



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA
CAMPUS SÃO BORJA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS (PPGPP)

ANDERSON RODRIGO ANDRADE DE LIMA

**A IMPLEMENTAÇÃO DO TERMO CIRCUNSTANCIADO DE OCORRÊNCIA
PELA POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL: DISCRICIONARIEDADE OU
MUDANÇA?**

São Borja, RS
2018

ANDERSON RODRIGO ANDRADE DE LIMA

**A IMPLEMENTAÇÃO DO TERMO CIRCUNSTANCIADO DE OCORRÊNCIA
PELA POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL: DISCRICIONARIEDADE OU
MUDANÇA?**

Dissertação de mestrado apresentada ao Mestrado Profissional de Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Políticas Públicas.

Orientadora: Prof^ª Doutora Íris Gomes dos Santos

São Borja, RS
2018

Ficha catalográfica elaborada automaticamente com os dados fornecidos
pelo(a) autor(a) através do Módulo de Biblioteca do
Sistema GURI (Gestão Unificada de Recursos Institucionais) .

L,732i

Lima, Anderson Rodrigo Andrade de

A implementação do Termo Circunstanciado de Ocorrência pela Polícia Rodoviária Federal: discricionariiedade ou mudança? / Anderson Rodrigo Andrade de Lima.

157 p.

Dissertação(Mestrado)-- Universidade Federal do Pampa, MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, 2018.

"Orientação: Íris Gomes dos Santos".

1. Implementação de políticas públicas. 2. Segurança pública. 3. Ciclos de polícia. 4. Termo Circunstanciado de Ocorrência. 5. Polícia Rodoviária Federal.

I. Título.

ANDERSON RODRIGO ANDRADE DE LIMA

**A IMPLEMENTAÇÃO DO TERMO CIRCUNSTANCIADO DE
OCORRÊNCIA PELA POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL:
DISCRICIONARIEDADE OU MUDANÇA?**

Dissertação de mestrado apresentada ao Mestrado Profissional de Políticas Públicas,
Universidade Federal do Pampa, para obtenção do grau de Mestre em Políticas Públicas.

Aprovada em 14 de novembro de 2018.

Banca examinadora:

Íris Gomes dos Santos – Orientadora
Doutora em Ciência Política (DECP/UFMG)
Universidade Federal da Bahia / PPGCS

Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro
Doutora em Sociologia (IURJ)
Universidade Federal de Minas Gerais

Angela Quintanilha Gomes
Doutora em Ciência Política (UFRGS)
Universidade Federal do Pampa

Anexo VI:

ATA DE DEFESA DE (x)Dissertação () Tese

Aos quatorze dias do mês de novembro do ano de 2018, às 17:00 horas na sala 2303 do Prédio 1, realizou-se a prova de Defesa Pública da Dissertação intitulada: "A Implementação do Termo Circunstanciado de Ocorrência pela Polícia Rodoviária Federal: discricionariedade ou mudança?, na área de concentração em Elaboração, Implementação e Avaliação de Políticas para o Desenvolvimento Regional em Áreas de Fronteira, área de conhecimento das Políticas Públicas e na linha de pesquisa de Análise de Programas, Projetos e Políticas Governamentais, de autoria de Anderson Rodrigo Andrade de Lima, aluno do Programa de Pós – Graduação em Políticas Públicas, nível de Mestrado Profissional. A Banca Examinadora esteve constituída pelos professores:

Presidente: Íris Gomes dos Santos

Membros: Ângela Quintanilha Gomes; Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro; Ivone Freire Costa.

Suplente: Ivone Freire Costa

Concluídos os trabalhos de apresentação e arguição, o discente foi APROVADO pela Banca Examinadora. Foi concedido um prazo de () dias, para que o mesmo efetue as correções sugeridas pela Banca Examinadora no parecer, e apresente o trabalho em sua redação definitiva, sob pena de não expedição do Diploma. E, para constar, foi lavrada a presente ata, que vai assinada pelos membros da Banca examinadora.

Orientador-Presidente: Íris Gomes dos Santos

1º Examinador: Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro

2º Examinador: Ângela Quintanilha Gomes

3º Examinador: Ivone Freire Costa

Por sugestão da Banca Examinadora, o novo título passa a ser (preencher se pertinente):

	1

À Comissão Coordenadora do Programa de pós-graduação em políticas públicas
Certifico que o candidato cumpriu com as exigências da Banca Examinadora e do Regimento Interno dos Programas de Pós-Graduação da UNIPAMPA.

Em 14/11/18.

Presidente:

Íris Gomes dos Santos

Dedico este trabalho às três mulheres que
re-significam a minha vida diariamente: Grazi,
Duda e Lu.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP) da Universidade Federal de Pampa, pelo engrandecimento acadêmico e profissional trazido para uma região carente e sedenta por conhecimento científico como é a fronteira oeste do Rio Grande do Sul. Faço votos de que as dificuldades não esmoreçam esse nobre Colegiado de professores/pesquisadores e que num prazo não tão distante possamos prestigiar uma pós-graduação em nível doutorado na região.

À Profa. Íris Gomes dos Santos, pela orientação extremamente técnica, profissional, dedicada e empolgante. Pelas incontáveis horas de ligações, áudios e diálogos escritos via WhatsApp, e-mails, Skype e as demais ferramentas digitais que usamos para reduzir as léguas de distância espacial entre orientadora - orientando. Agradeço especialmente por compreender minhas ausências e sumiços por conta de concursos e estudos paralelos; pela inestimável colaboração com os cruzamentos de dados na parte de análises estatísticas; pela leitura atenta de cada parágrafo que escrevi e reescrevi nessa dissertação. Por fim, agradeço pelo compartilhamento sincero de momentos de alegrias e tristezas ao longo desses mais de dois anos. Se a afinidade pessoal não chega a ser um requisito obrigatório na relação orientador/orientando, é, sem dúvidas, um facilitador que em muito nos ajudou.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Unipampa pela transmissão de conhecimento de forma comprometida e profissional.

Ao Inspetor João Francisco, superintendente da Polícia Rodoviária Federal no Estado do Rio Grande do Sul, pela autorização do uso das informações sobre ocorrência criminais atendidas no Estado. Aos colegas policiais rodoviários federais de todo o estado, cujo trabalho operacional diário foi objeto deste estudo. Em especial, agradeço à paciência e colaboração dos colegas com quem convivo diariamente na Unidade Operacional de Santiago: Paulo Ricardo, Medeiros, Paulo Muller, Constantino, Pires, Lauro, Jomar, Facco, Pommer, Huber, Renam e Cuti. Sou grato por conviver com colegas extremamente honestos e comprometidos com o trabalho.

Aos colegas do PPGPP, por terem tornado essa caminhada mais tranquila e leve. Deixo um agradecimento especial ao amigo Danilo, por ter me acolhido desde o primeiro dia na cidade de São Borja e por ser este ser humano cheio de luz e bondade; à amiga Sandra, pela parceria constante não apenas no decorrer do curso, mas por ser uma ouvinte paciente das minhas lamentações nas horas vagas; à Flávia, pelo companheirismo nas pesquisas, na tentativa de compreender alguns dos conceitos mais complexos de Ciência Política, por ser

uma conselheira e orientadora digital. Aos três meus mais sinceros votos de felicidades e realizações.

Por fim, agradeço às três mulheres que tornam minha vida mais leve e gratificante – Grazi, Duda e Lu; por todo apoio e compreensão recebido neste e em todos os desafios que embarco. Espero de alguma forma lhes compensar por tamanho carinho e cuidado. Amo vocês!

DE LIMA, Anderson Rodrigo Andrade. **A implementação do Termo Circunstanciado de Ocorrência pela Polícia Rodoviária Federal: discricionariedade ou mudança?** 157 f. il. 2018. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Pampa, São Borja, 2018.

RESUMO

O Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) surge com a Lei nº 9.099/95, que instituiu os Juizados Especiais Criminais, competentes para o processo e julgamento das Infrações de Menor Potencial Ofensivo (IMPO). Embora exista divergência sobre a legitimidade da lavratura do TCO por agentes das polícias militares e da Polícia Rodoviária Federal, o mecanismo vem sendo empregado por estas organizações como instrumento de ciclo completo de polícia. Neste trabalho, analisa-se a implementação do TCO pela Polícia Rodoviária Federal, adotando como recorte espacial a 9ª Superintendência Regional, circunscrita ao Estado do Rio Grande do Sul. Teoricamente, as análises se sustentam em discussões da literatura nacional e estrangeira sobre implementação de políticas públicas, com destaque para os modelos propostos por Matland (1995), baseados no binômio ambiguidade-conflito. Para a operacionalização desse modelo teórico, a pesquisa se valeu de uma abordagem mista, congregando técnicas de análise de conteúdo e estatística descritiva (teste de hipóteses). Neste sentido, a análise da implementação ponderou duas dimensões: uma configurada pelos aspectos históricos relativos às negociações políticas e estratégias referentes à assinatura do Acordo de Cooperação Técnica entre a PRF e o Ministério Público Estadual; e outra a partir da análise pormenorizada de 4.273 registros de ocorrências criminais lavrados pelos agentes federais no período de 2015 e 2016. Tais agentes, responsáveis por estes registros, enquadram-se no conceito de “burocratas de nível de rua” (LIPSKY, 1980), sendo considerados seus poderes discricionários no “fazer policial” diário. Verificou-se que o mecanismo do TCO possui grande aceitação na burocracia investigada com um considerável aumento de seu emprego na maioria dos tipos penais registrados. Os dados e testes estatísticos gerados demonstram que não há desvios significativos quanto à aplicação da regra, confirmando-se, também, que a discricionariedade policial ocorre apenas de forma residual, não chegando a comprometer o correto emprego do mecanismo. Por fim, identificou-se ser o modelo teórico mais apropriado à análise da implementação do TCO pela PRF aquele denominado “Administrativo” (MATLAND, 1995), uma vez que o cenário se configura por baixos níveis de conflitos e ambiguidades, tendo o mecanismo normativo como o principal sistema de controle da burocracia. Do ponto de vista empírico, a pesquisa mobiliza dados restritos às organizações policiais, extraídos de sistemas de informação internos, cuja natureza inédita e abrangente desvela achados originais para o campo da segurança pública. Numa perspectiva prática e instrumental, acredita-se que eventuais vícios ou incorreções quanto ao uso da regra do TCO poderão ser sanados por meio das sugestões apresentadas, considerando-se a análise desagregada dos dados.

Palavras-Chave: Implementação de Políticas Públicas; Segurança Pública; Ciclos de Polícia; Termo Circunstanciado de Ocorrência; Polícia Rodoviária Federal; Discricionariedade burocrática.

DE LIMA, Anderson Rodrigo Andrade. **The implementation of the Term Circumstantiated of the Occurrence by the Federal Highway Police: discretion or change?** 156 f. il. 2018. Dissertation (Master degree) - Post-Graduate Program in Public Policies, Federal University of Pampa, São Borja, 2018.

ABSTRACT

The Detailed Term of Occurrence (DCO) arises with Law nº 9.099/95, which established the Special Criminal Courts, competent for the prosecution and trial of Infractions of Smaller Offensive Potential (ISOP). Although there are disagreements on the legitimacy of the DCO execution, by agents of the military police and the Federal Highway Police, the mechanism has been used by these organizations as a full cycle police tool. This paper analyzes the implementation of the DCO by the Federal Highway Police, adopting as space cutout the 9th Regional Superintendence, circumscribed to the State of Rio Grande do Sul. Theoretically, the analyzes are based on discussions of the national and foreign literature on the implementation of public policies, with emphasis on the models proposed by Matland (1995), based on the binomial ambiguity-conflict. For the operationalization of this theoretical model, the research was based on a mixed approach, combining content analysis techniques and descriptive statistics (hypothesis test). In this sense, the analysis of the implementation considered two dimensions: one shaped by the historical aspects relevant to the political negotiations and strategies related to the signing of the Agreement of Technical Cooperation between the PRF and the Public Ministry; the other part of the analysis was detailed from 4,273 criminal records filed by federal agents in the period of 2015 and 2016. Such agents, responsible for these records, fall within the concept of "street level bureaucrats" (LIPSKY, 1980), and their discretionary powers are considered in the daily police routine. It has been found that the DCO mechanism is widely accepted in the investigated bureaucracy, with a considerable increase in its employment in most registered criminal offenses. The statistical data and tests generated show that there are no significant deviations in the application of the rule, confirming, also, that police discretion occurs only in a residual way, not compromising the correct use of the mechanism. Finally, it was identified that the most appropriate theoretical model to the analysis of the implementation of the DCO by the Federal Highway Police is the Administrative (MATLAND, 1995), since the scenario is formed by low levels of conflicts and ambiguities, using normative mechanism as the main system of control of bureaucracy. From the empirical point of view, the research mobilizes data restricted to police organizations, extracted from internal information systems, whose unprecedented and comprehensive nature reveals original findings for the field of public security. From a practical and instrumental perspective, it is believed that any defects or inaccuracies regarding the use of the DCO rule can be remedied through the suggestions presented, considering the disaggregated analysis of data.

Keywords: Public Policy Implementation; Public security; Police Cycles; Circumstantial Occurrence Term; Federal Highway Police; Bureaucratic discretion.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	- Esquema Analítico da Pesquisa	22
Figura 2	- Perspectivas de Implementação a Partir do Modelo Ambiguidade-Conflito	74
Figura 3	- Mapa do Trecho sob Responsabilidade da 9ª Superintendência Regional	96
Figura 4	- 1º Passo: Seleção da Unidade organizacional e período	99
Figura 5	- 2º Passo: Análise das métricas	100
Figura 6	- 3º Passo: Identificação da PDI onde houve o registro de ocorrência criminal	100
Figura 7	- 4º Passo: Abertura da PDI e leitura da ocorrência criminal	101
Figura 8	- Narrativa de ocorrência policial nº 01	106
Figura 9	- Narrativa de ocorrência policial nº 02	106
Figura 10	- Narrativa de ocorrência policial nº 03	107
Figura 11	- Narrativa de ocorrência policial nº 04	107
Figura 12	- Narrativa de ocorrência policial nº 05	108
Figura 13	- Esquema de atendimento do Crime de Lesão Corporal Culposa de Trânsito – art. 303, CTB	129
Gráfico 1	- Associação entre IMPO x TCO Lavrados	131
Gráfico 2	- Associação entre Crimes Comuns e IMPO	131
Gráfico 3	- Comparativo Anual de Multas e Prisões por Embriaguez ao Volante	136
Quadro 1	- Estrutura organizacional da segurança pública conforme a CF/88	43
Quadro 2	- Propostas de Emendas Constitucionais sobre reorganização da área de segurança pública	52
Quadro 3	- Infrações de menor potencial ofensivo registradas pela PRF/RS	56
Quadro 4	- Ações no STF sobre a competência para lavratura do TCO	61
Quadro 5	- Principais linhas teóricas sobre implementação	70
Quadro 6	- Competências da PRF, segundo a Portaria nº 1.375/2007	82
Quadro 7	- Tipo de expediente possibilitado na lavratura de TCO pela PRF por Estado	85
Quadro 8	- Estrutura organizacional da PRF/RS	94
Quadro 9	- Comparação entre as infrações penais do art. 309 CTB e 34 da LCP	123

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	- Universo e Amostras de Ocorrências Criminais por Mês e Ano de Análise	97
Tabela 2	- Quantitativo Geral de ocorrências criminais 2015/2016	109
Tabela 3	- Infrações Penais com Variações Significativas entre 2015 e 2016	111
Tabela 4	- Número de Ocorrências por Origem (2015-2016)	115
Tabela 5	- Número de Ocorrências por Origem x Espécie da Infração (2015-2016)	116
Tabela 6	- Número de Ocorrências por Cabimento de TCO (2015-2016)	120
Tabela 7	- Número de TCO Lavrados (2015-2016)	120
Tabela 8	- IMPO com Maiores Números de TCO Lavrados	121
Tabela 9	- Razões de Não lavratura do TCO (2015 – 2016)	126
Tabela 10	- Divisão de Malha Viária por Delegacias e Dinâmica Criminal	137
Tabela 11	- Matriz de Correlação	138

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	– Ação Direta de Inconstitucionalidade
ANC	– Assembleia Nacional Constituinte
BDI	– Base Descentralizada de Inteligência
CRFB/88	– Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
COAF	– Conselho de Controle de Atividades Financeiras
CNH	- Carteira Nacional de Habilitação
CP	– Código Penal
CPP	– Código de Processo Penal
CPPM	– Código de Processo Penal Militar
CTB	- Código de Trânsito Brasileiro
DSN	– Doutrina de Segurança Nacional
ESG	– Escola Superior de Guerra
DOI-CODI	- Destacamento de Operações de Informações / Centro de Operações de Defesa Interna
IGP	- Instituto Geral de Perícias
IMPO	- Infração de Menor Potencial Ofensivo
I PNSP	– I Plano Nacional de Segurança Pública
LCP	- Lei das Contravenções Penais
MP	- Ministério Público
MPE	– Ministério Público Estadual
MPF	– Ministério Público Federal
PEC	– Proposta de Emenda Constitucional
PC	– Polícia Civil
PF	– Polícia Federal
PM	– Polícia Militar
PRF	– Polícia Rodoviária Federal
PRONASCI	– Programa Nacional de Segurança Pública com cidadania
PDI	– Parte Diária Eletrônica
STF	– Supremo Tribunal Federal
TCO	– Termo Circunstanciado de Ocorrência

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	14
2. POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA: algumas reflexões.	25
2.1 ASPECTOS POLÍTICO-IDEOLÓGICOS: OS PARADIGMAS DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL	25
2.2 ASPECTOS POLÍTICOS-INSTITUCIONAIS: O SUBSISTEMA POLICIAL E O MODELO DE POLICIAMENTO ADOTADO NO BRASIL	32
2.3 ASPECTOS POLÍTICOS-TERRITORIAIS: O SISTEMA FEDERATIVO IMPRESSO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NA ÁREA DE SEGURANÇA PÚBLICA	41
2.3.1 Esfera Federal	44
2.3.2 Esfera Estadual	45
2.3.3 Esfera Municipal	46
3. ANÁLISE DA INSTITUIÇÃO TERMO CIRCUNSTACIADO & CATEGORIAS TEÓRICAS RELEVANTES PARA COMPREENDER SUA IMPLEMENTAÇÃO	49
3.1. O TERMO CIRCUNSTACIADO DE OCORRÊNCIA (TCO): ELEMENTOS DE SUA GÊNESE E DESENHO	49
3.1.1 A quem cabe lavrar o TCO?	55
3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS: TIPOLOGIAS, POLICY CYCLE E IMPLEMENTAÇÃO	65
3.2.1 Implementação de Políticas Públicas: modelos de análise e burocracias de nível de rua	70
4. ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO TCO PELA PRF/RS	81
4.1 POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL: ASPECTOS HISTÓRICOS, ATRIBUIÇÕES LEGAIS, ORGANIZAÇÃO E MAPEAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO DO TCO EM ÂMBITO NACIONAL.	81
4.2 O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO TCO NO RIO GRANDE DO SUL	86
4.3 ASPECTOS PROCEDIMENTAIS: DELIMITAÇÃO ESPAÇO-TERRITORIAL, EXPLORAÇÃO E SISTEMATIZAÇÃO DAS OCORRÊNCIAS CRIMINAIS.	93
4.3.1 Procedimento de Exploração e Construção dos Dados	97
4.4 APRESENTAÇÃO, ANÁLISE ESTATÍSTICA E INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS. 109	
4.4.1 Variação Quantitativa de Registros Criminais por Ano	110
4.4.2 Origem das Ocorrências: descrição e análises possíveis	114
4.4.3 Cabimento e Lavratura do TCO	120
4.4.4 Razões de Não Lavratura do TCO	125
4.4.5 Variáveis Geoeconômicas e Burocráticas	137
4.5 MODELOS DE ANÁLISE E DISCRICIONARIEDADE POLICIAL	139
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	143
REFERÊNCIAS	148

1. INTRODUÇÃO

Passadas mais de três décadas do fim da ditadura militar, inúmeros problemas na área de segurança pública podem ser considerados como reflexos da democratização incompleta das instituições de controle social e adaptação de suas burocracias a um cenário onde a cidadania e os direitos civis são, ou deveriam ser, as bases da relação entre Estado e sociedade. Neste cenário, os constrangimentos às mudanças nas instituições e organizações de segurança interferem sobre a consolidação da democracia por representarem obstáculos à garantia do exercício pleno da cidadania.

Igualmente, o aumento dos índices de criminalidades e violências ocorridos nas últimas décadas, aliados à ineficácia das políticas preventivas e repressivas, colocam em xeque o papel do Estado como pacificador de conflitos numa sociedade fortemente marcada por desigualdades sociais, medo e insegurança. Dentre os inúmeros desafios a serem enfrentados neste setor destacam-se, especialmente: a percepção de insegurança nos grandes centros urbanos; a expansão das criminalidades e violências nas pequenas e médias cidades do país; as violências em todas as esferas, inclusive a policial; a morosidade dos procedimentos judiciais relativos à persecução penal; a falta de políticas e programas de longo prazo voltados à prevenção criminógena; o descontrole da fiscalização de fronteiras, que redundam na entrada ilegal de armas e drogas no país; o caos no sistema penitenciário, cada vez mais inchado e incapaz de reinserir ex-apanados no meio social (SANTOS, 2013).

Considerando-se a existência de uma preocupação maior entre os intelectuais da área de segurança com o estudo das violências (sociais e institucionais) e criminalidades, a presente dissertação se voltou a compreender um aspecto deveras citado como causa de problemas no setor, porém pouco explorado empiricamente pela literatura nacional, a regra do ciclo de policiamento e sua relação com as capacidades burocráticas policiais.

Refletir sobre o *status quo* das instituições e políticas de segurança pública no Brasil, especialmente daquelas associadas às organizações policiais, exigiu uma breve retomada histórica, perpassando pela discussão sobre a escolha do ciclo incompleto de policiamento no país. Para fins deste trabalho, conceituam-se como ciclos de policiamento os modelos operacionais empregados pelas agências de prevenção e repressão criminal. Diz-se “completo” aquele em que um mesmo órgão executa as três funções de polícia – preventiva, repressiva e investigativa. O modelo “incompleto”, por sua vez, prevê repartição de atribuições entre duas ou mais organizações policiais.

O ciclo de policiamento incompleto tem como marco histórico no Brasil o Período Imperial, onde as constantes disputas entre a elite política central com as elites locais redundou, entre outras consequências, na distribuição das funções de segurança. Aos grandes proprietários de terras – “os coronéis” – caberia o controle das polícias civis, materializado pela indicação política dos delegados. As decisões políticas, no entanto, ficavam a cargo dos chefes de províncias, os quais detinham a força policial paramilitar sob sua subordinação (MEDEIROS, 2004).

Com o Período Republicano, as antigas províncias tornaram-se os atuais estados-membros e organizaram-se militarmente com o objetivo de preservar sua autonomia frente ao Poder Central. Das organizações militares estaduais surgiram as chamadas Forças Públicas, uma espécie de “exércitos estaduais”, cujas funções giravam em torno da preservação da ordem nos momentos de crise. A partir dos anos 1930, as Forças Públicas tomaram diferentes direções: partes de seus efetivos passaram a compor as Forças Armadas, outras foram direcionadas à atuação no policiamento urbano, dividindo espaço – e mais tarde substituindo – com as guardas civis (MEDEIROS, 2004).

