Espanha, a Guarda Nacional Republicana de Portugal, os *Carabineros de Chile* e a *Gendarmeria Nacional Argentina*.

Singularizam-se os gendarmes por seu caráter polivalente, pois eles podem ser levados a fazer tanto um trabalho de policiamen-

to ostensivo quanto de polícia judiciária, cumprindo, do mesmo modo que a Polícia Nacional, o ciclo completo de polícia em sua área de competência legal.

Portanto, ainda que não devemos copiar modelos, neles podemos tirar lições aplicáveis.

Voltando à nossa conjuntura, apesar do esforço de muitos participantes da primeira CONSEG – liderada pelo então Secretário Nacional de Segurança Pública, Ricardo Brizola Balestreri, que, estrategicamente, introduziu este tema e induziu o debate nos vários espaços de diálogo da Conferência – não foi possível construir um consenso conforme manifesto na votação final das diretrizes¹, que apontou a adoção do Ciclo Completo como a 4ª diretriz mais votada, com 868 votos, assim como seu rechaço como a 15ª diretriz mais votada, com 446 votos.

Passados seis anos da primeira Conferência Nacional de Segurança Pública, o antagonismo manifesto no resultado das votações das diretrizes não tem a mesma rigidez nem mesmo pelos protagonistas da campanha e do posicionamento intransigente contrário ao ciclo completo de polícia. O que se evidencia agora, por parte dos atores até então radicalmente contrários, é sua adesão ao ciclo completo, contudo condicionada à unificação das polícias militares e civis, nos termos das PEC 430/2009, 432/2009 e 361/2013 da Câmara Federal, e das PEC 102/2012 do Senado. Outra corrente, dos mesmos refratários ao ciclo completo para todas as polícias, ainda que defensores da tese que as polícias militarizadas sejam incompatíveis com a competência do ciclo completo, defende a criação dos juizados de instrução com a transposição do cargo dos atuais delegados para o cargo de juízes de instrução, e, com essa configuração, as Polícias Militares poderiam fazer o ciclo completo (PEC 89/2015). Ou seja, se continuar existindo delegados, as Polícias Militares são incompatíveis com o ciclo completo, mas se os delegados deixarem de existir e se tornarem juízes, as Polícias Militares são compatíveis com o ciclo completo.

Nestes seis anos que nos separa da primeira Conferência Nacional de Segurança Pública, também foi possível ampliar, ainda

[...] ainda que não
devamos copiar
modelos, neles
podemos tirar lições
aplicáveis.

[...] o ciclo completo de polícia se impõe como medida de eficiência.

que timidamente, o debate com a sociedade civil, através de entidades, movimentos e academia, bem como com gestores públicos, empresários e trabalhadores, e um novo desenho, nas palavras de Luiz Eduardo Soares, uma nova arquitetura, começa a surgir na prancheta dos vários arquitetos que se propõem a elaborar Políticas Públicas de Segurança Pública no Brasil.

Como entusiasta que sou da proposta de dotar todas as agências de Polícia no Brasil da competência do ciclo completo e suas coexistências pacíficas e integradas sistemicamente, e, com a oportunidade do exercício do mandato de Deputado Federal, aproveitei a articulação das entidades representativas que se organizaram no chamado Gabinete Integrado das Forças de Segurança², que definiu por enfrentar todas as dificuldades já identificadas (e a identificar) para propor uma PEC que tivesse o condão de oferecer à sociedade uma alternativa de melhorar a Segurança Pública a partir da eficácia da ação policial, seja na prevenção, na repressão ou, em especial, na elucidação de crimes.

Fiquei entusiasmado porque, apesar das legítimas reivindicações corporativistas de melhorias dos salários e condições de trabalho, de carreira, entre outros, sobressaiu a convergência em torno da necessidade urgente de pautar o congresso com alternativas concretas para a redução da violência e criminalidade, melhoria na elucidação de crimes e redução da impunidade.

Desta construção, o ciclo completo de polícia se impõe como medida de eficiência. E eficiência é um dos princípios constitucionais da administração pública.