O modelo fragmentado de policiamento (civil x militar – ostensivo x preventivo) consolidou-se com os governos militares na década de 1960. Destarte, o pretense cenário de guerrilhas e resistência armada contra as forças militares que comandavam o país, “justificava” a adoção de uma força policial adestrada militarmente, com vistas a fazer frente aos grupos guerrilheiros.

Este arquétipo de polícia bipartida foi regulamentado pelo Decreto-Lei nº 317/67, mais tarde alterado pelo Decreto-Lei 667/69. Santos (2015), aponta que com a redemocratização, ao contrário do que defendiam os grupos progressistas na ANC, o modelo de policiamento incompleto foi constitucionalizado pelo Artigo 144 da Carta Política, fixando-se às polícias ostensivas – polícias militares, Rodoviária Federal e Ferroviária Federal – as funções preventivas e repressivas; restando às polícias civis a função de polícia judiciária¹.

Inúmeras críticas são atribuídas a tal sistema de repartição de competências. No campo da literatura científica, são encontrados estudos com consideráveis aportes teóricos sobre o tema, ora analisando-se as possibilidades de unificação das polícias estaduais (BICUDO, 2000; MEDEIROS, 2004), ora arguindo-se pela maior integração entre as corporações (SANTOS FILHO, 2017; SAPORI; ANDRADE, 2013). No campo legislativo, inúmeras

¹ A Polícia Federal é uma exceção à regra dos ciclos incompletos, uma vez que agrega entre suas funções características ostensivas (polícia ostensiva da União) e judiciárias (polícia investigativa de crimes com repercussão nacional ou de interesse da União, suas autarquias e empresas públicas).

propostas de emendas constitucionais e regulamentações diversas buscam alterações no arquétipo bipartido de policiamento, seja com vistas a unificar as polícias, seja visando redistribuir as funções².

Há uma relação teórica entre os mencionados trabalhos e o presente, tendo-se como objeto de fundo a forma como se dá a operacionalização funcional das agências policiais segundo esta perspectiva segmentada de policiamento. A presente dissertação, contudo, distingue-se em razão do enfoque eminentemente empírico adotado, uma vez que parte – conforme se demonstrará a seguir - de uma análise factual acerca da atuação de determinada organização policial num período de espaço e tempo delimitados.

Em que pese as críticas ao modelo de policiamento incompleto, propostas de modificação em nível constitucional enfrentam fortes resistências, tanto em razão do insulamento burocrático quanto do corporativismo policial. Para que se efetivem, mudanças e reformas dependem, por vezes, de um processo de implementação de natureza lenta e gradual. Ou seja, estratégias de transformações podem ser mais eficientes quando se direcionam para regras de nível intermediário, ainda que seja imprescindível participação e aceitação por parte das burocracias (SANTOS, 2015).

Na realidade brasileira, um esforço de natureza incremental se consubstanciou na Lei nº 9.099/95, que, entre outras alterações no sistema jurídico-criminal, passou a admitir o uso de Termos Circunstanciados para o registro e encaminhamento de ocorrências de crimes de menor potencial ofensivo. A normativa criadora do TCO foi o art. 69 da referida Lei, cuja redação legal assim o previu:

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.

Apesar de a previsão normativa datar mais de duas décadas, o termo circunstanciado de ocorrência (TCO) ainda é uma novidade na maioria das organizações policiais. A demora no

² As críticas ao modelo de ciclos incompletos, assim como os projetos de emendas constitucionais, que tramitam ou já tramitaram nas Casas Legislativas, tentando alterar as competências ou estruturas das organizações policiais, encontram-se no segundo tópico do Capítulo I desta dissertação.

processo de implementação pode ser fruto tanto de fatores de ordem política quanto jurídicas. Entre os fatores políticos constata-se uma disputa por espaço e competências entre as polícias ostensivas e as judiciárias. Juridicamente, há uma considerável divergência sobre a quem compete o registro dos termos circunstanciados, uma vez que o termo “autoridade policial” empregado na lei, quando interpretado restritivamente, refere-se apenas aos delegados de polícia, já quando interpretada extensivamente abrange todos os agentes policiais.

O TCO pode ser compreendido como uma nova modalidade de registro policial, onde se dispensa o encaminhamento do flagrante, atendido pelas polícias ostensivas, até a polícia judiciária, o qual é substituído pelo registro em documento próprio, encaminhado *a posteriori* diretamente ao Poder Judiciário. Isto é, há um encurtamento do fluxo de justiça e, inevitavelmente, a supressão da polícia judiciária nestes casos de registro de crimes de menor potencial ofensivo. Sob outra perspectiva, o TCO também pode ser considerado um embrião dos ciclos completos de polícia no país, pois a mesma organização que atende ao flagrante criminoso será responsável pelo respectivo registro, coleta de provas diretas e encaminhamento ao órgão jurisdicional competente. Portanto, o TCO incorre em centralização de poder discricionário naquela burocracia que tiver a oportunidade primeira de o lavar.

A vista de qualquer ângulo analítico, no entanto, é certo que o Termo Circunstanciado de Ocorrência - TCO não se constitui enquanto uma política programática ou eleitoral de governos, mas enquanto uma política de natureza regulatória, determinada, mormente, por fatores relativos às burocracias e suas distintas capacidades de assimilar e operar mudanças em suas regras. A respeito dessa tipologia de política, Lowi (1972) ressaltou que sua capacidade de aprovação é proporcional à relação de forças de atores e interesses acerca de seu mérito. Dessa forma, a análise de políticas regulatórias deve abarcar primordialmente a atuação dos agentes diretamente envolvidos em sua implementação, neste caso, os policiais que operacionalizam, ou não, o termo circunstanciado.

Implementar significa executar algo, um plano, um programa, ou projeto, por exemplo. Implementar é colocar algo em prática por intermédio de providências concretas (FARIA, 2012). No campo das políticas públicas, a implementação corresponde a uma das fases do *policy cycle*, e é tradicionalmente apontada como um “elo perdido” entre a decisão política – amplamente estudada no processo de formulação – e sua operacionalização – tradicionalmente deixada a cargo de burocratas e administradores (HAM; HILL, 1993).

O processo de implementação, contudo, não se resume a uma mera sequência de atos mundanos e destituídos de poder de decisão. A partir da década de 1970, os estudiosos da área

de análise de políticas públicas vêm demonstrando que o processo de implementação é, quiçá, o grande responsável pelo sucesso ou fracasso de uma política. Pressman e Wildavsky (1973, *apud* HAM; HILL, 1993) apontaram a ausência de neutralidade na atuação dos burocratas, existindo, assim como no processo de formulação da política, uma série de oportunidades de escolhas e decisões tomadas por agentes não eleitos.

Na década de 90, o escopo dos estudos na área ganha maior refinamento ao analisar a implementação de forma associada aos desenhos das respectivas políticas, bem como aos interesses dos atores envolvidos. Os modelos propostos por Matland (1995) contextualizam a implementação a partir do binômio ambiguidade-conflito. Segundo o autor, quanto menores os níveis de ambiguidade e conflito atinentes à política, maiores as chances de sucesso da *policy*, o qual passaria a depender primordialmente da suficiente existência de recursos para sua execução.

Ainda que a maior parte da atenção pública e midiática concentre-se nos processos decisórios de agenda e formulação de políticas públicas, frequentemente apresentados como conquistas, avanços ou até mesmo soluções de problemas públicos (PIRES, 2012), cada vez mais o meio acadêmico se direciona a estudar como as políticas vêm sendo implementadas. Nessa perspectiva, destaca-se o peso das burocracias nesse processo, resultando em análises que indicam serem os resultados e impactos reais de certas políticas nem sempre previstos *a priori* em seus desenhos (FREY, 2009).

Justifica-se, nessa esteira, o objetivo da investigação de analisar a implementação do Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) por uma agência de polícia federal, compreendendo, assim, quais cenários e condições burocráticas parecem favorecer a execução da regra do TCO. Este objetivo geral foi problematizado nos seguintes termos: *dado que existe legislação, não vinculante, permitindo o uso do TCO como mecanismo operacional de ciclo completo de policiamento, como se caracteriza a sua implementação no âmbito da Polícia Rodoviária Federal?*

Como recorte empírico, a investigação analisou a implementação do TCO no âmbito da Polícia Rodoviária Federal (PRF) no estado do Rio Grande do Sul. Ademais, a pesquisa se robustece por mobilizar análises a partir de dados restritos às organizações policiais, extraídos de sistemas de informação internos, cuja natureza inédita e abrangente desvela achados originais para o campo da segurança pública. Numa perspectiva prática e instrumental, acredita-se que eventuais vícios ou incorreções quanto ao uso da regra do TCO poderão ser sanados a partir das sugestões aqui elaboradas com base em análises desagregadas dos dados.

Na PRF, o TCO já é empregado em 22 estados da federação e tem como marco inicial o estado do Espírito Santo, em 1998 – três anos após criação da Lei nº 9.099/95 -, seguido de Santa Catarina, em 2004, e Rio Grande do Norte, em 2006³ (DPRF, 2017). Entre 1998 e 2016, o número de ocorrências criminais registradas pela PRF usando o mecanismo do TCO subiu de inexpressivos 157 registros para 7.325. Os estados que se destacam quantitativamente são Santa Catarina, com 7.557 registros entre 2004 e 2016; Espírito Santo, com 6.999 registros entre 1998 e 2016 e o Estado do Rio Grande do Sul com 6.149 registros, no período de 2012 a 2016 (DPRF, 2017).

Mediante a expressividade do número de registros em âmbito nacional, foi necessário delimitar espacial e temporalmente a análise quantitativa das ocorrências. A delimitação espacial ficou, portanto, restrita à 9ª Superintendência Regional da PRF, circunscrita ao Estado do Rio Grande do Sul. Esta escolha tomou por base dois critérios: o primeiro de ordem quantitativa, pois o estado destaca-se como um dos mais expressivos em número de TCO's registrados desde sua implementação⁴; e o segundo de ordem prática, pois sendo a regional de lotação do pesquisador, facilitaram-se tanto os diálogos com autoridades e agentes envolvidos, quanto à compreensão de eventuais fenômenos locais mais específicos.

A delimitação temporal, por sua vez, decorre da falta de registros eletrônicos no período anterior a 2015, quando as escriturações das ocorrências ficavam restritas a documentos físicos, sem inclusão no meio digital, o que praticamente inviabiliza estudos quantitativos. Por esta razão, a pesquisa toma por base os registros de ocorrências criminais dos anos de 2015 e 2016.

No que diz respeito ao método elegido, a investigação se caracteriza por ser um estudo de caso com uso de abordagem mista (quantitativa e qualitativa). A abordagem qualitativa foi utilizada para a extração de variáveis nos conteúdos documentais, em especial de caráter nominal, consistindo numa redução de informações de um conjunto de documentos burocráticos (ocorrências criminais) a um número menor de termos descritivos, mais convenientes e facilmente comunicáveis (LEVIN, 1989). Estas variáveis foram posteriormente tratadas e analisadas segundo técnicas de estatística descritiva e inferencial.

A abordagem quantitativa, segundo Creswell (2010), é utilizada para testar a teoria a partir das relações entre variáveis e análises estatísticas dedutivas. Preocupa-se com o viés de

³ Apesar de ser lavrado desde 1998, o TCO só foi formalizado no estado do Espírito Santo no ano de 2008, de modo que antes disso os registros decorreram de tratativas pontuais com o Ministério Público Estadual e Poder Judiciário. (DPRF, 2017)

⁴ Mesmo tendo implementado o TCO apenas a partir do ano de 2012, no final de 2016 a 9ª SR PRF/RS já consolidava-se como a terceira do país no número de registros, sendo superada apenas pelos estados do Espírito Santo e Santa Catarina, os quais já faziam uso do mecanismo desde 1998 e 2004, respectivamente

seleção, análise e controle das respostas alternativas (hipóteses) com vistas à possibilidade de generalização e replicações dos modelos explicativos.

Assim, o caso congrega a análise de legislações e regulamentos, a coleta de dados sociodemográficos estaduais e municipais e um banco de dados estruturado a partir de variáveis extraídas da categorização de conteúdos das ocorrências policiais registradas nas 14 delegacias da PRF⁵ entre os anos de 2015 e 2016. Cumpre salientar que o uso de tais informações foi requerido pelo pesquisador no Processo SEI nº 08660.043768/2017-62, e autorizado pelo Senhor Superintendente Regional da 9ª SRPRF/RS, nos termos do Despacho Decisório nº 1067/2017, com o seguinte teor:

No uso das atribuições conferidas através da Portaria nº 1.375/MJ, de 02 de agosto de 2007 e acolhendo o contido no Memorando nº 281/2017/NUCAP-RS/SRH-RS/SRPRF-RS ([7288416](#)), **DECIDO**:

AUTORIZAR, para fins de pesquisa acadêmica, o servidor ANDERSON RODRIGO ANDRADE DE LIMA, matrícula SIAPE nº 1716711, acessar e utilizar os dados estatísticos referentes às narrativas criminais atendidas pela PRF-RS nos exercícios de 2015 e 2016, disponíveis no sistema eletrônico de partes diárias.

A composição deste *corpus empirico* derivou de uma amostragem de tipo sistemática e representativa do universo amostral, tanto do ponto de vista do número alcançado de ocorrências analisadas (50,55% do total de registros no período), quanto do ponto de vista de eventuais efeitos de sazonalidade nos dados (12 meses a cada ano), como da diversificação de elementos intracasos (14 delegacias – a totalidade do estado).

Dessa forma, foram analisadas todas as ocorrências criminais dos 15 (quinze) primeiros dias de cada um dos meses de 2015 e 2016, de cada uma das 14 (quatorze) delegacias que compõe a 9ª Superintendência Regional de Polícia Rodoviária Federal, perfazendo-se um total de 4.273 ocorrências criminais lidas, categorizadas e tabuladas⁶. A pesquisa, portanto, abarca dados sobre o fenômeno criminógeno e aspectos da implementação do TCO no período de dois anos, ao longo de 6.020 km de rodovias federais gaúchas, atendidas por um número de aproximadamente 630 agentes, transpassando mais de duzentos municípios do estado.

Enquanto uma pesquisa de desenho quali-quantitativo, cujo enfoque é identificar inter-relações entre variáveis, cabe explicitar e justificar as variáveis escolhidas e o modelo

⁵ O levantamento dos dados deu-se a partir do sistema de ocorrências criminais disponível na internet para policiais rodoviários federais, mediante o emprego de senhas pessoais.

⁶ Maiores detalhes sobre os sistemas e técnicas usadas para coleta e tabulação dos dados estão presentes no terceiro tópico do capítulo III desta dissertação.

descritivo construído. A **variável dependente**⁷ é o quantitativo de TCO lavrados, considerando o TCO como uma variável *proxy* (nº de TCOs efetivamente lavrados) para indicar a implementação da regra. **As variáveis independentes** foram divididas em dois níveis de análise – agregado e desagregados. São todas variáveis independentes ou porque antecedem a existência da regra do TCO, sendo predecessoras, ou devido ao fato de seu potencial de influência significativa no fenômeno do TCO, atuando como variáveis de controle (índice de criminalidade ou quantitativo de infração de menor potencial ofensivo – IMPO, por exemplo).

Em nível **desagregado** por ocorrência policial, as principais variáveis criadas a partir da análise de conteúdo das ocorrências criminais foram: ano; mês; delegacia; tipificação penal e dispositivo legal; origem das ocorrências – iniciativa policial, acidente ou denúncia; cabimento legal, ou não, de TCO; possíveis razões que levaram a burocracia a optar pela aplicação, ou não, da regra – concurso de crimes, ocorrência complexa, outros, sem motivo aparente. Já em nível **agregado**, por delegacia, foram criadas três variáveis moderadoras⁸: a. desempenho – média de TCO por infrações de menor potencial ofensivo (IMPO) registradas; b. abrangência criminal – variação de tipificações comparado com o total no âmbito regional; c. nível de discricionariedade – média de TCO's não lavrados em situações em que os mesmos eram cabíveis.

Para além dessas variáveis extraídas das ocorrências, compuseram o banco de dados as seguintes variáveis independentes coletadas em fontes variadas: população municipal; PIB per capita; IDH municipal; frota veicular média por habitantes; abrangência territorial da circunscrição (trecho); efetivo operacional, porcentagem de trechos urbanos e pedagiados por delegacia.

Na pesquisa quantitativa, as questões de partida exigem que suas respectivas hipóteses identifiquem a intensidade ou direção de relações entre as variáveis investigadas. Entretanto, o estudo partiu de uma hipótese alternativa de tipo **não-direcional** (Creswell, 2010), pois não há estudos anteriores que apontem possíveis sentidos e direções de relações entre variáveis para o caso em análise. A hipótese não direcional faz uma previsão de relação/associação entre variáveis sem, no entanto, especificar direção ou intensidade. Ancorados nesse conjunto de

⁷ Variável dependente: também denominada variável fenômeno, efeito.

⁸ Moderadoras: são construídas pelo pesquisador com base entre duas ou mais variáveis (X) para determinar impacto conjunto (índice/indicador. (CRESWELL, 2010).

variáveis foram testadas as seguintes hipóteses alternativas não direcionais⁹, contrapondo-se, na sequência, as respectivas hipóteses nulas¹⁰:

1º Hipótese: (H1) a natureza das infrações penais de menor potencial ofensivo impacta na implementação do TCO; Hipótese nula (H0) a natureza das infrações não reflete impactos na implementação.

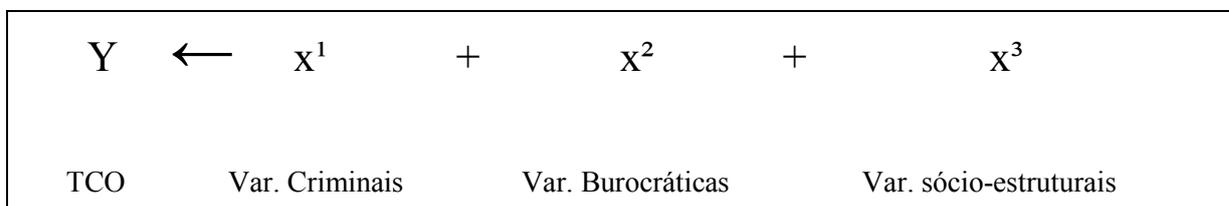
2º Hipótese: (H2) o emprego do TCO propicia um aumento no registro de infrações penais atendidas pela burocracia; Hipótese nula (H0) o emprego do TCO não altera o quadro de registro ocorrências criminais.

3º Hipótese: (H3) o efetivo, enquanto variável burocrática, impacta na implementação do TCO; Hipótese nula (H0) o efetivo não impacta substancialmente na implementação.

4º Hipótese: (H4) as características do trecho rodoviário sob a circunscrição do órgão impactam nas variáveis criminais; Hipótese nula (H0) as características do trecho não impactam substancialmente nas variáveis criminais.

O esquema analítico proposto por essa pesquisa se resume na Figura 1:

Figura 1: Esquema analítico da pesquisa



Fonte: Elaborado pelo autor

Como se observa, as Hipóteses H1 e H2 dizem respeito às variáveis criminais (x^1), mais especificamente à natureza das infrações penais e ao número de intervenções em crimes; a hipótese H3 toma por referência uma das variáveis da dimensão burocrática, o efetivo; a hipótese H4, por sua vez, refere-se à dimensão sócio-estrutural – as características da circunscrição do órgão sob análise. Ou seja, o esquema analítico da investigação confronta variáveis que a literatura indica como relevantes: a) institucionais – natureza legal de enquadramento dos crimes - “espécie de infração” e “dispositivo legal” mobilizado; b) burocráticas-discrecionária – “efetivo policial” e “origem do registro”, além de outras, não necessariamente teóricas, mas com relevância empírica - todas as variáveis socioestruturais ou geográficas aqui consideradas.

⁹ Hipótese Alternativa/ (H1) não-direcional – faz-se uma previsão sem especificação da direção da relação (mais alta, menos baixa, novos, etc).

¹⁰ Hipótese nula (H0) – faz-se a previsão de não existência ou insignificância entre duas ou mais variáveis.

Por fim, reconhece-se que as análises de processos de implementação de política pública, em geral, se fundamentam em achados derivados de entrevistas semiestruturadas ou em profundidade com burocratas de nível estratégico e operacional, em especial para captar aspectos da discricionariedade. No entanto, um estudo qualitativo dessa ordem com abrangência estadual seria inviável dentro dos prazos de um mestrado. Esta possível fragilidade metodológica foi, em parte, compensada pelo “local de fala” do pesquisador, uma vez que possui nove anos de atuação profissional na PRF, tendo já sido lotado em três diferentes superintendência regionais (PA, PR e RS) e exercido suas funções em 06 das 14 delegacias do estado. Enquanto participante observador, o autor deste trabalho teve condições de ponderar criticamente as lacunas decorrentes da não utilização de dados de entrevistas.

Nesses termos, a dissertação foi desenvolvida, além da presente introdução, em três capítulos, que resumidamente abordam os seguintes temas: i) reflexões sobre políticas de segurança pública; ii) o instituto do termo circunstanciado e as categorias teóricas para compreender sua implementação; e iii) análise empírica de implementação do instituto pela Polícia Rodoviária Federal.

O primeiro capítulo reflete a segurança pública brasileira sob o fulcro de três dos seus mais relevantes aspectos políticos: os ideológicos, os institucionais e os territoriais. Acerca dos aspectos político-ideológicos, o texto retoma parte da literatura nacional (Ballesteros, 2014; Coimbra, 2016; Freire, 2016) que divide as políticas de segurança sob três paradigmas, o da segurança nacional, da segurança pública e da segurança cidadã. Busca-se contextualizar historicamente como as políticas de segurança são influenciadas pelas elites ocupantes do poder em diferentes momentos da história. No tópico seguinte, tocam-se as questões institucionais, focalizando-se a força das burocracias policiais na conformação do quadro organizacional da segurança pública, especialmente no que pertine aos ciclos completos de policiamento. Entre outros autores nacionais, toma-se por base as colocações de Medeiros (2004); Bicudo (2000); Santos (2015). Por fim, o tópico destinado aos aspectos político-territoriais, contextualiza os reflexos do sistema federalista adotado no Brasil para as políticas de segurança pública.

O segundo capítulo aborda os aspectos político-jurídicos do termo circunstanciado e algumas categorias teóricas para compreender sua implementação. Sob o ângulo político, identificam-se os elementos da gênese e o desenho adotado na constituição formal do TCO, discute-se a abrangência e os reflexos da regra nas organizações policiais e no sistema de justiça criminal. O viés jurídico restringe-se a compreender quais atores são competentes para a implementação da política, em suma, busca-se responder à complexa questão: a quem cabe

lavar o TCO? Na sequência, passa-se à análise dos aspectos teóricos que dão embasamento à pesquisa empírica, focalizando os pontos mais importantes sobre a implementação de políticas públicas. O texto discute alguns dos clássicos da literatura nacional e estrangeira sobre o tema, adotando, entre outros Lowi (1972); Subirats (2006); Lipsky (1969); Matland (1995) e Lotta (2012).

O derradeiro capítulo destina-se à análise do estudo de caso proposto, a implementação do termo circunstanciado de ocorrência no âmbito da Polícia Rodoviária Federal no estado do Rio Grande do Sul. Neste ponto, torna-se crucial alertar o seguinte: em que pese se explore uma base de dados sobre incidência criminal nas rodovias federais gaúchas, a pesquisa não tem a pretensão de explicar o fenômeno delitivo neste *locus* - tarefa que compete à ciência criminológica. O caminho percorrido é justamente o oposto da criminologia, ou seja, enquanto nesta se buscam as razões do crime, trilhando a linha de suas causas; neste trabalho são cotejados os comportamentos da burocracia policial – a seletividade penal – diante do novo mecanismo de registro de ocorrências, o TCO.

Para tanto, o último capítulo foi dividido em cinco subpartes. A primeira apresenta sucintamente a organização político-institucional da burocracia pesquisada, a PRF, ao mesmo tempo em que mapeia a implantação do TCO nas demais superintendências regionais do órgão. A segunda restringe-se ao histórico de implementação do TCO na 9ª Superintendência Regional, focalizando nos aspectos históricos, políticos e institucionais dos atores e burocratas envolvidos. Na terceira são apresentados os procedimentos de coleta e sistematização dos dados empíricos que dão base à pesquisa. Por se tratar de um procedimento relativamente complexo e inovador em pesquisas nesta área, optou-se por deixar-lhe uma sessão específica, de modo a esclarecer de forma detalhada a metodologia empregada pelo autor. Na quarta são apresentados e interpretados os resultados do trabalho, testando-se as hipóteses supramencionadas. Encerrando o capítulo, a quinta subparte volta-se a discutir aspectos de discricionariedade policial e perspectivas de modelos que melhor explicam a implementação do TCO pela burocracia pesquisada.

O texto encerra-se com a conclusão, a qual além de descrever o caminho trilhado no curso da pesquisa, busca apontar eventuais déficits de implementação do TCO e sugerir correções de rumo.

2. POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA: algumas reflexões.

Compreender o quadro atual das políticas de segurança pública no Brasil, especialmente aquelas implementadas pelas organizações policiais, demanda um esforço na direção de uma breve revisão histórica de cenários e personagens que marcaram ideias e a concepção das regras formais na área. Neste intento, o presente capítulo foi organizado considerando, ao menos, três aspectos fundamentais sobre as políticas de segurança pública: o político-ideológico, o político-institucional e o político-territorial.

O primeiro tópico destina-se à análise dos fundamentos político-ideológicos que vêm balizando as políticas de segurança no país, quais sejam: os Paradigmas da Segurança Nacional, da Segurança Pública e da Segurança Cidadã. Objetiva-se demonstrar que as políticas de segurança sempre estiveram alinhadas às elites que ocupam o poder, conforme sinalizado por Carvalho (2001) e Freire (2009). O segundo volta-se à compreensão da organização do sistema policial brasileiro, destacando questões político-institucionais que redundaram na conformação do ciclo incompleto de policiamento. No terceiro tópico, são abordados os reflexos do federalismo triplo, impresso na Constituição de 1988, sobre as políticas de segurança, especialmente no que se refere à divisão territorial de competências entre os entes políticos e suas respectivas organizações públicas.

2.1 ASPECTOS POLÍTICO-IDEOLÓGICOS: OS PARADIGMAS DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

A análise histórica da segurança pública no Brasil permite a constatação da existência de determinados paradigmas que se moldam conforme a constituição das forças políticas, das elites que ocupam o poder e do pacto social vigente (FREIRE, 2009). Esses paradigmas representam os vetores ideológicos das políticas desenvolvidas pela elite governante e refletem culturas sociais e burocráticas que direcionam a atuação do Estado na prevenção e repressão ao crime.

Nessa esteira, Freire (2009) aponta a existência de três paradigmas nas políticas de segurança do país: o da Segurança Nacional, da Segurança Pública e da Segurança Cidadã. Não é possível determinar a delimitação temporal com exatidão de nenhum desses, uma vez que os mesmos se intercalam e ocupam maior ou menor espaço conforme o contexto político

dominante. No entanto, de acordo com as políticas desenvolvidas, permite-se apontar períodos de predomínio de um ou outro, conforme discussão que segue.

O período da ditadura civil-militar perdurou de 1964 a 1985 e marcou profundamente a estrutura, formação e atuação das forças de segurança pública durante e após aquele período. Ao assumir o controle político do país, os militares aprofundaram a incorporação de temas próprios de governos autoritários à agenda nacional, como a defesa do Estado e da ordem social e política, subjugando sistematicamente os direitos civis ao direito de segurança do Estado (FREIRE, 2009).

O Paradigma da Segurança Nacional firmou suas bases na Doutrina de Segurança Nacional (DSN), caracterizada pela forte articulação entre segurança nacional e desenvolvimento. Na lógica apregoada pela DSN buscava-se maximizar o desempenho econômico e reduzir as clivagens internas, tudo isso num cenário de Guerra Fria, onde imperava a crença na inevitabilidade do confronto Leste-Oeste e na sistemática infiltração de comunistas no país. (SVARTMAN 2006). Tal Doutrina estabelecia um paralelo entre segurança e bem-estar social, ou seja, se a segurança nacional estivesse sob a ameaça, justificava-se o sacrifício do bem-estar social. Assim, limitar a liberdade, as garantias fundamentais e os direitos da pessoa humana passavam a ser uma prática aceita em nome dessa política de segurança vigente (COIMBRA, 2000).

Freire (2009) afirma que a lógica da supremacia do interesse nacional “justificava” o uso da força sem medida, em quaisquer situações onde fosse demonstrado algum risco à ordem nacional. Nesse cenário, as Forças Armadas aumentaram consideravelmente sua influência política, passando a exercer um papel ainda mais relevante que o de costume e funcionando como uma espécie de intérpretes da vontade nacional. A Escola Superior de Guerra teve importante função na consolidação desse paradigma, pois operou a redefinição do conceito de “segurança” a partir de sua internalização. A visão tradicional de defesa externa cede espaço à figura de um suposto “inimigo interno” - o comunismo – do qual o povo brasileiro se tornaria uma presa fácil, dado seu precário estágio de desenvolvimento econômico, político e cultural (MENDONÇA, 2006).

A presença de um suposto inimigo já era proclamada desde o Período Vargas, porém, apenas a partir das ações de grupos guerrilheiros armados o governo encontrou pretextos para radicalizar nas ações repressivas. A atuação policial nesse momento foi marcada pela forte repressão aos dissidentes políticos e pela lógica do combate militarizado. A figura do “criminoso” no contexto ditatorial ia muito além de um mero inconveniente social ou de alguém pouco adaptável às leis. Em verdade, tratava-se de uma ameaça ao próprio Estado, o

que fundamentava as ações voltadas à sua eliminação (MAGALHÃES, 1997). A ditadura militar, por esta razão, foi marcada por incontáveis violações aos direitos e garantias fundamentais. A tortura tornou-se instrumento de trabalho das forças de segurança e qualquer contestação aos métodos empregados poderia ser interpretada como uma afronta à política de segurança vigente.

A organização político-administrativa do Estado nesse íterim caracterizou-se pela centralização e organização dos órgãos de segurança. Exemplos disso foram as criações do Sistema Nacional de informações¹¹ e do Destacamento de Operações de Informações – Centro de Operações de Defesa Interna, que sob o comando de militares federais articulou trabalhos com as organizações policiais na repressão aos grupos subversivos. O DOI-CODI¹², oficializado em 1970, era composto por agentes de diversos órgãos, os quais, conforme a lógica da disciplina militar, planejaram e operacionalizaram as principais ações de repressão ao que se entendia como guerra revolucionária (FREIRE, 2009).

No campo jurídico, a Constituição Federal de 1967 é um dos marcos de consolidação do Paradigma da Segurança Nacional. Nesta, o termo “segurança” é apresentado sob duas facetas: a segurança nacional e a segurança interna. A primeira foi tratada numa seção específica da Constituição de 1967, entre os artigos 89 e 91, vinculada, portanto, ao Capítulo VII, onde se trata do Poder Executivo. A localização topográfica não se deu por acaso, uma vez que segurança nacional é considerada competência da União, a quem compete também apurar as infrações penais que a colocassem em risco (CF 67, art. 8º)¹³. Ademais, este é um dos temas abertos ao tratamento pela via de decretos presidenciais (art. 58, I)¹⁴, reforçando-se, assim, o caráter centralizador da matéria nos Anos de Chumbo.

Não obstante a falta de definição de um conceito para segurança nacional, a Constituição foi bastante específica ao definir a responsabilidade solidária que envolveria sua conservação. Nos exatos termos do art. 89: “Toda pessoa natural ou jurídica é responsável

¹¹ Criado em 1964, o SNI tornou-se o centralizador de informações e ações de repressão, subordinando não apenas os serviços de inteligência militares, mas também da polícia federal e das polícias estaduais.

¹² Sobre a sigla “DOI”: seria muita ingenuidade acreditar que os generais Medici e Geisel criaram os DOIs sem terem percebido que a sigla se confundia com a terceira pessoa do singular do verbo *doer*. Por mais de três anos essas três letras foram símbolo da truculência, criminalidade e anarquia do regime militar (GASPARI, p. 2002, 175)

¹³ Art 8º - Compete à União: IV - organizar as forças armadas; planejar e garantir a segurança nacional; (...)VII - organizar e manter a polícia federal com a finalidade de prover: (...) c) a apuração de infrações penais contra a segurança nacional, a ordem política e social, ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União, assim como de outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei; (BRASIL, 1967)

¹⁴ Art 58 - O Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não resulte aumento de despesa, poderá expedir decretos com força de lei sobre as seguintes matérias: I - segurança nacional; (BRASIL, 1967)

pela segurança nacional, nos limites definidos em lei.” O texto retrata o objetivo da política de segurança: a defesa do Estado e não da sociedade. Aliás, as pessoas físicas e jurídicas são tratadas como corresponsáveis pela segurança e não como suas beneficiárias. A segurança interna, por sua vez, é definida como competência dos Estados e Municípios. Define-se, ainda, a competência das polícias militares para a manutenção da ordem e da segurança interna no âmbito estadual, as quais passam ao papel de forças auxiliares do Exército (CF 67, art. 13, §4º).

Ainda hoje são visíveis as influências do Paradigma da Segurança Nacional nos quadros da segurança pública brasileira. Exemplo disso é a noção de “combate ao crime”, a qual se encontra arraigada em diversas instituições repressivas – principalmente as militarizadas – cuja origem vem deste período. Destarte, com o fim da ditadura a Polícia Militar passou a desempenhar suas funções no enfrentamento do crime convencional. Acerca da herança ideológica do período, destaca Bicudo:

As Polícias Militares [...] vão desenvolver, então, sua guerra contra o crime, utilizando as mesmas práticas e valendo-se da mesma impunidade. Os métodos e o equipamento utilizado nas operações policiais apagam a linha de separação que havia entre operações militares e operações policiais. Como as políticas públicas não têm tido condições de encontrar soluções para a criminalidade, o crime é resolvido mediante a utilização de métodos militares, sob a inteira responsabilidade do aparelho militar central. (BICUDO, 2000, p. 96)

A atuação policial sob a perspectiva do “combate” cria uma falsa percepção quanto à figura do infrator, pois todo combate demanda a existência de um “inimigo”¹⁵. No contexto democrático, o alvo preferencial dos órgãos repressivos não é mais definido pelo critério político-ideológico, mas sim em razão da condição social, origem e identidade racial. Isso costuma redundar na tão propagada seletividade do sistema penal e, conseqüentemente, na notória superlotação penitenciária, especialmente por pessoas pobres, negras e com baixo grau de escolaridade (SHECAIRA, 2012).

Com o processo de redemocratização do país surge um intenso debate acerca de como se daria a configuração dos órgãos de defesa e segurança a partir da nova Carta Política. As discussões travadas durante a Assembleia Nacional Constituinte, especialmente na Subcomissão de Organização de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança,

¹⁵ Ainda sobre o uso da prolapada expressão, CALHAU (2011) destaca que na moderna criminologia a expressão “combate ao crime” – arraigada na ideia de exclusão - deve ser substituída por “controle da criminalidade”, a qual apresenta-se de forma neutra, sem preconceitos e mais adequada ao moderno pensamento criminológico.

dividiram políticos, profissionais e especialistas do setor; e delinearum as posições ideológicas de seus membros: os progressistas, que buscavam profundas alterações nas estruturas de defesa e segurança¹⁶, e os conservadores, que de modo genérico defendiam a manutenção do *status quo*.¹⁷

No campo da segurança pública foi possível constatar, desde os primeiros trabalhos na subcomissão responsável pelo anteprojeto, um caráter mais revisionista e conservador, o que legitimou a tradicional tutela das instituições policiais às Forças Armadas, ao mesmo tempo em que preservou os interesses das burocracias policiais. (SANTOS, 2015). Nesse sentido, o discurso de Ricardo Fiúza, relator da referida subcomissão, é bastante esclarecedor:

“[...] o modelo constitucional democrático não pode ser fruto de uma idealização puramente intelectual, sendo necessária uma visão realista e pragmática. Propor soluções quando se sabe de antemão serem impraticáveis, apenas para satisfazer a imaginação utópica, é não chegar a lugar algum. (...) O irrealismo tem sido uma fonte permanente de crises” (BRASIL, Câmara dos Deputados, 1987, Relatório da Subcomissão, p. 03, apud SANTOS, 2015, p. 179)

Em que pese os poucos avanços progressistas, a Constituição de 1988 forneceu uma razoável delimitação entre os conceitos de segurança nacional e segurança pública – fato até então inédito. Do ponto de vista formal, essa diferenciação é identificável já no arranjo constitucional, uma vez que os temas foram tratados em diferentes capítulos da Carta. À segurança do Estado foram destinados os Capítulos I e II do Título V. Enquanto o primeiro foi subdividido nos temas do Estado de Defesa (Art. 136) e do Estado de Sítio (Art. 137-139); o segundo delimitou-se exclusivamente a tratar das Forças Armadas (Art. 142-143). À segurança pública, por sua vez, foi destinado o Capítulo III do Título V, mais especificamente o art. 144, onde foram nomeados os órgãos que compõem o sistema e suas respectivas competências e limitações.

Ainda entre as inovações do texto constitucional, deve-se destacar o novo papel do Ministério Público (MP), que passou a exercer a atribuição de *ombudsman* na Nova República. Em sua nova feição constitucional o MP incorporou entre suas atribuições a salvaguarda dos direitos transindividuais, devendo zelar pela observância dos poderes e serviços públicos. Para tanto, a instituição agrega ao seu tradicional papel de titular da ação

¹⁶ Dentre as alterações propostas pelos progressistas estavam extinção do SNI e CSN, limitação do papel das Forças Armadas, criação do Ministério da Defesa, desmilitarização e/ou extinção das polícias militares, criação da Polícia Rodoviária Federal, concessão de direitos políticos a militares não oficiais, etc. (SANTOS, 2015 p. 161)

¹⁷ Na pauta dos conservadores destacavam-se temas como a destinação constitucional das Forças Armadas, a manutenção da justiça militar, dos ministérios militares, dos privilégios militares e da previsão de que as polícias e bombeiros militares permanecessem como auxiliares e reservas do Exército (SANTOS, 2015, p. 161).

penal pública, novos instrumentos de resolução extrajudicial de conflitos, fortalecendo a atuação de seus membros pelas garantias da vitaliciedade, inamovibilidade, autonomia e independência funcionais (LENZA, 2011).

Assim, a CRFB/88 trouxe alguns avanços para a construção de uma nova perspectiva de segurança “pública” - contrapondo-se à anterior, voltada à segurança “nacional” - na tentativa de fornecer ao Estado um novo aparato que possibilitasse a garantia de direitos e o acesso à justiça. Nesse cenário, criou-se uma clara distinção entre as atribuições do Exército e das agências policiais, possibilitando a melhoria e ampliação da proteção dos direitos humanos e o controle maior sobre o crime organizado pelas agências governamentais.

O terceiro e mais recente paradigma nas políticas de segurança é o da Segurança Cidadã, o qual firma suas bases teóricas na ideia de multicausalidade da violência, cuja origem pode ser incidental ou organizada. Enquanto a violência organizada demanda o fortalecimento das estruturas de controle, a incidental busca soluções alternativas a partir de políticas setoriais, como a inclusão social, diminuição de riscos, melhoramentos de entornos, etc (FREIRE, 2009).

O modelo de Segurança Cidadã defende uma atuação do Estado tanto no espectro do controle quanto da prevenção, devendo ser integrada por políticas públicas setoriais de âmbito local. As ações estatais pautadas na lógica da segurança cidadã não deveriam se limitar exclusivamente à atuação das polícias, mas envolver outras instituições públicas e a sociedade como coparticipante, englobando iniciativas nas áreas de educação, esportes, cultura, cidadania, assistência social, etc (MOTA BRASIL, 2016).

Na América Latina, essa perspectiva surge a partir da segunda metade da década de 1990, impulsionada especialmente pelos debates da Conferência Mundial dos Direitos Humanos da ONU de 1993, ocorrida. Similarmente, o Brasil passa a considerar mais sistematicamente a discussão dos direitos sociais e humanos e dos processos alternativos aos problemas da violência (MOTA BRASIL, 2016).

O reconhecimento dos fatores multicausais geradores da violência se contrapõe às políticas de segurança centralizadoras. No âmbito da América Latina, Velásquez (2004) destaca que a responsabilidade pela segurança costuma recair sobre o Poder Executivo nacional, como se dá em El Salvador, Chile, Venezuela e Equador. Mas, em países com sistemas federativos como o Brasil, Argentina e México, as políticas de segurança costumam ser fracionadas em matéria de delitos. Os delitos transnacionais como tráfico, contrabando e lavagem de dinheiro, via de regra, ficam sob a responsabilidade do Poder Central, enquanto os demais crimes são enfrentados pelos governos regionais ou locais.

No Brasil, o Ministério da Justiça passou a funcionar como órgão coordenador e articulador central das políticas de segurança, contudo, dado o complexo modelo federativo, os estados subnacionais dispõem de considerável autonomia na criação e implementação das ações de segurança. Ocorre que, mesmo com a divisão orgânica, as políticas de segurança ainda são bastante centralizadas no nível estadual, com pouca ou nenhuma participação dos entes locais (municípios), que se apresentam como uma espécie de “clientes insatisfeitos” do modelo adotado.

É justamente essa excessiva centralidade que o Paradigma da Segurança Cidadã busca remodelar. Se o controle da violência envolve em primeiro plano a compreensão dos fatores de risco e de sua natureza multicausal, é evidente que tais fatores devem ser investigados de forma pormenorizada, local; privilegiando-se a intervenção dos atores municipais, os quais são mais diretamente afetados por ela. É nesse sentido que os entes municipais não podem permanecer alijados do debate e das ações sobre segurança pública, encontrando seu espaço de participação tanto na identificação de fatores criminógenos, quanto na articulação de políticas setoriais com os demais entes políticos (BATTIBUGLI, 2013).

É nos municípios onde se demarcam os pontos de maior incidência de criminalidade, o permitindo-se compreender a dinâmica territorial dos locais e tipos de crimes cometidos. É no espaço municipal que se dá também a criação dos Conselhos Comunitários de Segurança (Consegs), responsáveis, entre outras finalidades, por reaproximar os cidadãos das agências diretamente responsáveis pelo seu provimento e auxiliar no controle da atuação das organizações policiais. A respeito disso, Freire (2009) destaca que as ações comunitárias ganham relevo no processo de construção de uma cultura cidadã, incluindo o respeito às normas de convivência e a resolução pacífica de conflitos, pilares das ações de prevenção. Por tudo, a atuação municipal articulando políticas setoriais com os demais entes políticos, mostrar-se-ia como ação de relevante importância na prevenção delitiva, consolidando uma das diretrizes gerais do Paradigma da Segurança Cidadã.

Entre os marcos representativos desse paradigma em construção no Brasil, Schabbach (2014) indica: a criação da SENASP¹⁸, em 1997; a criação do I Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) e do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), em 2000; a criação do Sistema Nacional de Segurança Pública (SUSP) em 2003; o Programa Nacional de Segurança

¹⁸ SENASP é a Secretaria Nacional de Segurança Pública, órgão vinculado atualmente ao Ministério da Segurança Pública, a qual foi criada no ano de 1995 com a denominação inicial de Secretaria de Ações Nacionais de Segurança Pública do Ministério da Justiça (SEPLANSEG).

Pública com Cidadania (Pronasci), em 2007 e a 1º Conferência Nacional de Segurança Pública (I CONSEG), em 2009.

2.2 ASPECTOS POLÍTICOS-INSTITUCIONAIS: O SUBSISTEMA POLICIAL E O MODELO DE POLICIAMENTO ADOTADO NO BRASIL

As polícias podem ser consideradas como a face mais visível do sistema de justiça criminal, contudo não são as únicas organizações a compô-lo. Destarte, tal sistema desdobra-se em três subsistemas¹⁹, os quais operam na seguinte ordem: o policial, o jurídico-criminal e o penitenciário (SAPORI, 2007). O subsistema policial é o objeto de estudo deste trabalho e por isso se faz aqui uma brevíssima análise dos subsistemas jurídico-criminal e penitenciário, contrariando a sequência lógica dessa discussão, para em seguida aprofundar a respeito do objeto – o subsistema policial.

O subsistema jurídico-criminal atua na condução do processo penal instaurado contra suspeitos, encaminhados tanto pela polícia quanto pelo próprio Ministério Público. Tem por finalidade dar andamento à persecução criminal, visando a apurar as supostas infrações penais sob o crivo do contraditório e ampla defesa²⁰. Sua constituição básica inclui órgãos estatais como Ministério Público, que exerce a dupla função de *dominus litis* (responsável pela acusação) e *custos legis* (fiscal do cumprimento da lei) e o Poder Judiciário, o qual se encontra afastado da causa penal. Enquanto o Ministério Público constitui-se em sujeito processual, o órgão jurisdicional atua como agente externo e imparcial, responsável por dizer o direito (dar a correta interpretação da norma jurídica) ao caso concreto. Compõe também este subsistema os advogados privados e defensores públicos, em geral na função de procuradores dos acusados, possibilitando a defesa técnica e a “paridade de armas” com o órgão acusador.

Caracteriza-se pelo viés técnico-jurídico, fundado na legalidade e formalidade procedimental. Ao contrário do que ocorre nas polícias, cuja atuação operacional é marcada pelo alto grau de discricionariedade, na seara jurídico-criminal a norma processual delimita consideravelmente a liberdade dos atores, notadamente no que diz respeito ao rito

¹⁹ A literatura apresenta outros modelos de divisão, como o proposto por ANJOS (2011, p. 21), segundo o qual a segurança pública divide-se em: subsistema preventivo; subsistema investigativo, subsistema judiciário e o subsistema recuperatório.

²⁰ Contraditório diz respeito à ciência e participação do réu no processo, materializando-se, especialmente na possibilidade de produzir provas a seu favor e de contradizer as provas apresentadas pela acusação. A ampla defesa implica o dever do Estado de proporcionar ao acusado o direito de se defender, tanto sob o ponto de vista material (autodefesa) quanto formal (defesa técnica). Contraditório e ampla defesa são baluartes do Estado de Direito e, especialmente, do processo penal constitucional (CAPEZ, 2016)

procedimental. Essa mitigação da discricionariedade decorre especialmente do princípio do devido processo legal²¹, que consagra a necessidade de um processo tipificado, sem a supressão ou desvirtuamento dos atos essenciais (LIMA, 2016).

Uma das marcas do sistema jurídico-criminal é a seletividade penal (MELLIN FILHO, 2009). Exemplo disso verifica-se na população carcerária brasileira, composta majoritariamente por pessoas negras ou pardas e de baixo grau de escolaridade.²² Ademais, a morosidade do processo penal é outro problema grave, estreitamente relacionada à sensação de impunidade reclamada pela maioria da população. Processos referentes a crimes graves costumam estender-se por anos - ou mesmo décadas - até o trânsito em julgado e o efetivo início do cumprimento de pena, nos casos de condenação.