Impõe-se como premissa de eficiência, entre outros, por duas consequências óbvias: (1) redução do tempo perdido com deslocamento e espera em delegacias, com o consequente 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 rodoviárias federal, que, por falta da competência legal de investigar, são obrigadas a descartarem informações concretas sobre autoria e materialidade, que poderiam

instrumentalizar o Poder Judiciário e o Ministério Público, mas que, se oferecidas, serão processadas por usurpação de função.

Com a convergência, pelo menos entre as entidades que compõem o Gabinete Integrado das Forças de Segurança, a proposta do ciclo completo ganhou consistência e peso suficiente para ser introduzida na agenda da Câmara dos Deputados. Primeiro com o “Seminário Internacional de Segurança Pública: o modelo de polícia de ciclo completo face ao modelo brasileiro” que foi realizado pela Câmara dos Deputados, em 26 de maio 2015, com a presença de representantes do governo de Portugal e Chile. Em seguida, com a realização de 12 seminários com o Tema “Por uma nova arquitetura para a Segurança Pública e pela adoção do ciclo completo”, realizados pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara já como parte dos debates para a busca de convergência que permita a votação da admissibilidade da PEC 430-2009 e as demais apensadas, entre elas, a PEC 431, de minha autoria.

Sem nenhuma pretensão, e muito menos disperso para com os demais autores das PECs, devo reconhecer que estão todos partindo da premissa de que o modelo atual está exaurido. Posso afirmar que o movimento em favor das PECs se deu e se sustentou a partir da premissa do ciclo completo. Basta olhar para o tema proposto para os Seminários pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados.

Por fim, como instrumento do debate e articulação, foi instalada a Frente Parlamentar de apoio da adoção no Brasil da Polícia de Ciclo Completo.

Os seminários da CCJ, além de terem induzido vários outros Brasil afora, na minha interpretação, serviram para identificar as convergências, que são em larga escala maiores e, obviamente, as divergências.

A principal convergência é a de que o ciclo completo se impõe como medida de eficiência e eficácia. À exceção dos delegados que são refratários ao ciclo completo pelo histórico esforço de empoderamento absoluto do exercício da autoridade policial e, por

Posso afirmar que o movimento em favor das PECs se deu e se sustentou a partir da premissa do ciclo completo. Basta olhar para o tema proposto para os Seminários pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados.

consequência, de fazer de todos os demais policiais seus serviçais, a divergência mais acentuada é quanto à eficácia do ciclo completo nas polícias militares. Para alguns, por uma avaliação de que sua identificação com o regime militar do Brasil lhes impingiu um caráter de defesa interna, e por outros, por entender que sua organização rígida de hierarquia não daria a autonomia suficiente a cada policial para conduzir uma investigação sem a interferência de comandantes e chefes. Contudo, ainda que exista divergência neste sentido, estes defendem o ciclo completo como medida de eficiência e eficácia.

Para mim, estes são os debates que me permitiram identificar um desenho de Ciclo Completo de Polícia para todas as agências de polícia:

- 1 – Coexistência das atuais agências, Polícia Militar, Polícia Civil, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Corpo de Bombeiros Militares, Guardas Civis Municipais, Agentes Penitenciários e Agentes de Trânsito.
- 2 – Perícia autônoma.
- 3 – Consolidação do Sistema Único de Segurança Pública.
- 4 – Controle externo.
- 5 – Consolidação das audiências de custódia.

COEXISTÊNCIA

A coexistência das várias agências de polícia impõe por óbvio uma capacidade de articulação destas agências para dar eficácia ao ciclo completo.

Lembramos que um dos fundamentos da eficiência do ciclo completo é a redução do tempo perdido nas delegacias e nos deslocamentos que podem chegar a 500 quilômetros para registrar um simples Termo Circunstanciado de Ocorrência, mas que podemos trabalhar com uma média de 50 quilômetros. Portanto, é imperioso que os crimes enquadrados na Lei 9.099/1995 e o flagrante sejam atendidos e encerrados pela polícia que estiver com a responsabilidade do atendimento.

Isso no território em que coexistir mais de uma agência de polícia. Ainda para atender a premissa da eficiência com a redução do tempo de deslocamento e espera por atendimento nas delegacias, no território onde existir somente uma agência de polícia, essa fará

o ciclo completo independentemente do estado de flagrância e enquadramento na Lei 9.099/1995.