O subsistema penitenciário, também chamado recuperatório, tem por escopo dar execução às penas e medidas de segurança²³ impostas pelo Poder Judiciário. As finalidades das penas costumam ser pensadas a partir de duas diferentes teorias: a teoria absoluta, focada no aspecto retributivo da pena; e a relativa, mais preocupada com o aspecto preventivo (GREGO, 2012).

Dentre as modernas teorias relativas vislumbra-se um plano geral e outro especial. A prevenção geral tem por destinatário a sociedade como um todo, podendo esta ser atingida de forma positiva - pelo respeito aos valores protegidos pela lei; ou negativa - pelo receio geral que a punição imposta ao condenado é capaz de criar. Já a prevenção especial destina-se somente ao apenado, atingindo-o de forma positiva - fazendo com o mesmo desista de cometer novos delitos; ou negativa - impedindo-o de voltar a transgredir em razão da neutralização física imposta pelo cárcere (GRECO, 2012).

Na prática, o subsistema penitenciário brasileiro caracteriza-se por um alto grau de retributividade e pela mínima capacidade de preventividade. As condições de total precariedade das prisões públicas fazem do cumprimento da pena uma verdadeira penitência, indo muito além da mera restrição da liberdade prevista na lei (Ibid). Longe de ser um ambiente de ressocialização, a maioria das prisões constituem-se em verdadeiras escolas do

²¹ Tal princípio encontra-se explícito no art. 5º, LIV da CF/88 “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”. Na definição de Távora; Alencar (2016, pg. 65) “A pretensão punitiva deve perfazer-se dentro de um procedimento regular, perante a autoridade competente, tendo por alicerce provas validamente colhidas, respeitando-se o contraditório e a ampla defesa.”

²² O mais recente relatório do Infopen (Dez/2014 aponta a existência de 622.202 pessoas reclusas em penitenciárias do país. Desse total, 61,67% se autodeclararam negros/pretos ou pardos e 75,08% estudaram somente até o ensino fundamental.

²³ Trata-se de decisão judicial que determina a internação ou tratamento ambulatorial de agente inimputável ou semi-imputável por doença mental ou desenvolvimento mental incompleto ou retardado.

crime divididas por facções criminosas, que, em última análise, determinam as regras internas de funcionamento do cárcere (Id, 2009).

Se em seu sentido clássico, a prisão deveria representar um dos símbolos do monopólio do uso da força pelo Estado, no Brasil, representa o oposto, visto que tais aglomerados de gente tornaram-se sinônimo de desmandos, abusos e frequentes violações de direitos humanos (Id, 2009). A estrutura prisional brasileira é mantida quase que exclusivamente pelos Estados, com reduzida participação do Governo Federal. Assim, embora existam normatizações de âmbito federal, as regras gerais de organização interna costumam ficar a cargo dos entes federados.

Com a exposição de aspectos citados, buscou-se evidenciar o fato de a atuação policial não possuir um fim em si mesma. Ao contrário, representa apenas uma das várias peças que compõe o grande sistema de justiça criminal do país. Esse esclarecimento foi apresentado de forma introdutória justamente para demarcar o papel da polícia nas políticas de segurança. Por se localizarem no início do fluxo de justiça criminal, além de se tratar de uma burocracia de nível de rua, observa-se uma tendência de se direcionar às polícias críticas pelo não funcionamento do sistema como um todo. Contudo, na prática a polícia além de ser a porta de entrada do sistema, lida com as consequências da ineficácia dos demais subsistemas, num processo de frequente retroalimentação gerado pela reincidência criminal.

Quando se trata do subsistema policial um primeiro ponto a esclarecer é a sua divisão funcional entre as atividades preventivas, repressivas e investigatórias, como já salientado na introdução dessa dissertação. Para Monjardet (2003), são três diferentes formas de uso da força, com origens distintas e das quais derivam três modelos de polícia: a polícia de ordem, a criminal e a urbana.

A polícia de ordem se desprende lentamente do Exército e das redes de espionagem, formando o braço armado do Estado no controle direto da ordem interna e no domínio dos movimentos coletivos. Seu cliente é, portanto, o próprio Estado e sua atividade principal a repressiva. A polícia criminal é a que instrumentaliza a força e os meios de ação visando reprimir os segmentos da sociedade que recusam as leis. Trata-se de uma instituição da sociedade, cuja principal função é a investigativa, mas especializada num segmento social: o criminoso incontestável²⁴. A polícia urbana, por sua vez, não dispõe dos meios de coerção e autoridade da polícia de ordem, tampouco é equipada para vigiar o criminoso ou conter o

²⁴ Monjardet (2003) destaca que o criminoso incontestável pode ser tanto o indivíduo incorrigível que compõe bandos, máfias; quanto grupos sociais como minorias étnicas e culturais, via de regra selecionados pelas agências de controle, como os moradores de rua.

tumulto. Tem por atividade precípua a prevenção, a manutenção da tranquilidade e paz públicas, seu cliente é o cidadão comum (MONJARDET, 2003).

O modelo apresentado por Monjardet corresponde parcialmente à estrutura policial brasileira. As polícias militares possuem características tanto da polícia de ordem quanto da criminal, naquilo que pode ser considerado um modelo híbrido, com elementos de doutrina militar e o fulcro na manutenção da ordem interna. Não existe no país uma polícia de ordem pura, conforme o modelo proposto pelo autor, sendo, por vezes, esse papel desempenhado pelo próprio Exército, nas constantes operações de Garantia da Lei e da Ordem. As guardas municipais e as polícias rodoviárias aproximam-se do modelo de polícia urbana, em que pese atuem em circunscrições diversas.

A ação policial preventiva pauta-se pela lógica da ostensividade, segundo a qual é menor a propensão humana a transgredir regras quando se encontra sob as vistas da autoridade pública (SILVA JÚNIOR, 2014). Em razão disso, as ações policiais preventivas são executadas por agentes uniformizados, usando viaturas caracterizadas, de forma que, quanto maior seu grau de visibilidade, mais eficaz a preventividade e, em tese, menor a repressividade.²⁵ Exemplo típico deste modelo de atuação é a ronda policial, comum tanto nas polícias militares quanto nas polícias rodoviárias estaduais e Federal.

A ação repressiva inicia tão logo o agente público tenha conhecimento de uma ocorrência delitiva em andamento, ou seja, decorre na maioria das vezes de uma situação de flagrante delito.²⁶ Este é marco temporal de passagem da ação preventiva para a repressiva, pois caberá ao policial que atuava ostensivamente agir de forma imediata, visando a impedir a consumação do crime, ou caso já o tenha ocorrido, efetuar a detenção do suspeito. Reprimir situações de flagrante, contudo, não é obrigação exclusiva de policiais que atuam ostensivamente, mas de qualquer policial, esteja ou não em serviço, admitindo-se, inclusive, a participação voluntária de pessoas não imbuídas de tal dever.²⁷

²⁵ O termo “ação” aqui empregado refere-se à atuação do policial em tarefas ostensivas (rondas, policiamento, blitz, etc). Destarte, a lógica da ostensividade é justamente a “não-ação”, ou seja, quanto mais ostensivo for o policiamento menor serão, em tese, as ações da polícia na repressão ao crime.

²⁶ Decreto-Lei nº 3.689/41 - Art. 302. Considera-se em flagrante delito quem: I - está cometendo a infração penal; II - acaba de cometê-la; III - é perseguido, logo após, pela autoridade, pelo ofendido ou por qualquer pessoa, em situação que faça presumir ser autor da infração; IV - é encontrado, logo depois, com instrumentos, armas, objetos ou papéis que façam presumir ser ele autor da infração. (BRASIL, CPP, 1941)

²⁷ Decreto-Lei nº 3.689/41 -Art. 301. Qualquer do povo poderá e as autoridades policiais e seus agentes deverão prender quem quer que seja encontrado em flagrante delito. (BRASIL, CPP, 1941)

Por fim, a ação investigatória será deflagrada a partir do conhecimento, pela autoridade policial, de *notitia criminis*²⁸, ensejando seguidamente a instauração do inquérito policial. O inquérito policial é um procedimento de caráter instrumental, cujo objetivo é esclarecer de forma preliminar os fatos tidos por delituosos antes do ajuizamento da ação penal. Nesse sentido, diz-se que o inquérito possui dupla função: a preservadora, pois reduz a possibilidade de instauração de ações penais infundadas ou sem justa causa; e a preparatória, pois colige elementos de informação, protege a prova contra a ação do tempo e confere robustez à ação penal (TÁVORA e ALENCAR, 2016). Por expressa previsão constitucional²⁹, a ação investigatória é exercida pelas polícias judiciárias, quais sejam, a Polícia Federal e as polícias civis estaduais.

No Brasil³⁰ existem, portanto, duas polícias por cada estado, três na União e guardas municipais – a depender de iniciativa dos municípios -, tais organizações dividem entre si as funções preventivas, repressivas e investigatórias. Assinala Medeiros (2004) que a quantidade de organizações policiais existentes no país não é uma exceção em relação aos demais países do mundo, conquanto nestes, em regra, a mesma organização é incumbida das três tarefas policiais, usando-se o critério geográfico e não o funcional para sua diferenciação.

A especialização se dá no interior das organizações, vale dizer, de maneira *intra-organizacional* – por exemplo, nos Estados Unidos há *officers* patrulhando as ruas e *detectives* investigando crimes, mas ambos pertencem à mesma organização. No Brasil, a especialização é *extra-organizacional*: no mesmo espaço geográfico, uma polícia se ocupa da investigação e a outra executa as tarefas paramilitar e de patrulhamento. (MEDEIROS, 2004, p. 278)

Na maior parte das democracias do mundo o ciclo de policiamento é único, o que não impede a existência de diversas organizações policiais na mesma sociedade (BARRETO JÚNIOR et al, 2003). Ou seja, cada polícia é responsável tanto pelo policiamento ostensivo

²⁸ *Notitia Criminis* consiste na comunicação de um delito à autoridade policial. Doutrinariamente a mesma é classificada como *notitia criminis direta*, quando a autoridade policial toma conhecimento do suposto crime através de suas atividades rotineiras (ex. investigações); *notitia criminis indireta*, quando a autoridade é formalmente notificada de algum delito (ex. requerimento da vítima); e *notitia criminis coercitiva*, a qual decorre da prisão em flagrante. (AVENA, 2016)

²⁹ CF/88, Art. 144: § 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a: (...) IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União. (...) § 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

³⁰ Neste estudo restringe-se a análise apenas às organizações mencionadas no Art. 144, da Constituição Federal. Não foram consideradas, portanto, as polícias legislativas (Polícia da Câmara e Polícia do Senado) – por trabalharem em recintos extremamente restritos, tampouco a Força Nacional de Segurança Pública – uma vez que a mesma é formada da conjugação de agentes de outras organizações policiais.

quanto pela investigação de delitos já ocorridos na sua circunscrição (município, estado ou país).

De outro ponto de vista, Kant de Lima (1995) compreende a responsabilidade da polícia em duas funções: a administrativa e a judiciária. A função administrativa é materializada pela vigilância e pelo alto nível de discricionariedade. Significa dizer que, embora limitado pela lei, o burocrata dispõe de maior nível de liberdade de ação, o que lhe permite demarcar “condutas criminosas em potencial” e direcionar para estas a sua atenção. Já na função judiciária o nível de discricionariedade é reduzido, pois a maioria dos procedimentos decorre de previsão legal e é executada sob o controle do Poder Judiciário. Esta redução, no entanto, não elimina por completo a discricionariedade das agências de polícia judiciária. Como se debaterá mais adiante, a função de polícia judiciária representa um segundo filtro para o ingresso no sistema de justiça criminal.

À divisão funcional existente no cômputo do trabalho policial, onde diferentes organizações policiais atuam no mesmo espaço territorial de forma segmentada, costuma-se chamar de ciclos de polícia ou de policiamento. Ciclo de policiamento diz respeito, portanto, aos modelos operacionais empregados pelas agências de prevenção e repressão criminal. Diz-se que o modelo de policiamento é de ciclo completo quando o mesmo órgão executa as três funções de polícia, inclusive com o encaminhamento à esfera jurídico-criminal. É o modelo adotado pela Polícia Federal brasileira, cujo efetivo desdobra-se em funções de cunho administrativo (vigilância ostensiva de fronteiras, portos e aeroportos) e judiciárias (encaminhamentos de flagrantes, investigação criminal, cumprimento de requisições judiciais, etc). Funcionamento similar não existe nas polícias militares estaduais, na Rodoviária Federal, tampouco nas polícias civis. As duas primeiras porque atuam exclusivamente em funções administrativas e a terceira porque se restringe às funções judiciárias.

A configuração de ciclos incompletos adotada como regra do policiamento brasileiro tem origem no período histórico do Brasil Império, marcado pela constante disputa entre uma elite política central e as elites locais. À época, certo “equilíbrio” político foi alcançado no plano das províncias pela distribuição de funções fiscais, tributárias, judiciais e policiais. Aos grandes proprietários de terras – “os coronéis” – caberia o controle das polícias civis, materializado pela indicação política dos delegados. As decisões políticas, no entanto, ficavam a cargo dos chefes de províncias, os quais detinham a força policial paramilitar sob sua subordinação. (MEDEIROS, 2004).

Com o início da República e a adoção do modelo federativo, as antigas províncias organizaram-se militarmente com o fulcro de preservar o *status quo* e a independência

anteriormente conquistada. Ao passo que a União tinha as Forças Armadas a seu serviço, os estados passaram a organizar “dispositivos de dissuasão, capazes de dificultar ou mesmo impedir que o poder central se tornasse incontestável” (BICUDO, 2000, p. 92). Constituíram-se assim as chamadas Forças Públicas. Até o final da década de 1960, as Forças Públicas eram uma espécie de “exércitos estaduais”, cuja atuação externa ao aquartelamento ocorria somente em momentos de crise. Destarte, sua missão era defender o governo subnacional contra a União, num primeiro plano, e as classes dominantes contra manifestações populares, em segundo. (Ibid).

A partir do estabelecimento do Estado Novo em 1937, tornou-se impróprio admitir a existência de uma força militarizada dissuasória do poder central. Aos poucos, a Força Pública foi se despidendo de sua autonomia e passando a compor mais uma fração do conjunto das Forças Armadas. Ao mesmo tempo em que cediam funções, elas angariavam outras, especialmente relativas às atividades de policiamento urbano desempenhadas até então pelas guardas civis.

[...] essa luta se acirrou em mais de um episódio. Daí a tentativa de reunir-se num corpo só, de características eminentemente civis, a Força Pública e a Guarda Civil, permanecendo a polícia civil com seus delegados e investigadores nas tarefas da chamada polícia judiciária, de caráter repressivo, pois sua ação viria após as práticas delituosas, oferecendo as provas necessárias aos procedimentos judiciais. (BICUDO, 2000, p. 94)

O golpe militar de 1964 foi fundamental na conformação do modelo fragmentado e na “pacificação” de disputas políticas entre as forças públicas e as polícias civis. O cenário de guerrilha que contestava a ditadura então estabelecida, pelo viés da luta armada, fornecia o pretexto para a criação de uma força adestrada militarmente com atuação conjunta e auxiliar às Forças Armadas (Ibid).

Outrossim, no campo jurídico, a consolidação do sistema de polícia bipartida deu-se com a edição, em 1967, do Decreto-Lei nº 317/67, mais tarde alterado pelo Decreto-Lei nº 667/69. Visando atender ao interesse político do regime militar, tais normativas atribuíram às polícias militares a atividade de policiamento ostensivo urbano, extinguindo os quadros fardados (guardas civis, agentes, fiscais de trânsito) então existentes na polícia.

Art 3º Instituídas para a manutenção da ordem pública e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, compete as Polícias Militares, no âmbito de suas respectivas jurisdições: a) **executar com exclusividade**, ressalvadas as missões peculiares das Forças Armadas, **o policiamento ostensivo**, fardado, planejado pelas autoridades policiais competentes a fim de assegurar o cumprimento da lei, a

manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos.
 b) **atuar de maneira preventiva**, como força de dissuasão, em locais ou áreas específicas, onde se presume ser possível a perturbação da ordem;
 c) **atuar de maneira regressiva**, em caso de perturbação da ordem, precedendo o eventual emprêgo das Forças Armadas;
 d) **atender à convocação do Governo Federal**, em caso de guerra externa ou para prevenir ou reprimir grave subversão da ordem ou ameaça de sua irrupção, subordinando-se ao Comando das Regiões Militares para emprêgo em suas atribuições específicas de polícia militar e como participante da Defesa Territorial.³¹ (BRASIL, DL 667/69, Grifos Nossos).

Com a nova legislação, a polícia militar agregou à sua já tradicional função de Força Pública as atividades de policiamento ostensivo, contudo, manteve a mesma estrutura militar, hierarquizada e com regime disciplinar diferenciado. A polícia estadual, por sua vez, destituída de seus agentes fardados, institucionalizou-se como Polícia Civil e multiplicou gradualmente seus distritos policiais incorporando as antigas Delegacias Municipais (CÂMARA, 2016).

Este é o marco histórico de rompimento do ciclo completo da ação policial, pois a partir do advento dessa Lei diferentes instituições passaram a dividir competências quanto ao controle preventivo e repressivo em áreas urbanas (CÂMARA, 2016). Nesse mesmo sentido destaca Barreto Júnior (*et al*, 2003) que a reforma no aparato policial brasileiro, realizada em 1969 marcou o fim da unicidade segundo a qual a prevenção e a persecução criminal (o ciclo completo de polícia) eram realizadas sob ordens integradas em uma ou mais polícias de natureza eminentemente civil.

No dizer de Câmara (2016, p. 31), “as duas corporações se agigantaram, ganharam espaço constitucional, importância e poder. E hoje não aceitam perder o espaço conquistado”. Desde então, há uma disputa por espaço, recursos, territórios, manutenção e aquisição de competências entre as duas instituições – polícias civis judiciárias e polícias militares. Um dos momentos em que essa disputa ficou mais evidente foi durante a Assembleia Nacional Constituinte:

“[...] não existiu nada mais trabalhoso para o relator desta Subcomissão do que compatibilizar papel de polícia militar e polícia civil. Para usar uma linguagem bem simples, no fundo, a polícia militar queria acabar com a civil e a polícia civil com a militar, resumindo em trocados” (BRASIL, Câmara dos Deputados, 1987, atas da subcomissão, p.190 *Apud* SANTOS, 2015, p. 183).

³¹ A redação da alínea “a” foi incluída pelo Decreto-Lei nº 1.072/69. O texto legal supracitado foi revogado em 1983, pelo Dec. Lei nº 2.010/83. Destaca-se, contudo, que a redação de 1983 não trouxe grandes novidades em relação à anterior, uma vez que manteve sob responsabilidade das polícias militares as competências de policiamento ostensivo, manutenção da ordem pública, atuação preventiva/repressiva e subordinação ao Exército.

Os diagnósticos atuais sobre o sistema de justiça criminal, especialmente o subsistema policial, destacam o caráter “frouxamente articulado” das organizações policiais, o que termina por operar uma disjunção entre o aparelho policial e a administração da polícia. A forma desarticulada de operação das polícias na ponta do sistema já ensejou inúmeras propostas de integração entre elas, ora suprimindo a força militar, ora unificando seus comandos (BEATO, 1999).

As tentativas de unificação das polícias têm como explicação possível a incompletude da institucionalização do campo policial. Para Medeiros (2004), historicamente as polícias são submetidas a responder por demandas originárias de outros campos, especialmente o da Justiça (polícia civil) e da Defesa (polícia militar), de modo que o campo institucional policial sempre se localizou nas periferias destes e jamais no seu próprio centro. Unificar as polícias seria, portanto, uma forma de “completar” o ciclo das atividades policiais, que por razões históricas consolidou-se num modelo incompleto e fragmentado.

A proposta de unificação pode ser encarada como uma tentativa de transformar a natureza das demandas institucionais sobre as polícias, vale dizer, de alterar seus mitos, atores relevantes e organizações institucionalizantes, na formação de um campo propriamente policial. (MEDEIROS, 2004, p. 276)

A questão da unificação, no entanto, está longe de ser uma unanimidade entre pesquisadores e profissionais da área de segurança pública. Para Beato (1999), em qualquer organização policial do mundo, tendo ou não comando unificado, as funções próprias da atividade policial serão sempre separadas e terminarão por redundar em culturas intraorganizacionais distintas. Segundo o autor, é inócuo discutir a unificação policial sabendo-se que as funções envolvem regras de formação profissional e de ordem prática próprias e distintas. Assim, o “saber e o fazer policial” nas atividades preventivas e repressivas permaneceriam particularizadas, independente das organizações que os executam encontrarem-se unificadas ou não³².

³² A temática em torno das tentativas de alterações de competências entre as organizações policiais será retomado de forma mais aprofundada no capítulo seguinte.

2.3 ASPECTOS POLÍTICOS-TERRITORIAIS: O SISTEMA FEDERATIVO IMPRESSO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NA ÁREA DE SEGURANÇA PÚBLICA

Neste tópico pretende-se demonstrar como o modelo de organização político-territorial adotado pelo Brasil influencia na repartição de competências entre as organizações policiais. Para tanto, faremos uma brevíssima síntese dos principais aspectos históricos e conceituais sobre o sistema federalista, encerrando com os reflexos deste na área de segurança pública.

Diversas correntes de pensamento buscam explicar a essência do federalismo. Para a abordagem descentralizadora, o federalismo é um “sistema em que a distribuição da atividade política e econômica é espacialmente descentralizada no interior de um território nacional.” Já para a escola do federalismo como aliança, o mesmo é entendido como “a combinação, via pacto ou aliança, do princípio da unidade com o princípio da autonomia interna” (SOUZA, 1996). Por seu turno, Elazar (1987) assim conceitua federalismo:

[...] em essência, um arranjo federal é uma parceria, estabelecida e regulada por um pacto, cujas conexões internas refletem um tipo especial de divisão de poder entre parceiros, baseada no reconhecimento mútuo da integridade de cada um no esforço de favorecer uma unidade especialmente entre eles. (ELAZAR *apud* FILIPPIM e ABRUCIO, 2010, p. 2016)

Em sua definição mais usual, costuma-se dizer que federalismo é a “forma de governo pela qual vários Estados se reúnem numa só nação, sem perderem sua autonomia fora dos negócios de interesses comuns” (SOUZA, 1996, p. 41). O federalismo é o sistema político pelo qual se promove uma divisão territorial de competências com entes subnacionais. O arranjo propicia a divisão da organização territorial entre instâncias de governo que possuem autonomia relativa, circunscrita a seus respectivos territórios. Pode-se dizer, portanto, que o contraponto do estado federado é o estado unitário, que se caracteriza justamente pela centralização do exercício do poder por um governo nacional.

A escolha pelo modelo federalista no Brasil deveu-se primordialmente a dois fatores: a influência norte-americana, que se verificou ainda na opção pelo sistema presidencialista e na adaptação do sistema difuso de controle de constitucionalidade; e pela força política das elites regionais, as quais viam na descentralização política uma forma de manter o controle nos respectivos territórios (SOUZA, 2005). Desde então, todas as constituições brasileiras fizeram menção ao sistema federativo, tendo este passado por momentos de maior ou menor descentralização, a depender do período histórico e das barganhas políticas e territoriais.

É justamente da tensão entre interdependência e autonomia que a discussão em torno do federalismo escoa irremediavelmente para a questão da descentralização. Entre os aspectos positivos da descentralização citam-se a maior aproximação do poder público com o cidadão, a contribuição para a preservação das identidades locais, o fomento às parcerias, ações integradas e articulação dos atores políticos.

Períodos de maior centralização política convergem com os regimes autoritários (SOUZA, 2005). Em 1937, após o golpe militar, Vargas tomou uma série de medidas, entre as quais o fechamento do Congresso, das Assembleias Legislativas e a substituição de governadores por interventores. O auge centralizador deu-se com a queima das bandeiras estaduais em praça pública, numa demonstração de força contra as elites regionais (MENDONÇA, 2006). A partir do golpe militar de 1964, novas articulações centralizadoras ocorreram, seja via alterações da ainda vigente Constituição de 1946 ou a partir dos textos de 1967 e 1969. A noção de descentralização adotada no Brasil desde a redemocratização está atrelada à ideia de maior autonomia dos governos locais. Para os otimistas, descentralização política significa maior democracia e eficiência governamental. Já os críticos do modelo enxergam a descentralização como uma forma de privilegiar as elites locais e patrocinar novas formas de clientelismo (FILIPPIM e ABRUCIO, 2010).

O atual federalismo brasileiro é dotado de três níveis de governança, União, estados e municípios - essa estrutura tríplice reflete a tradição histórica de autonomia dos entes locais. O modelo adotado pelo Brasil é simétrico, na medida em que cada um dos entes federativos possui autonomia em relação aos demais.

No campo da segurança pública, conforme já apontado na primeira sessão deste capítulo, o texto constitucional de 1988 esforçou-se por desvincular a atuação das polícias do Exército, deslocando o centro de atenção da segurança do Estado para a segurança da sociedade. Não obstante, ao contrário de outros segmentos de políticas públicas – saúde, assistência social, educação - na área da segurança o espírito reformista não se mostrou tão organizado e prioritário, de modo que a Constituição limitou-se a mencionar a estrutura organizacional das burocracias, sem estabelecer critérios de funcionamento e características de um modelo cidadão (BALLESTEROS, 2014).

Há, ao menos, duas interpretações a respeito dessa escolha: a primeira a entende como uma opção política, pois possibilitou um processo de transição menos conflituoso com as instituições policiais e militarizadas; já a segunda argumenta tratar-se de resultado da pressão dos grupos de interesse preocupados com a manutenção do *status quo* na área de segurança pública. O fato é que o texto constitucional foi omissivo quanto à indicação de diretrizes

mínimas para a área de segurança, da mesma forma, não estabeleceu com clareza os papéis do governo federal e dos municípios (BALLESTEROS, 2014).

Nesse sentido, Santos (2015, p. 197) afirma que a “Constituição contemplou o triplo federalismo brasileiro, criando um sistema caracterizado pela demarcação e divisão de funções e competências das corporações policiais correlatas nos níveis federados”. No Quadro 2, reproduzimos os órgãos de segurança pública mencionados pela Constituição Federal, suas respectivas vinculações administrativas, funcionais e competências.

Quadro 1 - Estrutura organizacional da segurança pública conforme a CF/88

ÓRGÃO	VINCULAÇÃO ADMINISTRATIVA	VINCULAÇÃO FUNCIONAL	COMPETÊNCIAS
Polícia Federal	União	Executivo Federal Judiciário (federal e estadual)	- apurar infrações contra a ordem política e social ou em detrimento de bens e interesses da União; - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes, o contrabando e descaminho; - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; - exercer a função de polícia judiciária da União
Polícia Rodoviária Federal		Executivo Federal	- patrulhamento ostensivo das rodovias federais
Polícia Ferroviária Federal		Executivo Federal	- patrulhamento ostensivo das ferrovias federais
Polícias civis	Estados	Executivo Estadual / Judiciário estadual	- funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.
Polícias militares		Executivo Estadual	- policiamento ostensivo e preservação da ordem pública;
Bombeiros militares		Executivo Estadual	- execução de atividades de defesa civil;
Guardas municipais	Municípios	Executivo Municipal	- proteção dos bens, serviços e instalações municipais.

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Art. 144 da Constituição Federal.

A divisão de competências estruturada pela CRFB/88 obedece a dois critérios: o funcional e o orgânico. De acordo com o primeiro, os órgãos podem ser classificados como judiciários, caso da Polícia Federal e das polícias civis; ou ostensivos, como é o caso da Polícia Federal (PF), Polícia Rodoviária Federal (PRF), Polícia Ferroviária Federal (PFF), polícias militares e guardas municipais. Quanto ao segundo, a Constituição dividiu os órgãos conforme a subordinação aos entes políticos.

Ao contrário do que constava na Constituição de 1967, em que o Executivo Federal estava à frente das políticas de segurança, na Nova República a segurança foi dividida entre União, Estado e Municípios. Estas delimitações de competências federativas eram consideradas importantes no período da redemocratização e tinham por objeto a limitação do poder central. No atual cenário, contudo, há contestações a respeito de sua viabilidade prática (SANTOS, 2015).

2.3.1 Esfera Federal

O Governo Federal, além de manter sob a sua subordinação as polícias federais (PF, PRF, PFF), chegou a desempenhar o papel de articulador das políticas de segurança, principalmente através da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), a qual ganhou relevância a partir do primeiro Governo Lula. Também compete à União, mais especificamente ao Poder Legislativo, a criação das normas penais e processuais penais, responsáveis pela delimitação formal de atuação das agências repressoras.

A Polícia Federal atualmente é subordinada ao recém criado Ministério da Segurança Pública para fins administrativos e, em algumas hipóteses, funcionais³³. Operacionalmente, a Polícia Federal mantém maior proximidade com o Ministério Público, na apuração pré-processual de infrações penais e com o Poder Judiciário, quando assume o papel de Polícia Judiciária da União. Nas ações de caráter preventivo, compete-lhe o policiamento ostensivo aeroportuário, marítimo e de fronteiras, neste há uma vinculação direta ao Poder Executivo Federal. Assim, mesmo possuindo repartições nos mais distantes locais do país, a instituição não estabelece qualquer vinculação ou subordinação aos governos subnacionais. Outro ponto relevante diferenciadora da Polícia Federal, em comparação com as demais organizações do subsistema policial, é se tratar da única polícia de ciclo completo no Brasil, ou seja, a PF atua tanto preventiva quanto repressivamente nas ocorrências de sua competência.

³³ Exemplo de vinculação funcional encontra-se na Lei nº 10.444/02, cujo art. 1º, § único aponta que “Atendidos os pressupostos do **caput**, o Departamento de Polícia Federal procederá à apuração de outros casos, **desde que tal providência seja autorizada ou determinada pelo Ministro de Estado da Justiça.**” (Grifo nosso)

A Polícia Rodoviária Federal e a Ferroviária Federal constituem-se em polícias ostensivas da União, cujas atribuições são delimitadas territorialmente - a primeira pelas estradas e rodovias federais e a segunda pelas vias férreas³⁴. Ambas desempenham funções preventivas, operando uniformizadas, embora não sejam organizações militarizadas. Tanto administrativa quanto funcionalmente, subordinam-se diretamente ao Executivo Federal, sem possuírem qualquer vinculação com os entes políticos das localidades (estados e municípios) onde se encontram instaladas.

2.3.2 Esfera Estadual

O aparato policial dos estados é composto pelas polícias militares - responsáveis pela prevenção, e civis - responsáveis pela repressão – agrega 82% do efetivo policial brasileiro³⁵, fazendo do Governador de Estado o grande protagonista nesta área. O encargo dos gestores estaduais apresenta uma gama de dificuldades, especialmente no que refere à articulação entre as agências de contenção a crimes, Ministério Público, Poder judiciário e autoridades penitenciárias (BALLESTEROS, 2014). Outro exemplo são as greves das polícias militares e civis, ocorridas nas décadas de 1990 e 2000, as quais colocaram em xeque a autoridade e capacidade de mando desses atores políticos. Num breve histórico dos movimentos grevistas no âmbito das polícias militares, Scolese (2001) destaca:

Julho de 1997: greve da Polícia Militar de Minas Gerais dura 14 dias e provoca um policial morto. Ela se estende por outros 11 Estados e há intervenção do Exército. (2) Julho de 1997: Em Alagoas, policiais em greve entram em conflito com o Exército e o governador renuncia ao seu mandato; (3) agosto 97: em Pernambuco, um soldado do Exército é morto no contexto da greve policial; (4) maio de 98: em Pernambuco, uma greve de policiais civis dura cerca de 40 dias; (5) dezembro 98: no Espírito Santo, em razão de salários atrasados por quatro meses, policiais civis e militares realizam greve; (6) março 2000: em Alagoas, a polícia interrompe os trabalhos de 14 delegacias da capital durante o carnaval (momento de elevação habitual dos níveis de criminalidade); (7) agosto e outubro de 2000: em Sergipe e Pernambuco, após três meses de negociação infrutífera, greve da Polícia Militar de 12 dias; (8) julho 2001: em Tocantins, policiais militares tomam quartéis numa greve de 12 dias e o governo federal decreta a intervenção do Exército.

³⁴ Embora mencionada no Art. 144, CF/88 a Polícia Ferroviária Federal nunca existiu enquanto instituição permanente de segurança pública. (SILVA JUNIOR, 2014, p. 53)

³⁵ O efetivo policial brasileiro no ano de 2014 foi composto por 666.479 policiais, divididos em: 64% policiais militares; 18% de policiais civis; 15% de guardas municipais; 2% de policiais federais; 1% de policiais rodoviários federais. (FBSP, 2015)

As polícias militares estão diretamente subordinadas administrativa e funcionalmente aos respectivos governadores, contudo, as normais gerais de organização e funcionamento são de competência privativa da União (art. 22, XXI, CRFB/88), o que atualmente é regido pelo Decreto-Lei nº 667/69. A função precípua das PM é o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública (art. 144, § 5º, CRFB/88). A legislação define policiamento ostensivo como a “ação policial, exclusiva das polícias militares em cujo emprego o homem ou a fração de tropa engajados sejam identificados de relance, quer pela farda quer pelo equipamento, ou viatura, objetivando a manutenção da ordem pública” (BRASIL, 1983). Assim, a ideia de ostensividade está diretamente relacionada às ações preventivas de segurança pública, naquilo que se tem chamado de “repressão criminal imediata”.

A competência da polícia militar delimitar-se-ia, portanto, pela efetiva ocorrência criminal, momento em que teriam início as respectivas atribuições da polícia civil, marcando o começo da abordagem repressiva. No campo prático, contudo, mostra-se impossível haver essa divisão estática de funções, dado que a dinâmica delitiva envolve ações pouco previsíveis, exigindo alto grau de discricionariedade dos agentes.

Às polícias civis cabem as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares. Administrativamente, as polícias civis subordinam-se ao Executivo estadual, contudo, sua atuação funcional está estreitamente relacionada à função jurisdicional do Estado. Enquanto polícia investigativa, atribui-se à polícia civil – além das funções de inteligência - a busca por elementos de informação relativos à autoria e materialidade delitiva, a fim de subsidiar uma possível denúncia pelo Ministério Público. Já a atuação judiciária da polícia civil decorre de seu papel de auxílio às determinações do Estado-Juiz, tais como cumprimentos de diligências investigatórias, execução de mandados, etc. Em síntese, seja exercendo as funções investigativas ou judiciárias, a polícia civil atua após a ocorrência criminal, tanto na investigação pré-processual, quanto no cumprimento de diligências com vistas à formação da culpa no processo penal.

2.3.3 Esfera Municipal

No âmbito municipal, a Constituição possibilitou a criação de guardas municipais, cuja competência deveria ficar adstrita à proteção de bens, serviços e instalações das municipalidades. Apesar da limitação prevista constitucionalmente, houve um aumento expressivo das atribuições das Guardas Municipais pela legislação de regência. Na prática observa-se que as guardas municipais vêm aumentando sistematicamente suas funções,

abrangendo em alguns municípios a fiscalização urbana de trânsito e ações típicas de policiamento ostensivo – como rondas motorizadas e a pé - inclusive com o emprego de armamento (BEATO, 1999).

Com esta breve exposição procurou-se demonstrar que as especificidades do sistema federativo brasileiro, associada à centralização da pasta da segurança em nível estadual, criaram inúmeras dificuldades para se estabelecer uma cooperação intergovernamental na área. Muitas disfuncionalidades deste setor tem origem justamente na autonomia dos entes políticos e das burocracias policiais a partir do pacto federativo. Essa foi também a conclusão de extensa pesquisa realizada pela Flacso-Chile, em estudo sobre os sistemas de segurança pública da América Latina:

El panorama de la seguridad pública en Brasil es muy complejo y a la vez problemático, pues todos los cuerpos policiales que funcionan en el territorio llevan a cabo su misión de manera separada, con organización y criterios de trabajo, formación, gestión, control interno y manejo de la información diferentes. Si a esto se suman las particularidades de la administración del gobierno, la cual define la orientación de la misma policía, y la mala relación existente entre las fuerzas policiales que actúan en una misma jurisdicción (Policía Militar y Policía Civil) se puede señalar que la seguridad pública del país sufre de desorganización, irracionalidad y crisis, agravada por la violencia, el crimen organizado y el narcotráfico que afecta el país (FLACSO, 2006, p. 30-31).

As dificuldades de ordem política oriundas do pacto federativo replicam-se também nas distribuições de competências entre Poderes. O subsistema jurídico-criminal tem sido constantemente responsabilizado pela crescente violência, especialmente pela sensação de impunidade oriunda de seguidas concessões de *habeas corpus* e liberdade provisória para acusados de crimes violentos. O popular “prende-solta” tende a estabelecer um novo conflito, desta vez entre as agências de repressão direta (polícias ostensivas) e os operadores do direito (advogados, delegados, juízes, promotores), que, por vezes mais alinhados à técnica jurídica, tendem a tomar decisões consideradas impopulares.

Se por um lado é possível constatar que o processo de democratização constitucionalizou as tensões do campo da segurança pública, fomentando o debate em torno de um novo modelo de ordem pública, não mais baseado na segurança do Estado, mas sim na valorização da cidadania e garantia de direitos individuais e coletivos. Por outro, verifica-se que esses novos trilhos condutores de uma política de segurança cidadã ainda não demonstraram a eficiência esperada.

Se essa hipótese é verdadeira, muitas das ações de modernização operacional das polícias, levadas a cabo, sobretudo após 1995, podem ser vistas como indutoras de importantes deslocamentos discursivos, mas que ainda não foram suficientemente fortes para provocar mudanças mais substantivas na arquitetura institucional da segurança pública no Brasil. (FBSP, 2014)

O presente capítulo cumpriu o objetivo de articular uma discussão de segurança pública sob os três aspectos políticos fundamentais: o ideológico, o institucional e o territorial. Demonstrou-se um pouco da problemática e complexidade em torno do qual gira o tema, abrindo-se caminho para a construção do objeto da pesquisa. Afinal, qual a possibilidade real de implementação do policiamento de ciclo completo diante de tantas amarras jurídicas e institucionais? Como uma instituição federal (PRF) atua e se articula com as organizações locais e dos demais Poderes? E por fim, o que o termo circunstanciado de ocorrência implica de mudanças no “fazer policial” e como ele contribui para a melhora do sistema de justiça criminal?

3. ANÁLISE DA INSTITUIÇÃO TERMO CIRCUNSTACIADO & CATEGORIAS TEÓRICAS RELEVANTES PARA COMPREENDER SUA IMPLEMENTAÇÃO

Neste capítulo analisam-se aspectos referentes ao contexto de surgimento (gênese) e ao conteúdo (desenho) da política regulatória em análise – o Termo Circunstanciado de Ocorrência -, considerando-a como uma regra jurídica e de política criminal e desvelando empiricamente os principais pontos de conflitos e ambiguidades em torno da compreensão de quais burocracias policiais estariam habilitadas a implementá-la. Esta seção da dissertação cumpre também o objetivo de introduzir a discussão sobre implementação de políticas públicas para fundamentar o enfoque dado à dimensão burocrática e sua discricionariedade na investigação.

3.1. O TERMO CIRCUNSTANCIADO DE OCORRÊNCIA (TCO): ELEMENTOS DE SUA GÊNESE E DESENHO

Ao elaborar leis penais incriminadoras, cominando-lhe as respectivas sanções, deriva para o Estado o poder de punir em abstrato, e para o particular, o dever de se abster de tais condutas. Ao evidenciar-se a prática de alguma das condutas proibidas pela norma, nasce para o Estado o poder de punir em concreto, o qual passa a ser duplamente delimitado: i) subjetivamente, pois se restringe a punir apenas os autores e partícipes do crime; e ii) objetivamente, pois a eventual punição dar-se-á dentro de patamares legais estabelecidos e seguindo o rito previsto em lei. A esse rito procedimental que vincula a atuação do Poder Judiciário chama-se processo penal (LIMA, 2016).

O sistema processual adotado no Brasil é o acusatório³⁶, cuja característica central é a separação das funções de acusar, defender e julgar. O papel de acusação varia de acordo com o tipo de delito cometido, podendo ser de Ação Penal Pública ou Privada. Em se tratando de Ação Penal Pública³⁷, cabe ao órgão do Ministério Público a acusação formal, haja vista o

³⁶ Contrapondo-se ao Sistema Acusatório existe o Sistema Inquisitorial, no qual um mesmo agente acusa e posteriormente julga. Tal sistema, adotado pelo Direito Canônico no Séc. XIII já foi abandonado pela imensa maioria das democracias modernas. Cita-se, também o Sistema Misto, que seria uma junção das características dos dois primeiros. Apesar de haver divergência, a maioria da doutrina entende que o sistema adotado no Brasil, à luz da Constituição Federal de 1988, é o Acusatório. Por todos ver (LIMA, 2016, p. 38-41)

³⁷ A Ação Penal Pública se subdivide em Condicionada ou Incondicionada. Na condicionada o órgão ministerial depende da representação da vítima do delito para dar início à persecução penal, é o que ocorre no crime de Estupro (art. 213, Código Penal), por exemplo. Já na incondicionada, regra geral dos crimes previstos na

interesse social no processo e julgamento do suposto fato delituoso. A exceção decorre dos crimes processados por Ação Penal Privada, hipóteses em que o Estado delega ao ofendido a decisão sobre processar ou não o infrator.

Independentemente de qual seja o tipo de ação, o processo penal se desenvolve, em regra, em duas fases: a investigativa e a judicial. A fase investigativa tem natureza instrumental, objetivando reunir um conjunto probatório mínimo acerca da ocorrência do suposto fato delituoso. Lima (2016) o caracteriza como um procedimento administrativo, pois não é judicial; e inquisitório, já que não prevê o direito ao contraditório nem à ampla defesa.

Tradicionalmente, a fase investigativa é materializada pelo Inquérito Policial, presidido por delegados de polícia no âmbito das polícias judiciárias. Há, no entanto, outros instrumentos investigatórios diversos do Inquérito policial, tais como: os inquéritos parlamentares³⁸, no âmbito das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI); o Inquérito Policial Militar (IPM)³⁹, conduzido em caso de infrações penais militares; as ações investigatórias do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), especialmente no que tange aos crimes de Lavagem de Capitais⁴⁰; os Procedimentos Investigatórios Criminais e os Inquéritos Cíveis conduzidos diretamente pelo Ministério Público⁴¹ e o Termo Circunstanciado, objeto de análise deste tópico. Independente de qual o instituto investigatório empregado na fase inquisitiva, em se tratando de um crime de ação penal pública, o destinatário será sempre o Ministério Público, dado que a este compete privativamente a promoção da ação penal pública.

legislação brasileira, o MP pode oferecer a denúncia independente de qualquer condição especial, bastando a existência dos indícios de autoria e materialidade do delito.

³⁸ Previsão legal, Art. 58, § 3ª CF/88: As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

³⁹ Previsão legal, Art. 9º CPPM: “O inquérito policial militar é a apuração sumária de fato, que, nos termos legais, configure crime militar, e de sua autoria. Tem o caráter de instrução provisória, cuja finalidade precípua é a de ministrar elementos necessários à propositura da ação penal.” (BRASIL, 1969)

⁴⁰ O COAF foi criado pela Lei 9.613/98 com a finalidade de disciplinar, aplicar penas administrativas, examinar e identificar ocorrências financeiras suspeitas de atividades ilícitas. O art. 10 da norma consagra a chamada *know your customer*, estabelecendo o dever da instituição financeira de conhecer o perfil de seus correntistas e de informar possível irregularidades. Na prática o COAF é uma das armas mais poderosas no combate aos crimes financeiros no país. (LIMA, 2016, p. 179)

⁴¹ Por ser o *dominus litis*, admite-se que o Ministério Público atue diretamente na investigação criminal, o que não impede o posterior oferecimento da denúncia pelo mesmo órgão que atuou na investigação. Em que pese a falta de previsão legal nesse sentido, esse é o entendimento hoje pacificado no âmbito dos Tribunais Superiores, já chancelado, inclusive, pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal no histórico julgamento do RE 593727 em 14 de maio de 2015.

O termo circunstanciado é uma das inovações jurídicas previstas pela Lei nº 9.099/95, de onde se originou também o procedimento sumaríssimo de apuração criminal, orientado primordialmente pelos critérios da oralidade, informalidade, economia processual e celeridade. De forma bastante sucinta, o que a Lei nº 9.099/95 cria são Juizados Especiais Criminais, com a competência para o processo e julgamento de infrações penais de menor potencial ofensivo.

A norma considera de menor potencial ofensivo as infrações penais cuja pena máxima em abstrato não exceda a dois anos de reclusão ou detenção, independente de cumulação ou substituição com a pena de multa. Tal normatização possui lastro constitucional no art. 98, I da Carta Política por prever a existência de tais juizados desde a edição de seu texto original.

Art. 98. A União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criarão:
I - juizados especiais, providos por juizes togados, ou togados e leigos, competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante os procedimentos oral e sumariíssimo, permitidos, nas hipóteses previstas em lei, a transação e o julgamento de recursos por turmas de juizes de primeiro grau.

A Lei nº 9.099/95 foi promulgada com vistas a dar maior celeridade e informalidade à apuração dos delitos de menor gravidade. Além disso, trouxe no seu bojo uma série de institutos processuais despenalizadores como a transação penal⁴², a composição civil dos danos⁴³ e a suspensão condicional do processo⁴⁴, todos alinhados a uma feição mais moderna⁴⁵ do processo penal, razão pela qual foi recebida com entusiasmo por juristas, pesquisadores e operadores do direito.

Sem dúvida, a Lei nº 9.099/95 representou um marco no processo penal brasileiro, na medida em que, rompendo com a estrutura tradicional de

⁴² Prevista no art. 76, consiste no oferecimento ao acusado de pena restritiva de direitos ou de multa, em troca do não oferecimento da denúncia pelo Ministério Público. Trata-se de um direito subjetivo do réu que preenche os requisitos legais, uma vez que o mesmo não será processado, tampouco admitirá responsabilidade pelo delito, em contrapartida cumprirá medida alternativa, isentando-se da pena corporal.

⁴³ É a possibilidade de o réu, nos crimes de Ação Penal Privada ou Pública condicionada à representação, ter sua punibilidade extinta em razão de acordo realizado diretamente com a vítima. Nestes casos, o acusado compromete-se a ressarcir a vítima pelos danos causados por sua conduta, o que não significa admitir sua responsabilidade penal. Assim como na transação penal, o processo penal será extinto sem decisão de mérito.