Neste modelo, atende-se também a premissa da eficiência pela polícia Civil ou federal, que – não tendo mais o serviço cartorário para atender necessariamente a demanda da Polícia Militar, Guarda Civil Municipal e Polícia Rodoviária Federal – terão condições efetivas para desempenhar sua vocação; para a qual é bem preparada: investigar. A polícia civil terá, nesta confirmação, a condição mínima para se tornar uma agência de excelência em investigação, o que é fundamental para aumentar a taxa de elucidação de crime e, por consequência, reduzir a impunidade.

Outro ponto do atendimento da premissa da eficiência nesta conformação, apontamos a possibilidade de todas as polícias instrumentalizarem o Ministério Público e a justiça com informações concretas de materialidade e autoria de crimes. Ou seja, a outorga legal do poder de investigar evitará que crimes devidamente elucidados pela Polícia Militar e Polícia Rodoviária Federal, em especial, possam chegar à justiça. Informações que hoje são jogadas no lixo.

Assim, a par de outros modelos, defendo a implementação do ciclo completo nas várias agências a partir da divisão por território e estado de flagrância. No território em que coexistir mais de uma polícia, a ostensiva lavra os flagrantes, independentemente do tipo penal, e instrumentaliza o Poder Judiciário e o Ministério Público, e, onde existir somente uma, esta fará o ciclo completo. A título de exemplo, em Minas Gerais, dos 853 municípios, 504 sequer tem unidades da Polícia Civil. Em apenas 59 há Plantão 24 horas; as demais fecham das 19h às 7h da manhã nos sábados, domingos e feriados.

Alguém acredita que no plantão com filas permanentes de viaturas para entrega de presos há investigação?

PERICIA AUTÔNOMA

A autonomia dos órgãos de perícias se impõe como premissa de independência e, por consequência, laudos independentes, produção de provas para orientar a investigação, e não o contrário, como é relatado por vários peritos de investigação orientando laudos.

A coexistência das várias agências de polícia impõe por óbvio uma capacidade de articulação destas agências para dar eficácia ao ciclo completo.

A polícia civil terá, nesta confirmação, a condição mínima para se tornar uma agência de excelência em investigação, o que é fundamental para aumentar a taxa de elucidação de crime e, por consequência, reduzir a impunidade.

Com o ciclo completo, a autonomia é condicionante. Isso porque a perícia terá que atender requisições e demandas das várias agências, e não apenas de uma, como é hoje.

CONSOLIDAÇÃO DO SUSP

A consolidação de um sistema de segurança pública no Brasil é uma exigência. Não é mais opção. Não é compreensível que o governo federal, para dialogar com estados, polícias militares, corpo de bombeiros, polícias civis e agentes penitenciários, tenha que se utilizar de entidades de classe, como o Conselho Nacional dos Comandantes Gerais das Polícias Militares e Corpo de Bombeiros, Conselho dos Chefes da Polícia Civil, Colégio de Secretários de Segurança, entre outros. É óbvio que estas entidades estão e são credenciadas para dialogar com o Governo federal. Mas são entidades de classe. Os comandantes, os chefes de Polícia, os Secretários de Segurança, não podem reportar a nenhum órgão federal, ainda que o Ministério da Justiça, órgão do poder executivo federal, responsável pela segurança pública, sob pena de infringir o pacto federativo. O governo federal só consegue agir por meio de indução, na base da troca. Condicionando recurso a determinadas exigências.

Por isto, o SUSP se impõe. Mas, para isso, é necessário criar no mínimo um Ministério da Segurança Pública. Se não for possível um Ministério, quem sabe uma fundação.

CONTROLE EXTERNO

O debate tem mostrado que a sociedade civil tem cobrado um efetivo controle externo das Polícias, independentemente do modelo de polícia. Mas entende esta sociedade que tem participado do debate que a discussão do ciclo completo é uma boa oportunidade para consolidar mecanismos efetivos de controle interno e externo. Várias propostas foram apresentadas, fortalecimento das ouvidorias, corregedorias externas e autônomas, conselho nacional de polícia, com equivalência ao CNJ e CNMP e empoderamento da sociedade através de conselhos tripartite, com sociedade civil, trabalhadores e gestores, de âmbito nacional, estadual e municipal.