⁴⁴ Nos crimes cuja pena mínima não exceda a 1 ano, independente da pena máxima em abstrato, o Ministério Público poderá propor a suspensão do processo por 2 a 4 anos, desde que o acusado preencha os requisitos legais. Em sendo aceita a proposta o acusado será submetido ao período de prova, devendo, entre outras condições reparar o dano causado à vítima. Por ser o menos favorável ao réu, esse instituto somente deverá ser oferecido quando não forem cabíveis nenhum dos dois primeiros.

⁴⁵ O processo penal tradicional rege-se pela noção de “lide”, onde um polo da ação acusa e outro se defende. A feição mais moderna diz respeito ao surgimento de institutos onde o réu possui a oportunidade de colaborar com a instrução processual, recebendo, em troca disso, benefícios como a redução, ou até mesmo a isenção de pena.

solução dos conflitos, estabeleceu uma substancial mudança na ideologia até então vigente. A adoção de medidas despenalizadoras e descarcerizadoras marcou um novo paradigma no tratamento da violência (LOPES, Jr., 2013, p. 956).

Nesse sentido, é certo dizer que a norma em análise quebra o paradigma processual penal até então vigente, pois suas inovações focalizam o moderno caráter consensual do sistema de justiça, em detrimento da tradicional noção de embate entre acusação e defesa. Para Miranda (2013), o abrandamento das garantias processuais é compensado pela redução da gravidade das penas eventualmente impostas, tudo sob a observação e participação da vítima, que passa da posição de mero expectador à de participante ativo da relação processual. Com base no direito penal mínimo e garantista, a referida lei modificou profundamente o panorama penal brasileiro, sobretudo pelos institutos da composição civil extintiva da punibilidade (art. 74) e da aplicação de pena imediata (art. 76), ordinariamente aplicados nos juizados especiais criminais, além da suspensão condicional do processo.

Se o contexto jurídico de criação da referida lei diz respeito à regulamentação de um mandamento constitucional, os contextos histórico e político, por sua vez, estão relacionados às inúmeras tentativas de reorganização das instituições policiais desde a Constituição Federal de 1988. O tema da unificação ou propostas de alterações mais profundas nas repartições de competências na área da segurança pública tem sido campo de fértil debate na área legislativa. Até o ano de 2017, foram apresentadas dezessete Propostas de Emendas Constitucionais (PEC) sobre o tema, sugerindo desde a unificação das polícias, alterações dos ciclos de policiamento, desmilitarização das polícias ostensivas dos estados ou até mesmo requerendo consultas populares sobre assunto. O Quadro 2 ilustra um breve resumo de tais proposições.

Quadro 2: Propostas de Emendas Constitucionais sobre reorganização da área de segurança pública

PEC/ANO	EMENTA / EXPLICAÇÃO	SITUAÇÃO
498/1997 (Câmara)	Retira das forças armadas a função de garantidora da lei e da ordem e suprime a expressão 'auxiliares', em relação a polícia militar e corpo de bombeiros, objetivando desvincular estas instituições do exército.	Arquivada
613/1998 (Câmara)	Extingue a Polícia Rodoviária Federal e a Polícia Ferroviária Federal, atividades que serão exercidas pela Polícia Federal.	Tramitando em conjunto
466/2001 (Câmara)	Acrescenta Artigo 84 da ADCT, determinando a realização de plebiscito sobre unificação da Polícia.	Arquivada
	Reestrutura o sistema de Segurança Pública; alterando os	Arquivada

496/2002 (Câmara)	artigos 22, 24, 42, 129 e 144 da Constituição Federal de 1988.	
181/2003 (Câmara)	Inclui nas competências das Polícias Cíveis e Militares a possibilidade de atuação em todas as funções policiais (polícia administrativa e judiciária), unifica as competências das polícias estaduais.	Tramitando em conjunto
PEC 21/2005 (Senado)	Reestrutura e reorganiza os órgãos de segurança pública, alterando os art. 21, 22, 32, 144 e 167 da CRFB/88	Arquivada
499/2006 (Câmara)	Unifica a atuação da Polícia Federal, incluindo a Polícia Rodoviária Federal e a Polícia Ferroviária Federal. Altera a constituição Federal de 1988.	Arquivada
589/2006 (Câmara)	Estabelece as instituições policiais; transfere aos Estados e o DF a autoridade para criar um novo formato para as polícias de acordo com as suas necessidades; autoriza os Municípios a criarem a polícia municipal; fixa atribuições para a polícia federal;	Arquivada
143/2007 (Câmara)	Dá nova redação aos arts. 21, 22, 30, 32, 42, 144 e 167 da Constituição Federal, para unificar os órgãos de segurança pública, e dá outras providências. Unifica as Polícias Civil e Militar, denominando-as Polícia Estadual; incorpora as Polícias Rodoviária Federal e Ferroviária Federal com a Polícia Federal.	Devolvida ao autor
187/2007 (Câmara)	Dispõe sobre as Polícias Judiciárias da União e dos Estados e dá outras providências.	Pauta na CCJC
430/2009 (Câmara)	Altera a Constituição Federal para dispor sobre a Polícia e Corpos de Bombeiros dos Estados e do Distrito Federal. Desconstitui as Polícias Militares e Cíveis e cria uma nova polícia ostensiva estadual/distrital	Pauta na CCJC
432/2009 (Câmara)	Unifica as Polícias Cíveis e Militares dos Estados e do Distrito Federal; dispõe sobre a desmilitarização dos Corpos de Bombeiros; confere novas atribuições às Guardas Municipais	Tramitando em conjunto
102/2011 (Senado)	Altera dispositivos da Constituição Federal para permitir à União e aos Estados a criação de polícia única e dá outras providências.	Em pauta na CCJC
51/2003 (Senado)	Reestrutura o modelo de segurança pública a partir da desmilitarização do modelo policial.	Em pauta na CCJC
423/2014 (Câmara)	Altera dispositivos da CF para permitir à União e aos Estados a criação de polícia única e dá outras providências. Prevê o ciclo completo de ação policial.	Tramitando em conjunto
131/2015 (Senado)	Incorpora à polícia federal as funções de polícia ostensiva marítima, aérea, portuária, de fronteiras e de rodovias e ferrovias federais; confere liberdade de organização às polícias estaduais;	Matéria com relatora
225/2016 (Câmara)	Altera dispositivos do art. 22 e do art. 144 da Constituição Federal para criar as polícias municipais, com missões de policiamento ostensivo e de manutenção da ordem pública.	Tramitando em conjunto

Fonte: Elaborado pelo autor com dados disponíveis nos sítios eletrônicos da Câmara dos Deputados e Senado Federal

Observa-se que do total de propostas apresentadas, cinco foram arquivadas; outras cinco tramitam em conjunto; as demais seguem as etapas ordinárias do processo legislativo. As

inúmeras idas e vindas do trâmite legislativo e a variedade de proposições refletem o alto grau de complexidade de uma alteração constitucional dessa natureza, evidenciando a ausência de entendimento consensual sobre qual o melhor caminho para a reestruturação da segurança pública.

Diante do impasse sobre a unificação/reorganização policial, uma pauta alternativa tem sido a da implementação dos ciclos completos, especialmente por parte das polícias militares. Os defensores da alteração destacam que o modelo bipartido atual tem a disfuncionalidade como uma de suas principais marcas, apresentando-se enquanto evidência a enorme distância entre o policial que presta o primeiro atendimento à ocorrência (em regra polícias ostensivas) e o Poder Judiciário, cujas demandas chegam somente a partir das polícias judiciárias.

A distância ora mencionada está relacionada ao trâmite investigativo, que de regra é o seguinte: i) ocorre um delito; ii) a polícia ostensiva competente é acionada pela população ou se depara com a ocorrência; iii) busca-se o autor do fato delitivo, sendo ele encontrado o mesmo é encaminhado à polícia judiciária competente⁴⁶; iv) recebida a ocorrência a autoridade policial – delegado de polícia – decide pela lavratura ou não do flagrante; v) lavrado o flagrante instaura-se o inquérito policial, onde serão buscados elementos de autoria e materialidade acerca do suposto delito; vi) concluídas as investigações o inquérito policial é encaminhado ao Ministério Público, que avaliará juridicamente a prova colhida, decidindo por denunciar ou não o acusado; vii) com a denúncia, o fato chega ao crivo do Poder Judiciário. Como se observa, a distância temporal entre o primeiro atendimento e a análise judicial é grande e complexa, passa por inúmeras organizações e, conforme a complexidade da causa, se prolonga por anos sem uma resposta do Estado.

Na prática, as polícias ostensivas, naturalmente mais próximas das ocorrências criminais e com melhores condições de colher e preservar os elementos de autoria e materialidade, acabam reportando todo o seu trabalho à polícia judiciária local, a qual permanece “imobilizada” nos distritos policiais. Essa imobilização decorre justamente da burocratização dos procedimentos investigatórios, cuja demanda ocupa considerável parte do tempo de trabalho dos agentes que deveriam estar em campo. Há um verdadeiro processo de retroalimentação da ineficiência, pois quanto maior o número de ocorrências encaminhadas às organizações responsáveis por investigar, de regra, menos elas são investigadas.

O regramento dos termos circunstanciados, aliados à conjuntura mais simples e informal da Lei nº 9.099/95, têm o escopo de abreviar o trâmite procedimental do processo penal,

⁴⁶ Ainda que o suposto autor não seja encontrado haverá o registro do fato na Polícia Judiciária, reduzindo-se consideravelmente as chances de sucesso na investigação.

destacando-se, entre outras vantagens, a de desafogar o Poder Judiciário das demandas penais menos relevantes. Ademais, a norma “redescobre” o papel da vítima no processo, admitindo inclusive sua participação ativa na tentativa de composição civil dos danos com o autor do delito.

Assim, pode-se afirmar que um dos vetores de ordem política que deu origem à criação da Lei nº 9.099/95 foi o de flexibilizar as competências legais atribuídas às organizações policiais no texto constitucional, suprimindo as barreiras procedimentais de aprovação de uma PEC. Em que pese a norma seja anterior às propostas mencionadas no Quadro 2, ela regulamenta um dos objetivos de várias das proposições legislativas mencionadas, dado que incrementa a autonomia das polícias ostensivas na seleção e encaminhamento de demandas ao Poder judiciário, abrindo caminho para o ciclo completo da atividade policial.

Esse caminho, no entanto, não vem sendo trilhado sem dificuldades. Na próxima sessão passa-se a discutir um dos principais gargalos na implementação da Lei nº 9.099/95 – a quem incumbe lavrar o TCO? Assim como em muitos outros temas de relevo social, a matéria foi judicializada, sendo apreciada inclusive pelo Supremo Tribunal Federal. De modo semelhante às PEC's que buscam reordenar as organizações policiais, as decisões do STF são marcadas por idas e vindas, sem que haja até o momento uma resposta definitiva sobre o tema.

3.1.1 A quem cabe lavrar o TCO?

À parte das inúmeras questões de ordem sócio-criminais, jurídicas e políticas desencadeadas pela promulgação da Lei nº 9.099/95, delimita-se aqui apenas uma de suas inovações, o termo circunstanciado. Seguindo a lógica de um procedimento penal mais célere e informal, a nova regra optou por substituir o sistema de investigação adotado nos inquéritos policiais pela lavratura de termos circunstanciados. Assim, considerando-se o menor grau de reprovabilidade e risco social⁴⁷ das infrações de menor potencial ofensivo, surgiu a possibilidade de que tais ocorrências delitivas fossem registradas e encaminhadas ao Poder Judiciário diretamente pelas polícias ostensivas, dispensando-se expressamente o procedimento inquisitorial do inquérito policial⁴⁸.

⁴⁷ Por se tratarem de crimes com pena máxima de até 2 anos, as infrações de menor potencial ofensivo via de regra representam um baixo risco social, além de que a reprovabilidade da ação dos agentes é suportada sem grande resistência pela comunidade. Por estas razões admite-se que tais delitos possuam um tratamento mais célere e informal por parte do poder público.

⁴⁸ Lei nº 9.099/95 - Art. 77. § 1º Para o oferecimento da denúncia, que será elaborada com base no termo de ocorrência referido no art. 69 desta Lei, com dispensa do inquérito policial, prescindir-se-á do exame do corpo de delito quando a materialidade do crime estiver aferida por boletim médico ou prova equivalente.

O TCO consiste num breve relato escrito, elaborado pelo próprio agente público responsável pelo atendimento da ocorrência criminal. Nele são apontados o suposto fato delitivo e suas circunstâncias. Em suma, o termo circunstanciado nada mais é que um boletim de ocorrência um pouco mais detalhado, o qual após lavrado deve ser encaminhado pela própria agência policial responsável pela sua lavratura ao competente Juizado Especial Criminal (JECRIM).

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. **(grifo nosso)**.

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. (BRASIL, 1995).

No que pertine ao procedimento, a regra mostra-se bastante clara. O TCO deve ser lavrado no exato instante no qual se verifica o flagrante de uma infração de menor potencial ofensivo (IMPO), devendo-se colher a assinatura do autor do fato, ficando este já cientificado acerca da acusação que lhe pesará em juízo. Fica a cargo das organizações policiais elaborarem os respectivos formulários físicos ou eletrônicos a serem preenchidos pelos policiais, preponderando – como se mostrou alhures – a informalidade e celeridade procedimental.

A título de ilustração, são destacadas a seguir algumas das infrações penais que admitem a lavratura e encaminhamento via TCO. O Quadro 3 apresenta mais especificamente as IMPO registradas pela PRF no estado do Rio Grande do Sul, entre os anos de 2015 e 2016, as quais serão melhor exploradas no capítulo empírico deste trabalho.

Quadro 3: Infrações de menor potencial ofensivo registradas pela PRF/RS

Gênero penal	Dispositivo legal / tipo penal	Pena ⁴⁹	Cabível TCO?
	Art. 303. Praticar lesão corporal culposa na direção de veículo automotor:	Detenção de seis meses a um ano	SIM
	Art. 304. Deixar o condutor do veículo, na ocasião do acidente, de prestar imediato socorro à vítima, ou, não podendo fazê-lo diretamente, por justa		SIM

⁴⁹ No Quadro 003 resumimos a sanção penal tão somente à chamada “pena corporal”, ou seja, aos prazos mínimos e máximos de prisão, detenção ou reclusão, sem levar em consideração as penas acessórias, como multa, suspensão de direitos, etc. Justifica-se tal opção por conta da racionalização de informações, uma vez que o critério para definição do cabimento ou não do TCO é definido apenas pelo máximo da pena corporal.

Crimes de trânsito – Lei 9.503/97	causa, deixar de solicitar auxílio da autoridade pública:	Detenção de seis meses a um ano	
	Art. 305. Afastar-se o condutor do veículo do local do acidente, para fugir à responsabilidade penal ou civil que lhe possa ser atribuída:		SIM
	Art. 307. Violar a suspensão ou a proibição de se obter a permissão ou a habilitação para dirigir veículo automotor imposta com fundamento neste Código:		SIM
	Art. 309. Dirigir veículo automotor, em via pública, sem a devida Permissão para Dirigir ou Habilitação ou, ainda, se cassado o direito de dirigir, gerando perigo de dano:		SIM
	Art. 310. Permitir, confiar ou entregar a direção de veículo automotor a pessoa não habilitada, com habilitação cassada ou com o direito de dirigir suspenso, ou, ainda, a quem, por seu estado de saúde, física ou mental, ou por embriaguez, não esteja em condições de conduzi-lo com segurança:		SIM
	Art. 311. Trafegar em velocidade incompatível com a segurança nas proximidades de escolas, hospitais, estações de embarque e desembarque de passageiros, logradouros estreitos, ou onde haja grande movimentação ou concentração de pessoas, gerando perigo de dano:		SIM
Art. 312. Inovar artificialmente, em caso de acidente automobilístico com vítima, na pendência do respectivo procedimento policial preparatório, inquérito policial ou processo penal, o estado de lugar, de coisa ou de pessoa, a fim de induzir a erro o agente policial, o perito, ou juiz	SIM		
Lei de Drogas - Lei nº 11.343/06	Art. 28. Quem adquirir, guardar, tiver em depósito, transportar ou trazer consigo, para consumo pessoal, drogas sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar será submetido às seguintes penas:	Advertência; prestação de serviços à comunidade; medida educativa de comparecimento a cursos	SIM
Crimes diversos – Código Penal	Art. 129. Ofender a integridade corporal ou a saúde de outrem:	Detenção de três meses a um ano.	SIM
	Art. 132 - Expor a vida ou a saúde de outrem a perigo direto e iminente:		SIM
	Art. 147 - Ameaçar alguém, por palavra, escrito ou gesto, ou qualquer outro meio simbólico, de causar-lhe mal injusto e grave:	Detenção de um a seis meses	SIM
	Art. 163 - Destruir, inutilizar ou deteriorar coisa alheia:		SIM
	Art. 197 - Constranger alguém, mediante violência ou grave ameaça: I - a exercer ou não exercer arte, ofício, profissão ou indústria, ou a trabalhar ou não trabalhar durante certo período ou em determinados dias; II - a abrir ou fechar o seu estabelecimento de trabalho, ou a participar de greve ou paralisação de atividade econômica:	Detenção de três meses a um ano	SIM
Crimes contra a Administração Pública	Art. 329 - Opor-se à execução de ato legal, mediante violência ou ameaça a funcionário competente para executá-lo ou a quem lhe esteja prestando auxílio:	Detenção de dois meses a dois anos	SIM
	Art. 330 - Desobedecer a ordem legal de	Detenção de quinze dias	SIM

- Código Penal	funcionário público:	a seis meses	
	Art. 331 - Desacatar funcionário público no exercício da função ou em razão dela:	Detenção de seis meses a dois anos	SIM
	Art. 351 - Promover ou facilitar a fuga de pessoa legalmente presa ou submetida a medida de segurança detentiva:		SIM
	Art. 340 - Provocar a ação de autoridade, comunicando-lhe a ocorrência de crime ou de contravenção que sabe não se ter verificado:	Detenção de um a seis meses	SIM
Contravenções Penais - DL nº 3.688/41	Art. 31. Deixar em liberdade, confiar à guarda de pessoa inexperiente, ou não guardar com a devida cautela animal perigoso:	Prisão simples de dez dias a dois meses	SIM
	Art. 34. Dirigir veículos na via pública, ou embarcações em águas públicas, pondo em perigo a segurança alheia:	Prisão simples de quinze dias a três meses	SIM
	Art. 42. Perturbar alguém o trabalho ou o sossego alheios:		SIM
	Art. 47. Exercer profissão ou atividade econômica ou anunciar que a exerce, sem preencher as condições a que por lei está subordinado o seu exercício:		
	Art. 62. Apresentar-se publicamente em estado de embriaguez, de modo que cause escândalo ou ponha em perigo a segurança própria ou alheia:		
	Art. 37. Arremessar ou derramar em via pública, ou em lugar de uso comum, ou do uso alheio, coisa que possa ofender, sujar ou molestar alguém:	Multa	SIM
	Art. 50. Estabelecer ou explorar jogo de azar em lugar público ou acessível ao público, mediante o pagamento de entrada ou sem ele:	Prisão simples de três meses a um ano	SIM
	Art. 65. Molestar alguém ou perturbar-lhe a tranquilidade, por acinte ou por motivo reprovável:	Prisão simples de quinze dias a dois meses	SIM
	Art. 51. Comercializar motosserra ou utilizá-la em florestas e nas demais formas de vegetação, sem licença ou registro da autoridade competente:	Detenção de três meses a um ano	SIM
Art. 65. Pichar ou por outro meio conspurcar edificação ou monumento urbano:	SIM		
Estatuto do Estrangeiro - Lei nº 6.815/80	Art. 125. Constitui infração, sujeitando o infrator às penas aqui cominadas: II - demorar-se no território nacional após esgotado o prazo legal de estada:	Multa	SIM
Estatuto da Criança e Adolescente - Lei nº 8.069/90	Art. 232. Submeter criança ou adolescente sob sua autoridade, guarda ou vigilância a vexame ou a constrangimento:	Detenção de seis meses a dois anos	SIM
Crimes Tributários - Lei nº 8.137/90	Art. 2º Constitui crime da mesma natureza: I - fazer declaração falsa ou omitir declaração sobre rendas, bens ou fatos, ou empregar outra fraude, para eximir-se, total ou parcialmente, de pagamento de tributo;		SIM

Fonte: Elaborado pelo autor

Como se observa, as IMPO encontram-se espalhadas em inúmeras normas de natureza penal. Em algumas, como na Lei de Contravenções Penais, há homogeneidade quanto à

admissibilidade do TCO, ou seja, é cabível o termo circunstanciado para todas as infrações ali previstas. Para a maioria, no entanto, cumpre à autoridade a análise específica quanto ao cabimento ou não do mecanismo, tendo-se por critério sempre a pena máxima de até 2 anos de detenção ou reclusão.

Se o cabimento e o procedimento de lavratura do TCO são bastante delineados na lei, o mesmo não se pode dizer quanto a quem compete a sua lavratura. O termo “autoridade policial”, insculpido no início do art. 69, dividiu a literatura processualista sobre quais policiais seriam considerados como “competentes” para a lavratura e encaminhamento do TCO ao Poder Judiciário. Dentre os renomados autores contrários à lavratura do TCO por agentes de polícias ostensivas, destaca-se o magistério de Rosa e Khaled Júnior (2014), segundo os quais o TCO é um substitutivo do inquérito policial, somente podendo ser formalizado por delegados de polícia.

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. (ROSA e KHALED JÚNIOR, 2014).

No mesmo sentido, Saad (2004) aponta que o termo circunstanciado deve ser lavrado por autoridade policial, segundo determina o art. 69, caput, da Lei nº 9.099/95 entendendo esta autora como autoridade policial apenas o delegado de polícia de carreira, pois exerce as funções de polícia judiciária. Bitencourt (2006) entende que o termo circunstanciado e o encaminhamento direto ao Juizado Especial não podem ser realizados por integrantes da polícia militar, mas se contradiz ao justificar a aplicação do termo circunstanciado pela própria Polícia Militar naqueles locais desprovidos de delegacia de polícia civil, em que a função é exercida por destacamentos militares.

De maneira oposta, Grinover (et al, 2002) admitem de forma incontestada a possibilidade de lavratura do termo circunstanciado por qualquer agente de polícia, independente de compor os quadros da polícia civil ou não. Argumenta-se que a lei não privou as polícias federal e civis de suas funções constitucionais, contudo, tais atribuições não impedem a atuação de qualquer outra autoridade policial, ao ter conhecimento do fato delituoso, tome as providências indicadas no dispositivo, até porque o inquérito policial é expressamente dispensado nesses casos. Nessa linha, afirma Jesus (2010) que em sentido lato sob o enfoque

do Direito Administrativo, todo servidor público dotado do poder de submeter pessoas a atos legais de policiamento, como lavratura de auto de infração (multa de trânsito); diligência de busca pessoal no suspeito (art. 244 do CPP); apreensão de objetos utilizados na prática de crime; encaminhamento do preso em flagrante ao distrito policial, escoltas oficiais, preservação de local de crime até a chegada da Polícia Científica etc. é autoridade.

Mesmo diante da controvérsia entre intelectuais do direito e atores envolvidos, a matéria foi regulamentada em diversos estados, ora pelo Poder Executivo, ora pelo próprio Poder Judiciário, via de regra, atribuindo também às polícias militares a competência para lavratura de termos circunstanciados. O Estado de Santa Catarina foi um dos pioneiros, regulamentando a matéria ainda na década de 1990, pelo Provimento nº 04/99 do respectivo Tribunal de Justiça⁵⁰. O mesmo molde jurídico foi adotado em São Paulo, com o Provimento nº 806/03 do Tribunal de Justiça Estadual. No Rio Grande do Sul e no Paraná, a regulamentação foi exarada pelas respectivas secretarias de segurança pública, no primeiro caso pela Portaria nº 172 de 2000 e no segundo pela Resolução nº 309 de 2005.

Algumas dessas normativas foram contestadas em âmbito administrativo ou judicial. Exemplo disso foi a Portaria nº 172/2000, que regulamentou o emprego do TCO pela Brigada Militar do Rio Grande do Sul. À época a Associação dos Delegados de Polícia ingressou com Ação de Inconstitucionalidade junto ao Tribunal de Justiça do Estado, o qual a julgou improcedente. Tal fato evidencia o alto grau de conflitividade entre as instituições - Brigada Militar *versus* Polícia Civil – quando se trata de ver suas competências reduzidas, ou, no caso, compartilhadas, com a outra. Destaca-se, também, que o Poder Executivo Gaúcho defendera de forma incontestada a manutenção da Portaria, marcando sua posição pelo amplo emprego do TCO no estado.

Por três vezes esse conflito jurídico-institucional foi apreciado pelo Supremo Tribunal Federal. As decisões proferidas pela Corte Suprema têm servido de combustível ao acirramento da discussão entre os polos favoráveis e contrários à lavratura do TCO por agentes de polícia não integrantes da carreira de Delegado. O Quadro 4 traz um resumo dessas ações, passando-se na sequência à análise de cada uma delas.

⁵⁰ Provimentos judiciais são “todos os atos portadores de uma vontade do Estado-Juiz” (DIMARCO, 2013). Nesse conceito incluem-se tanto as decisões de ordem jurisdicional (sentenças, acórdãos) quanto as de ordem administrativa. No caso sob análise, o TJ-SC usou de um provimento para regulamentar internamente (dentro do Poder Judiciário local) o recebimento dos termos circunstanciados lavrados pelas polícias militares do Estado, vinculando todos os magistrados a ele vinculados.

Quadro 4: Ações no STF sobre a competência para lavratura do TCO

Instituto Jurídico	Objeto da ação	Decisão da Corte
ADI 2818/PR – 2004	Declaração de inconstitucionalidade da Portaria nº 034/2000 TJ-PR	Extinção sem julgamento do mérito
ADI 3614/PR – 2007	Declaração de inconstitucionalidade do Decreto nº 1.557/03 – PR	Decisão do STF pela inconstitucionalidade da norma
RE nº 702.617/AM – 2013	Declaração de inconstitucional a Lei nº 3.514/2010 – AM	Decisão do STF pela inconstitucionalidade da norma
ADI nº 5637/MG – 2016	Declaração de inconstitucionalidade do art. 191 da Lei nº 22.257/16 – MG	Aguardando julgamento

Fonte: Elaborado pelo autor com base em informações constantes do sítio eletrônico do STF

A primeira vez que a Corte apreciou a matéria foi em 2004, quando o provimento nº 034/2000, expedido pela Corregedoria-Geral do Tribunal de Justiça do Paraná foi atacado pela Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 2818/PR, de autoria do Partido Social Liberal. Em síntese, a normativa admitia a lavratura dos termos circunstanciados de ocorrências por “autoridade policial civil ou militar”. A ADI propunha a declaração de inconstitucionalidade da expressão “ou militar”, delimitando tal competência apenas às autoridades policiais civis. O mérito da ação, no entanto, sequer fora apreciado, pois a normativa apenas interpretava norma infraconstitucional, inadmitindo-se, portanto, qualquer juízo quanto à sua constitucionalidade (STF, ADI 2618/PR).

Nada obstante, o Ministro Carlos Velloso, relator da ADI, foi taxativo ao afirmar que, a despeito das questões processuais, não via qualquer ofensa ao plano da estrita legalidade, pois “na verdade não se trata de ato de polícia judiciária, mas de ato típico da polícia ostensiva de preservação da ordem pública, de que trata o § 5º do art. 144 da Constituição”.⁵¹ Na oportunidade, o Plenário da Corte acompanhou o voto do Ministro por unanimidade. (STF, ADI 2618/PR).

Em 2007, o tema voltou ao Plenário do Supremo no julgamento da ADI nº 3614/PR, requerida pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil⁵². Desta vez, contestava-se a constitucionalidade do Decreto nº 1.557/03, de autoria do Governador do Estado do

⁵¹ Trecho do julgamento com a fala do Ministro Carlos Velloso, disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=YJYQwhNoT3s>. Acesso em 25/10/2018.

⁵² Em que pese a ADI ter sido proposta pelo Conselho federal da OAB, destaca-se que a Associação Nacional dos Delegados de Polícia (ADEPOL) foi admitida no processo na condição de *Amicus Curiae*.

Paraná. Esse julgamento tem sido usado como “fundamento jurídico” para a impossibilidade de lavratura do TCO por policiais militares, pois a decisão do STF foi favorável ao pedido, declarando a norma-objeto inconstitucional. Nada obstante isso, uma análise apurada do referido julgamento não admite se chegar a essa conclusão.

Com ênfase, o objeto do Decreto nº 1.557/03 não era a confecção de termos circunstanciados por policiais militares, conforme previra a Lei nº 9.099/95, e sim a possibilidade de sargentos e subtenentes da polícia militar desempenharem as funções de delegado de polícia nos municípios desprovidos de servidores daquela carreira (art. 1º). Tanto é que a norma determinava a organização de processo seletivo para escolha dos policiais (art. 3º), seguido de treinamento próprio, promovido por agentes da Polícia Civil (art. 4º).⁵³ A grande problemática deste julgamento diz respeito ao art. 5º do decreto impugnado, cuja norma insculpida apregoa: “os Policiais Militares designados na forma deste Decreto elaborarão Termo Circunstanciado, encaminhando os respectivos documentos à Delegacia de Polícia da sede da Comarca”.

Deve-se esclarecer que o “termo circunstanciado” expresso no Decreto nº 1.557/03 não guarda - tirando o título - nenhuma relação com o termo circunstanciado previsto no art. 69 da Lei nº 9.099/95. Basta verificar que enquanto o TCO da Lei nº 9.099/95 se delimita apenas às infrações penais de menor potencial ofensivo e deve ser encaminhado diretamente ao órgão jurisdicional competente; o referido no Decreto nº 1.557/03 não possuía qualquer delimitação axiológica de pena máxima, devendo ser encaminhado às delegacias de polícia da sede da comarca para posterior apuração criminal. Em síntese, o Decreto regulamentava, era a possibilidade de policiais militares exercerem funções próprias de delegados nos municípios onde houvesse falta desses, lavrando termos circunstanciados de quaisquer ocorrências que lhes chegassem. Como se observa, a única semelhança entre o termo circunstanciado do Decreto nº 1.557/03 e o TCO da Lei nº 9.099/95 é nome, no mais são institutos completamente díspares.

Essa diferenciação, todavia, não parece ter ficado clara para o Tribunal. Em trecho de seu voto o Ministro Gilmar Mendes assinalou que “a expressão ‘termo circunstanciado’ remete à Lei nº 9.099/95, que, na verdade, não é função primacial da autoridade policial civil (...) podendo ser exercida por qualquer autoridade policial”. Apesar da posição individual do

⁵³ PARANÁ, Decreto 1.557/03 - Art. 1º. Nos municípios em que o Departamento de Polícia Civil não contar com servidor de carreira para o desempenho das funções de Delegado de Polícia de carreira, o atendimento nas Delegacias de Polícia será realizado por Subtenente ou Sargento da Polícia Militar.

Ministro sobre o tema encontrar assento em parte da literatura processual brasileira, a mesma foge por completo ao mérito discutido na respectiva ADI.

Em realidade, a abrangência do Decreto impugnado ia muito além das perspectivas previstas na Lei nº 9.099/95, pois criava uma espécie de “substituição provisória” de delegados e agentes de polícia civil por quadros próprios da Polícia Militar do Paraná, em municípios onde não existissem servidores daquele órgão. Assim, estes militares exerceriam plenas funções da atividade policial judiciária, aparentemente afrontando à repartição de competências previstas no art. 144 da Constituição Federal. Por tudo, o Decreto foi declarado inconstitucional pelo STF.⁵⁴

Em 2013, chegou à Primeira Turma da Corte o Recurso Extraordinário - RE nº 702.617/AM, oriundo do Estado do Amazonas. O recurso tinha por objeto contestar uma decisão do Tribunal de Justiça daquele Estado, a qual considerara inconstitucional a Lei nº 3.514/2010. Em síntese, a lei impugnada incluía entre as funções da Polícia Militar a confecção de termos circunstanciados de ocorrência (art. 3º, VIII). A decisão da Corte foi relatada pelo voto do Ministro Luiz Fux, tomando-se por acórdão paradigma⁵⁵ a ADI nº 3614/PR, mantendo-se, portanto, a decisão do Tribunal Amazonense que inadmitia a lavratura de termos circunstanciados por policiais militares daquele estado. Cabe observar, no entanto, que a decisão foi proferida por órgão fracionário⁵⁶, o qual, na oportunidade, contava com apenas 03 (três) Ministros, sendo temerário tratá-la como uma decisão definitiva sobre o tema.

A mais recente ação chegada ao Supremo acerca da matéria trata-se da ADI nº 5637/MG, movida pela Associação Nacional dos Delegados de Polícia do Brasil, na qual se contesta o art. 191 da Lei nº 22.257/16 do Estado de Minas Gerais. Ao contrário dos julgamentos anteriores, a norma-objeto da ADI possui um texto bastante claro, possibilitando, enfim, uma decisão definitiva da Corte quanto ao mérito da questão.

⁵⁴ EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. DECRETO N. 1.557/2003 DO ESTADO DO PARANÁ, QUE ATRIBUI A SUBTENENTES OU SARGENTOS COMBATENTES O ATENDIMENTO NAS DELEGACIAS DE POLÍCIA, NOS MUNICÍPIOS QUE NÃO DISPÕEM DE SERVIDOR DE CARREIRA PARA O DESEMPENHO DAS FUNÇÕES DE DELEGADO DE POLÍCIA. DESVIO DE FUNÇÃO. OFENSA AO ART. 144, CAPUT, INC. IV E V E §§ 4º E 5º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE.

⁵⁵ Acórdão paradigma consiste numa decisão anterior da Corte que sirva como norte para uma nova decisão sobre tema semelhante. No caso concreto, parece ter havido um equívoco no voto do Ministro Luís Fux, pois, conforme apontado nos parágrafos anteriores, a ADI 3614/PR sequer tratava da Lei nº 9.099/95. Ou seja, os “termos circunstanciados” previstos na Lei nº 3.514/2010, do Estado do Amazonas, não guardam nenhuma semelhança aos previstos pelo Decreto nº 1.557/03 do Estado do Paraná, declarado inconstitucional pelo STF.

⁵⁶ O STF é composto pelo Plenário (reunião dos 11 ministros) e por dois órgãos fracionários (1º Turma e 2º Turma), cada uma com cinco ministros. À medida que qualquer processo chega ao STF ocorre a distribuição do mesmo, podendo este ser julgado por uma das turmas ou pelo Plenário. Inúmeras normas jurídicas (constituição, leis, regulamentos) orientam como se dá essa distribuição, não cabendo maiores aprofundamentos neste trabalho.

Art. 191 - O termo circunstanciado de ocorrência, de que trata a Lei Federal nº 9099, de 26 de setembro de 1995, poderá ser lavrado por todos os integrantes dos órgãos a que se referem os incisos IV e V do caput do art. 144 da Constituição da República. (MINAS GERAIS, 2016)

Não por outra razão, tão logo foi sorteado como relator, o Ministro Edson Fachin determinou a adoção do rito previsto no art. 12 da Lei nº 9.868/99⁵⁷, nas suas palavras, “a fim de possibilitar ao Supremo Tribunal Federal a análise definitiva da questão”, ratificando aquilo que apontamos nos parágrafos antecedentes: a falta de clareza nos pronunciamentos anteriores da Corte sobre a matéria.

A despeito da divergência, o termo circunstanciado vem se mostrando um importante instrumento no enfrentamento às infrações de menor potencial ofensivo. Pesquisa realizada por Santos (2013), tomando por base depoimentos de agentes públicos da área de segurança, apontou como suas principais vantagens: a celeridade na resolução das ocorrências; maior agilidade e eficiência procedimental; agilidade no tempo de retorno à atividade-fim do policiamento ostensivo; desobstrução de delegacias; redução de custos operacionais com deslocamentos e o menor desgaste psicológico da vítima.

A regra insculpida na Lei nº 9.099/95 é imperativa para todas as agências de persecução penal, dessa forma, o termo circunstanciado nas IMPO passa a ser um direito subjetivo do acusado. Contudo, toda conflituosidade em torno de quem detém a competência para sua lavratura, pode ter inibido sua implementação em diversos estados. Caso a organização implemente o TCO, este passa a ser mais um mecanismo a disposição do policial responsável pela ocorrência, ou seja, em se tratando de uma IMPO cabe ao agente decidir pela lavratura do TCO ou, em razão da complexidade do fato, o encaminhamento à delegacia de polícia judiciária competente.

O principal argumento favorável à implementação do TCO por agentes de polícia ostensiva consiste na ideia de “celeridade” no encaminhamento das ocorrências criminais. De fato, com o emprego do TCO há uma desburocratização do procedimento, pois, na medida em que as ocorrências deixam de passar pela polícia judiciária, geram-se, para esta, duas consequências práticas: a redução quantitativa de trabalho e a maior disponibilidade de tempo para as atividades investigativas. A prática policial demonstra que a lavratura de um flagrante

⁵⁷ Lei nº 9.868/98 – Art. 12 “Art. 12. Havendo pedido de medida cautelar, o relator, em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, poderá, após a prestação das informações, no prazo de dez dias, e a manifestação do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de cinco dias, submeter o processo diretamente ao Tribunal, que terá a faculdade de julgar definitivamente a ação”. (BRASIL 1998)

delito envolve uma cadeia de procedimentos formais, demandando um tempo considerável de toda burocracia envolvida⁵⁸.

Por outro lado, entre os argumentos contrários ao emprego do TCO por agentes de polícia ostensiva, acentua-se a usurpação de competências das polícias judiciárias, pois ao delimitar as atribuições dos órgãos de segurança pública, a Constituição Federal deixou a cargo dos delegados de carreira a chefia das polícias civis, com a competência de apurar as infrações penais, exceto as militares⁵⁹. Nessa senda, a lavratura do TCO requereria do agente público conhecimento técnico jurídico, pois eventual erro de tipificação⁶⁰ teria o condão de cominar prejuízos ao acusado durante a persecução penal.

À parte de todo o impasse jurídico que envolve o tema, o termo circunstanciado já é uma realidade em boa parte das polícias militares do país e passou a ser largamente empregado pela Polícia Rodoviária Federal nos últimos cinco anos, por isso, a análise de sua implementação se faz relevante a considerar: i) trata-se de uma organização policial federal e de carreira única, com modelo bastante próximo das polícias de ciclo completo; ii) a análise empírica permitirá desvendar as principais dificuldades, vantagens e prejuízos advindos de seu emprego; iii) o mecanismo aumenta o nível de discricionariedade da burocracia, dado que há a opção pelo encaminhamento via TCO ou delegacia; iv) possibilita-se uma análise prescritiva, com correção de eventuais falhas procedimentais no registro das ocorrências.

O tópico seguinte adentrará os aspectos teóricos sobre a implementação de políticas públicas. Com base na literatura nacional e estrangeira serão apontados seus principais conceitos, de modo a se estabelecer os parâmetros para a análise empírica do próximo capítulo.

3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS: TIPOLOGIAS, *POLICY CYCLE* E IMPLEMENTAÇÃO

Uma questão central no estudo das políticas públicas está em encontrar uma definição que abarque todas as suas variáveis, a considerar o fato de as políticas públicas poderem ser

⁵⁸ O procedimento de lavratura do flagrante delito encontra-se entre os art. 301 e 310 do CPP e inclui, entre outras fases a oitiva do condutor, testemunhas, perícias e exame de corpo delito, interrogatório do suspeito, etc. O tempo de lavratura depende de uma série de fatores como a qualidade e viabilidade dos sistemas informatizados; número de testemunhas, acusados e policiais; quantidade de ocorrências em espera; capacitação dos policiais responsáveis; etc. Nada obstante, por melhores que sejam as condições, raramente isso demora menos de uma hora – período esse em que todos os policiais permanecem na delegacia.

⁵⁹ CF/88 – Art. 144, § 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

⁶⁰ Consiste no processo mental de encaixe do fato à norma penal correspondente. É comum no direito penal que uma mesma conduta (ação ou omissão) pareçam se encaixar em mais de uma norma penal. Tipificação é justamente a análise técnica, feita pelo agente público (delegado, promotor, juiz), que cominará ao fato a respectiva norma jurídica.

compreendidas tanto como um mecanismo para a solução de problemas da sociedade, quanto como o resultado de um embate de ideias (CARVALHO; BARBOSA; SOARES, 2010). Na primeira hipótese, vislumbra-se uma vertente mais racionalista, focalizada nos procedimentos em torno do qual as políticas são elaboradas e postas em prática, já a segunda focaliza nos aspectos conflituosos, que caracterizam a quase totalidade das *policies*. Boneti (2007, p. 74) buscando unir essas duas abordagens, define políticas públicas como:

[...] o resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelece no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil. Tais relações determinam um conjunto de ações atribuídas à instituição estatal, que provocam o direcionamento (e/ou o redirecionamento) dos rumos de ações de intervenção administrativa do Estado na realidade social e/ou de investimentos.

Para Pierson (2003 *apud* Lotta, 2012), políticas públicas representam as regras centrais que regem as interações humanas, definindo recompensas e punições associadas a comportamentos específicos, podendo se estender desde a elegibilidade a formas particulares de incentivos e generosidades governamentais, até a aplicação de altas multas, encarceramentos ou mesmo à pena de morte. Este autor inova na discussão do conceito ao realizar uma aproximação entre política pública e instituição, em seu termo: “política pública como instituição”. Inova porque segundo a visão tradicional, instituições são regras formais que de alguma maneira condicionam o comportamento dos indivíduos⁶¹, podendo ser formalizadas por meio de leis, códigos, estatutos, regimentos, etc.

Do ponto de vista de seu conteúdo, seguindo a clássica tipologia proposta por Lowi (1972), uma política pública pode ser: i) regulatória, ii) distributiva, iii) redistributiva ou iv) constitutiva. As regulatórias são estabelecidas de padrões comportamentais e de rotinas de trabalho na Administração Pública; as distributivas são calcadas na concentração de benefícios para determinados atores e distribuição dos respectivos custos à coletividade; as redistributivas são orientadas pela concentração de benefícios e de custos para diferentes grupos de atores – são políticas marcadamente conflituosas; por fim, as constitutivas são definidoras e delimitadoras de competências jurisdicionais, políticas e estruturais no plano do poder público.

⁶¹ Secchi (2010) destaca que este conceito advém da literatura internacional e difere-se substancialmente do que normalmente é empregado no Brasil, onde o conceito de instituição costuma aparecer como sinônimo de organização ou entidade.

A criação do TCO a partir da redação original da Lei nº 9.099/95 é uma típica política regulatória, na medida em que impõe novos padrões de comportamento para agentes da Administração Pública, refletindo em alterações na dinâmica da burocracia estatal. Com o pleno funcionamento do TCO, as polícias ostensivas passam a dispor de um novo mecanismo de registro e encaminhamento de ocorrências criminais, o qual se daria diretamente ao Poder Judiciário, sem participação da polícia judiciária. Esta, por sua vez, tem considerável redução nas suas demandas de trabalho, já que deixaria de receber das polícias ostensivas os flagrantes de infrações penais de menor potencial ofensivo.

A importância de se compreender as tipologias de políticas públicas não reside na mera capacidade classificatória, e sim no fato de que o tipo de política tem relevância no nível de conflituosidade encontrado na arena de negociações e posteriormente na execução. As políticas distributivas e redistributivas são diametralmente opostas quanto à conflituosidade, sendo que nas primeiras os custos de execução são distribuídos à coletividade e nas segundas são arcados por determinados grupos específicos. Em síntese, a lógica das políticas redistributivas é - para alguém ganhar, outro tem que perder, já nas distributivas - alguém ganha sem necessariamente o outro perder.

A tipologia passa, portanto, a ser um ponto de partida também para a análise do processo de implementação, pois diferentes questões políticas evocam a participação de diferentes atores e níveis de aproximação, tomando-se por referência o grau de conflituosidade presente em cada iniciativa. Trazendo para o caso sob estudo, já se identificou que a implementação do TCO abarca uma gama considerável de conflitos entre as organizações policiais, pois mesmo sendo uma política regulatória, há o incremento de atribuições e recursos de poder nas polícias ostensivas e a supressão de outras nas judiciárias.

Ademais, é possível estabelecer perspectivas quanto ao nível de dificuldade de implementação de acordo com o tipo de política. Hangroove (*apud* HAM e HILL, 1993) sugere que políticas redistributivas são de implementação mais complexa que as distributivas, ao passo que o sucesso das regulatórias dependerá do grau de consequências redistributivas nelas presente.

Esse ponto fica bastante claro, quando se observa a implementação do TCO pelas polícias militares, a qual despertou, aparentemente, maior conflito institucional com as polícias civis, do que entre estas e a PRF. O fato de pertencerem ao mesmo ente político (governo do estado) cria na PM e PC um maior acirramento por espaços de poder e atribuições. A disputa por competências parece ser mais evidente, e como tal, gerou inúmeras demandas judiciais, algumas destas mencionadas no tópico anterior. Santos (2015) observa

que esta rivalidade é histórica, existindo antes mesmo do processo de redemocratização. No cenário de implementação do TCO na PRF/RS (tema do próximo capítulo) não foram identificados conflitos relevantes entre as organizações. Isto pode decorrer de serem instituições de entes políticos diversos (PRF – União *versus* PC – Estado) ou até mesmo por conta do histórico de derrota que a polícia civil gaúcha sofrera com a Portaria nº 172/2000.

Do ponto de vista temporal, a literatura da área de políticas públicas vem se debruçando na compreensão dessas enquanto um emaranhado de processos e procedimentos, com diversas fases e etapas, ao que se convencionou chamar de *policy cycle*. Aqui, as políticas públicas são consideradas como consequência de um ciclo deliberativo, o qual após diversas fases e estágios com participação de atores estatais e privados apresenta seus resultados. O *policy cycle* diz respeito a uma série de procedimentos encadeados na formação e concretude das políticas públicas.

Frey (2009) propõe a divisão do *policy cycle* em cinco fases: a) percepção e definição de problemas; b) *agenda setting*; c) elaboração de programas e de decisão; d) implementação da política; e) avaliação e correção da ação. As fases apontadas pelo autor dizem respeito a cada um dos momentos pelo qual a política deverá passar até a resolução do problema. Todavia, apesar de ser uma forma mais didática de compreender o processo temporal das políticas públicas, essa discussão não indica categorias de análise próprias para as fases ou etapas do ciclo. Portanto, se convencionou empiricamente estudar as etapas ou fases de forma separada, a fim de possibilitar maior aprofundamento e discussão teórica com as teorias de agenda, implementação ou avaliação, por exemplo.

A identificação (percepção ou definição) do problema “é a discrepância entre o *status quo* e uma situação ideal possível” (SECCHI, 2010, p. 34). Problemas públicos são os que ganham relevância a ponto de movimentar a máquina política, passando esta a se organizar em torno da construção de alternativas, as quais poderão redundar (ou não) em políticas públicas.