Particularmente, defendo este último. Entendo que a sociedade precisa se empoderar da competência do controle externo de todo

o sistema de persecução criminal. Portanto, um conselho com a competência das polícias, do Ministério Público, do Poder Judiciário e do sistema prisional.

É necessário que tenhamos clareza que quem tem a delegação do estado para, inclusive, o uso de armas, não pode prescindir de controle externo eficaz.

Defendo que a conformação do CONASP é uma boa referência, obviamente, com competências deliberativas.

CONSOLIDAÇÃO DAS AUDIÊNCIAS DE CUSTÓDIA COMO PREMISSA DOS JUIZADOS DE GARANTIAS

Para os Policiais Militares e Federais, que tem a obrigação de apresentar o preso ao delegado, as audiências de custódia não representam nenhum problema. Pelo contrário, induz ao aperfeiçoamento da atuação. A realidade já demonstra que em média apenas 3% das prisões feitas pela Polícia Militar não são ratificadas pelos delegados, o que demonstra o alto grau de acerto na análise do fato delitivo e a compreensão das medidas legais a serem adotadas. E, para o cidadão, é importante.

Obviamente que rechaçamos a tese de audiência de custódia como política de desencarceramento. Este deve se dar pelo cumprimento da pena e seus benefícios de progressão.

Na esteira do debate do ciclo completo está também a reivindicação dos agentes penitenciários para a aprovação da PEC 308-200, que cria a Polícia Penal e a PEC 554, que dá poder de polícia para guardas civis municipais.

Seguindo a lógica da coexistência das várias agências de polícia, todas com o ciclo completo e na organização por território e estado de flagrância, é natural que vejo como possível ser concedido o poder de polícia para os agentes penitenciários.

No território “presídio”, eles são os únicos agentes do estado presentes. E neste território se pratica crimes, que estando do lado de fora, é praticamente impossível de investigar, a não ser pelo

método do monitoramento eletrônico de vozes e dados. Portanto, é razoável que se dê o poder de polícia para estes agentes, como premissa também de aumentar o índice de elucidação de crimes.

Por fim, com a mesma percepção de eficácia da organização por território e estado de flagrância, entendo que deve ser dado o poder de polícia às Guardas Municipais para, no seu território, (equipamentos públicos municipais ou em convênio com os estados), realizarem o ciclo completo no limite da Lei 9.099/1995. Isso porque, tendo as Guardas seu limite territorial de atuação o município, haveria a solução de continuidade na investigação, considerando que esta, via de regra, não se limita às fronteiras territoriais daquele.

Por fim, com a consciência de que podemos comemorar o grande passo dado neste ano no debate que aponta para uma nova arquitetura do sistema de polícia no Brasil, tenho clareza que estamos bem no começo. Mas um começo consistente, pautado na premissa de que a sociedade exige uma redução da violência e dos índices de homicídios, e que é responsabilidade nossa apontar caminhos!

-
1. *2.6 A – Ciclo completo de polícia - Estruturar os órgãos policiais federais e estaduais para que atuem em ciclo completo de polícia, delimitando competências para cada instituição de acordo com a gravidade do delito sem prejuízo de suas atribuições específicas.*
2.6. C – Negação do ciclo completo de polícia - Rechaço absoluto à proposta de criação do Ciclo Completo de Polícia. http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Seguranca_Publica/relatorio_final_1_conferencia_seguranca_publica.pdf
 2. *Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR), da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP), Associação Nacional das Entidades Representativas de Praças Policiais e Bombeiros Militares (ANASPR), Federação Nacional das Entidades de Militares Estaduais (FENEME), Associação dos Militares do Brasil (AMEBRASIL), Associação Brasileira de Criminalística (ABC), Associação dos Peritos Criminais Federais (APCF), Associação Nacional das Entidades de Cabos e Soldados (ANERCS), Conselho Nacional dos Comandantes Gerais (CNCG), Federação Nacional da Polícia Federal (FENAPF), Federação Nacional da Polícia Rodoviária Federal (FENAPRF).*