Na fase de *agenda setting*, ou de formação da agenda, decide-se se um problema deve ser incluído, excluído ou ter sua inclusão adiada na pauta política. Essa avaliação é feita com base num cálculo de custos e benefícios entre as várias opções possíveis, bem como acerca das chances reais de sucesso da *policy* frente à arena política (FREY, 2009). Subirats (1989) destaca que a inclusão e permanência de um problema na agenda política está diretamente relacionado à limitação de recursos humanos e materiais, à capacidade ou oportunidade política e à pressão popular.

Incluído o problema na agenda, passa-se à fase de elaboração de programas e de decisão⁶². Neste momento, dar-se-á a escolha da solução mais adequada ao problema público. Frey (Ibid, p. 228) destaca que “o ato de decisão é normalmente precedido de processos de conflito e de acordo, envolvendo pelo menos os agentes mais influentes na política e na administração”. O processo de tomada de decisão vem se destacando como o momento mais estudado por pesquisadores e cientistas políticos, tanto na literatura estrangeira quanto nacional. Destes estudos podem ser destacados cinco modelos de decisão amplamente divulgados na literatura: o da racionalidade absoluta, da racionalidade limitada, o incremental, o da lata de lixo (*garbage can*) e o dos múltiplos fluxos⁶³.

No que toca à discussão sobre a fase de política pública ora em análise, implementar consiste na colocação em prática das regras, rotinas e processos planejados na fase de elaboração. A fase de implementação já foi considerada como mera variável dependente da tomada de decisão política, razão pela qual estudiosos de políticas públicas a negligenciaram por muito tempo. Os estudos na área concentravam-se principalmente em torno do processo de elaboração e tomada de decisão, dando ênfase aos conflitos e acordos envolvendo os atores mais influentes da política e administração. Contudo, nas últimas décadas a implementação passou a ser objeto de diversos estudos, geralmente buscando-se compreender o porquê de uma mesma política alcançar resultados distintos a depender dos espaços e atores envolvidos. Assim, a discussão sobre implementação permite repensar a ideia de que o comportamento dos atores seria totalmente moldado pelas instituições formais, ressaltando-se inclusive o papel das regras informais (hábitos culturais, rotinas de trabalho) como determinantes da dinâmica da política.

A última fase do *policy cycle* é a avaliação, seguida ou não da correção de rumos. Nesta, apreciam-se os programas já implementados no tocante aos seus impactos efetivos (FREY, 2009). Na avaliação observam-se os reais impactos da política e os efeitos colaterais dela decorrentes. Com o resultado da avaliação o poder público pode tomar três linhas de decisão: suspender ou cancelar a política, quando observa que os objetivos já foram atingidos; alterar os rumos do programa, quando identifica déficits nos impactos desejados ou dar início a um novo ciclo, com a identificação e definição de novos problemas públicos.

⁶² Parte da literatura (SECCHI, 2010) divide essa etapa em duas: formulação de alternativas e tomada de decisão. Enquanto a primeira se caracterizaria por um viés mais técnico, a segunda apresentaria uma feição mais política.

⁶³ Neste trabalho não temos a pretensão de abordar cada um dos modelos de tomada de decisão. Para maiores informações sobre os mesmos ver FREY 2009; SIMON, 1947; LINDBLOM, 1959; KINGDON, 1984; COHEN, MARCH E OLSEN, 1972.

3.2.1 Implementação de Políticas Públicas: modelos de análise e burocracias de nível de rua

Como dito, no campo das políticas públicas, a implementação corresponde a uma das fases do *policy cycle*, mais especificamente à fase em que os burocratas, ou outros agentes contratados ou articulados pelo Estado, passam a executar uma determinada política. Ou seja, implementar significa executar algo, um plano, um programa, ou projeto. É colocar algo em prática por intermédio de providências concretas (FARIA, 2012). Parada (2005) conceitua a “implementação como o conjunto deliberado e sequencial de atividades governamentais voltadas para a consecução dos propósitos e objetivos da política”. O”Toole Júnior (*Apud* FARIA, 2012, p. 10) destaca que o conceito de implementação está relacionado à “conexão entre a expressão da intenção governamental e os seus resultados na prática”. Fernan (1990), por sua vez, relaciona a implementação ao que acontece entre as expectativas políticas (*policy expectations*) e os resultados percebidos na prática.

Os trabalhos teóricos clássicos já produzidos na área de implementação podem ser resumidos em três grandes linhas de pesquisas, cada qual a seu tempo, sugerindo diferentes razões para as variações nos resultados da *policy*, ao mesmo tempo em que apresenta possíveis soluções para obtenção de melhores resultados. Essas linhas teóricas foram sintetizadas no Quadro 5.

Quadro 5: Principais linhas teóricas sobre implementação

AUTORES	FUNDAMENTO TEÓRICO	ARGUMENTO DOMINANTE
Pressaman e Wildavky (1973)	A implementação como processo político mecânico, linear e complexo (<i>policy cycle</i>).	O processo de implementação é uma etapa difícil e complexa, que tem maiores chances de sucesso a partir da simplificação das <i>policies</i> .
Nakamura e Smallwood (1980); Grindle e Thomaz (1989)	A implementação como um processo de barganhas políticas.	A etapa de implementação diz respeito a questões, conflitos e decisões fundamentais sobre “quem recebe o quê”.
Lipsky (1980); Silbey (1981); Musheno (2003)	A implementação é remodelada pelos burocratas de nível de rua.	Os burocratas de linha de frente gozam de alto grau de discricionariedade, sendo os responsáveis pela decisão sobre “como” implementar a política.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base na classificação proposta por Pires (2012, p. 262-264).

Os estudos sobre implementação de políticas públicas surgem nos Estados Unidos na década de 70, alcançando, neste mesmo período, a atenção de cientistas e pesquisadores também na Europa. Pode-se dividir os estudos sobre implementação em três gerações: i)

implementação vista como não problemática - vigorou até a década de 1970; ii) implementação como estágio complexo de decisões encadeadas e variável dependente da decisão política – déc. 70 e 80; iii) implementação a partir de modelos de comportamento administrativo – déc. 80 e 90. A seguir, propõe-se uma breve revisão dos principais postulados teóricos acerca do tema.

Entre os pioneiros, autores da primeira geração, destacam-se Van Meter e Van Horn (1975), ao conceituarem implementação como “as ações de indivíduos (ou grupos) públicos ou privados que são dirigidos à consecução de objetivos previamente estabelecidos mediante decisões acerca das políticas” (HAM e HILL; 1993, p. 445). A definição, embora não faça menção direta, amolda-se ao chamado modelo *top-down* de implementação que defende uma clara separação entre o estágio da formulação e a operacionalização da *policy*. Nesta perspectiva de natureza funcionalista e tecnicista, a implementação dar-se-ia de cima para baixo. Seria a implementação uma série de decisões mundanas e de interações entre os burocratas e destinatários da política, não merecendo, portanto, maiores atenções do meio acadêmico. (HAM; HILL; 1993).

No modelo *top-down* não há espaço para a discricionariedade dos implementadores, haja vista que nas estruturas tradicionais de governança há clara separação entre política e administração, a qual se dá por meio de controle e hierarquia. Parte, assim, da decisão política tomada de forma centralizada e questiona como se deu a operacionalização da política a partir dos objetivos iniciais. Nesse viés, os estudos sobre implementação voltam-se a compreender os desvios entre o planejado e o executado, buscando identificar as causas dos problemas e as formas de reestabelecer o programa decidido no nível político (LOTTA, 2012).

Tem-se um modelo de implementação em que o campo político assume um papel implementador, enquanto os chamados burocratas de rua atuam como elo entre os atores políticos e a sociedade. Matland (1995) explica que o modelo *top-down* pode ser descrito como hierárquico ou linear. O contexto no qual as abordagens *top-down* foram aplicadas são caracterizados por uma clássica divisão entre a esfera política, na qual uma decisão é acordada, e as decisões administrativas, onde a política é implementada. A divisão entre essas duas esferas também reflete hierarquia, os decisores políticos autorizam os implementadores e controlam o processo; aqueles no topo da hierarquia decidem e estes, no terreno, são obrigados a cumprir.

Matland (1995) citando clássicos como Van Meter e Van Horn (1975), Mazmanian and Sabatier (1983), Pressman and Wildavsky (1973) define como pressupostos básicos do modelo *top-down* os seguintes: i) tornar os objetivos da política claros e consistentes; ii)

minimizar o número de atores; iii) limitar a extensão da mudança necessária; e iv) a agência local responsável pela implementação deve apresentar adesão aos objetivos da política.

Em 1973, Pressman e Wildavsky divulgam a clássica obra “Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga ... Morals on a Foundation (Oakland Project)”⁶⁴. Os sugestivos - ou até mesmo sarcásticos - título e subtítulo da obra dão uma amostra do quão inconveniente seria acreditar na implementação como uma mera fase de execução suave e direta da decisão política (HAM e HILL 1973).

As contribuições de Pressman e Wildavsky podem ser sintetizadas em duas premissas básicas: i) que o processo de implementação pode ser o principal responsável pelo baixo impacto das políticas públicas; ii) que a separação rígida entre política e administração (decisão x operacionalização) não se sustenta diante de análises mais acuradas. Trabalhos como o destes autores abrem campo para outros estudos empíricos a respeito da não neutralidade da atuação dos burocratas, isto é, advogando que a implementação, tal qual a formulação, envolve escolhas e decisões tomadas por agentes não eleitos (FARIA, 2012). A partir desse momento, a implementação é associada a uma ideia de “elo perdido” entre a decisão política e sua aplicabilidade prática.

Sabatier e Mazmanian (*apud* Ham e Hill, 1993) interpretam a política pública como um predicado de seus fazedores. Para tanto, os autores destacam quatro fatores essenciais ao seu sucesso: i) sua natureza; ii) a estrutura de implementação; iii) a prevenção às interferências externas e o iv) controle sobre os burocratas. No que tange especificamente à natureza da política, argumentam ser de especial relevância a forma como os atores irão se organizar, podendo-se, inclusive, a previsão de futuros impactos. Conhecer a natureza da política torna-se, portanto, relevante também no processo e análise de implementação.

Dessa guinada nos estudos teóricos, surge um novo modelo de análise, que mais tarde ficaria conhecido como *botton up* (de baixo para cima), numa oposição ao modelo *top-down*. Segundo tal perspectiva, a política pública é vista como ação, encontrando-se na fase de implementação os mesmos processos de barganha e negociação das fases anteriores (LOTTA, 2012).

Nessa linha, Jenkins (1978, *apud* Faria, 2012) conceitua implementação como um estudo sobre a mudança. Em síntese, o autor distingue elementos capazes de alterar – ou

⁶⁴ Uma tradução possível para o título seria: “Como grandes expectativas em Washington são adulteradas em Oakland; ou porque é surpreendente que programas federais funcionem, sendo esta a saga da administração do desenvolvimento econômico, como dito por dois simpatizantes que buscam construir a moral sobre os alicerces de esperanças desmoronadas” (Tradução livre)

induzir alterações – no objeto da política. Entre estes, encontram-se a microestrutura da vida política, as organizações internas e externas ao processo político, as interações entre atores e instituições, bem como os agentes motivacionais destes (FARIA, 2012). As alterações no curso da implementação refletem justamente as necessidades, adaptações e conflitos encontrados pelos agentes durante a execução da *policy*. Assim, os objetivos e planos da fase de elaboração perdem (ou ao menos reduzem) a importância para o processo em si, de onde serão efetivamente obtidos os resultados. A política pública, portanto, deve ser considerada como flexível e adaptável às contingências, sejam elas internas (da própria estrutura pública), ideológicas, ambientais ou decorrentes de pressão de outros grupos de influência.

O modelo *Bottom-up* é descrito por Lipsky (1980) como aquele que percebe a política a partir da perspectiva da população-alvo e dos prestadores de serviços. Em sua teoria dos burocratas de rua, aponta que a discricionariedade dos implementadores de políticas no campo é fator chave da implementação bem-sucedida. Em vez de implementar políticas com fidelidade, cada nível de rua é forçado a adaptar um mandato político visando, tanto quanto possível, a realidade de cada caso.

Embora seja difícil identificar algum modelo de análise puro, a literatura aponta algumas distinções relevantes no uso destes, como a maior ênfase em resultados prescritivos ou descritivos. Seguindo-se na linha do modelo *top-down*, costuma-se focar a análise na prescrição, pois uma implementação “correta” seria aquela em acordo com o estabelecido inicialmente na decisão política. Já análise segundo um modelo *bottom-up* tende a focar na descrição, dada a preocupação com as nuances decorrentes da intervenção dos agentes, e não com a retomada da *policy* aos trilhos da decisão política.

Matland (1995, p. 149), buscando reconciliar as perspectivas *top-down* e *bottom-up* de implementação, aponta:

[...] a implementação da política ocorre em dois níveis. No nível de macroimplementação, os atores localizados centralmente planejam um programa de governo; no nível de microimplementação, as organizações locais reagem aos planos de nível macro, desenvolvem os seus próprios programas, e implementa-os. (Tradução livre).

Descrente da existência de um modelo puro, o autor aponta que a implementação em si, surge da interação entre a política e suas configurações, portanto não é realista esperar o desenvolvimento de uma teoria simples ou única de implementação. Segundo Matland (Idem), existem dois fatores principais que ajudam explicar o sucesso ou o fracasso da implementação de uma política, são o seu grau de ambiguidade e de conflito. O grau de conflito político é baseado na compreensão dos seres humanos como atores racionais e de

interesse próprio, os quais divergem regularmente e, com isso, geralmente provocam um estado de conflito. A ambiguidade ocorre nas situações em que existem muitas alternativas ou possibilidades para se pensar as mesmas circunstâncias ou fenômenos e evolui quando objetivos ou meios para uma determinada política não são claros.

Figura 2: Perspectivas de implementação a partir do modelo ambiguidade-conflito

		CONFLITO	
		Baixo	Alto
AMBIGUIDADES	Baixo	Implementação Administrativa “Recursos”	Implementação Política “Poder”
	Alto	Implementação Experimental “Condições do contexto”	Implementação Simbólica “Força das coalizões”

Fonte: Adaptado pelo autor a partir de Matland (1995, p. 160)

Assim, o autor propõe o modelo de ambiguidade-conflito para a análise de implementação, visando a superar contradições entre os modelos *top-down* e *bottom-up* e incorporar à análise - além dos pontos de vista dos formuladores e implementadores - a participação dos chamados *stakeholders*, ou seja, os principais interessados ou atingidos pela política⁶⁵. Nessa direção, desenvolve quatro perspectivas de implementação: a administrativa; a simbólica; a política e a experimental, todas condicionadas pelo maior ou menor grau de conflitos e ambiguidades.

Em síntese, as perspectivas de implementação propostas por Matland (1995) podem ser resumidas em:

i) Implementação Administrativa – ocorre nas políticas com baixos níveis de ambiguidade e de conflito e se caracteriza pela existência de uma tomada de decisão com metas e tecnologia (meios) para resolver o problema. O princípio central desta implementação é que os resultados são determinados pela existência de recursos. O fluxo de informações é hierárquico (de cima para baixo), com diferentes níveis de hierarquia. Em cada nível, os

⁶⁵ Incorporar os *stakeholders* ao modelo (ou perspectiva) de análise mostra-se fundamental na política que abordamos neste trabalho. Ocorre que uma das condições para lavratura do TCO é justamente a concordância do cidadão flagrado no cometimento de uma IMPO em assinar o termo de compromisso de comparecimento, sem o qual o mecanismo torna-se juridicamente inviável.

atores têm uma clara ideia de suas responsabilidades e tarefas. Por conta disso, o ambiente de implementação é estável e relativamente fechado a influências externas.

Na implementação administrativa, o mecanismo para ganhar a complacência dos atores envolvidos é o normativo⁶⁶. As ordens dadas são percebidas como legítimas e há pouca controvérsia capaz de levar à subversão. Em algumas situações podem ser usados os mecanismos remuneratório (especialmente para atrair recursos externos) e o coercitivo, o qual costuma ser eficaz quando os meios são definidos e facilmente monitoráveis. As falhas de implementação são tratadas como problemas técnicos, devido a desencontros na comunicação, insuficiência de recursos, de tempo para o correto uso da tecnologia ou falta de monitoramento.

ii) Implementação Política – ocorre nas políticas com baixo nível de ambiguidade e alto nível de conflito e tem como princípio central a ideia de que 'os resultados da implementação são decididos pelo poder'. Os atores têm objetivos bem definidos, contudo há dissenso entre estes objetivos, que são, por vezes, incompatíveis. A decisão pode ocorrer por meio da imposição de um grupo/coalizão a outros participantes ou por meio de barganhas até se alcançar um acordo. O ambiente é preponderantemente instável e o mais aberto a influências externas.

Embora a política seja definida, os recursos essenciais são controlados por atores céticos, externos à organização implementadora, ou até mesmo por atores contrários à proposta. Em razão dos conflitos que permeiam o processo, a implementação será bem sucedida quando houver meios eficazes de imposição da vontade. Assim, os mecanismos mais usuais são o coercitivo (especialmente quando os resultados são facilmente monitoráveis) e o remuneratório.

iii) Implementação Experimental – trata-se de modelo oposto ao anterior, caracterizando-se por apresentar políticas com alto nível de ambiguidade e baixo nível de conflito. O princípio central deste modelo é que as condições contextuais dominam o processo, de maneira que o sucesso da política depende fortemente dos atores envolvidos em sua microimplementação. Os objetivos e as metas não costumam ser claros, ou os objetivos são claros e as metas não. Com isso, não raras vezes uma mesma política possui consideráveis variações de um para outro local, assemelhando-se ao modelo de decisão conhecido como

⁶⁶ Etzioni, 1961 (*apud* Matland, 1995) aponta a existência de três mecanismos para ganhar a “compliance” do implementador: o normativo, pautados na hierarquia, senso de responsabilidades e objetivos comuns; o coercitivo, que usa de ameaças e sanções em casos de não cumprimento de regras; e o remunerativo, que inclui incentivos e recursos adicionais no decorrer da correta execução.

“*garbage can*” em que devido ao fluxo de atores, problemas e oportunidades de soluções, os resultados são quase imprevisíveis.

Esta tipologia é comum em situações cujas preferências sejam problemáticas e a tecnologia incerta. O elemento crucial para o sucesso de sua implementação é o nível de intensidade dos participantes, seus sentimentos, o número de outras demandas em seu tempo, sua proximidade ao *locus* onde as decisões foram tomadas e uma série de outras variáveis. A falta de conflito e a ambiguidade de interesses abre arena para a participação de inúmeros atores, além de oportunizar que a política seja moldada aos interesses e necessidades locais. Por tudo, é o modelo mais aberto a influências ambientais.

iv) Implementação Simbólica – ocorre nas políticas com alto nível de ambiguidade e alto nível de conflito⁶⁷. O princípio central é de que o nível de força da coalizão determina os resultados, de modo que o curso da política é fortemente influenciado pelo grau de coalizão dos atores em nível local⁶⁸. A ambiguidade faz com que o objetivo da política tome, por vezes, forma abstrata, admitindo diferentes perspectivas para as ações instrumentais que visam sua implementação. A competição dar-se-á sobre qual a correta visão da *policy*. Há, portanto, divergência acerca do conteúdo da política, sofrendo esta influência e variando conforme a vitalidade das coalizões formadas a nível local.

As políticas de redistribuição de bens e rendas são alguns dos exemplos de políticas simbólicas. As metas geralmente oferecem pouca informação sobre o desenho da *policy*, mas os símbolos, por si só, são suficientes para criar significativa oposição, antes mesmo de qualquer plano ser aprovado. Por se tratar de políticas conflituosas, os desacordos entre os atores são resolvidos com base em coerção ou barganhas, as ambiguidades dificultam a estruturação e o monitoramento local, podendo levar a diferentes resultados a depender de onde e por quem são implementadas.

Qualquer que seja o modelo/perspectiva de implementação adotado, identifica-se cada vez mais a relevância do papel desempenhado pela burocracia. Acerca disso, a clássica lição de Weber (1947, apud Lotta, 2012) destacou a importância desta (a burocracia) se restringir à mera execução de regras sem qualquer nível de discricionariedade. As paixões e valores, próprios do meio político, não deveriam possuir espaço nas ações da burocracia, tão logo, não

⁶⁷ Em que pese sejam raras políticas que possuam, ao mesmo tempo, altos níveis de ambiguidade e conflito, Olsen (1970) destaca que as políticas simbólicas possuem um importante papel na confirmação de novos objetivos, na reafirmação de antigas metas, bem como na ênfase a valores e princípios fundamentais de uma sociedade.

⁶⁸ A diferença entre o modelo simbólico e o político é que enquanto naquele a definição da implementação se dá em função das coalizões no micronível, neste ocorre por conta das coalizões no nível macro.

caberia à mesma o ônus da decisão de mérito, mas tão somente o cumprimento das regras elaboradas pelos atores políticos.

Nessa cadeia de responsabilizações haveria uma divisão: o agente político responde perante a sociedade e o burocrata perante o agente político (LOTTA, 2012). Objetivava-se definir uma distinção entre os atores políticos decisores e os aplicadores da *policy*, o que se dá, na maioria das vezes, pelo estabelecimento de regras jurídicas vinculantes para o alcance e garantia de precisão, falta de ambiguidades, unidade, subordinação e continuidade, evitando tensões e custos de distorções. Essa distinção entre responsabilização de atores baseia-se nas premissas de que o *policy maker* dispõe de informações suficientes para a tomada de decisão e que o *locus* em que a política é aplicada é suficientemente estável, dispensando reformulações durante a implementação das decisões (SUBIRATS, 2006).

De acordo com Lotta (2012), o papel e a influência dos burocratas fazem-se importantes para na compreensão de como as ações são colocadas em prática e quais fatores contribuem para mudança de rumos e resultados das políticas públicas. A burocratização desses processos é vista por teóricos como Weber (1947) como parte do desenvolvimento de uma economia complexa e do sistema político. Em sua concepção, tem-se o papel político que é de representatividade democrática, exercido pelo Estado; e o serviço público profissional que assume o papel discricionário, regido pela meritocracia. Lotta (2012, p. 2) bem resume e explica esse posicionamento:

A teoria da representação burocrática pode ser resumida da seguinte forma: a burocracia exerce discricionarieidade; dada a discricionarieidade, o burocrata tenta maximizar seus próprios valores políticos; os valores são formados pela experiência socializada, como origem social e outros atributos; e a burocracia representativa consegue tomar decisões que respondem aos interesses, necessidades e vontades dos cidadãos. Assim, para os teóricos da representação burocrática, a análise das burocracias deve incorporar alguns valores das instituições políticas e burocráticas, no sentido de se avaliar se a burocracia age como o faz porque está sendo responsiva às demandas e pressões das instituições políticas ou se suas ações se encaixam nos valores que compartilham com o público. Por trás desse olhar da burocracia implementadora enquanto representante (legítimo ou não) da população, está a ideia de que os burocratas de nível de rua se tornam, muitas vezes, mediadores entre a população e os serviços públicos (LIPSKY, 1980). A ideia é que esses burocratas conseguem estabelecer elos entre as políticas públicas (ou instituições que as coordenam) e seus beneficiários, normalmente pessoas das comunidades locais.

Modernamente, as análises sobre processos de implementação de políticas públicas focalizam cada vez mais nos chamados burocratas de nível de rua (*street-level-bureaucracy*). A expressão criada por Lipsky (1980) refere-se aos agentes estatais que atuam diretamente

com o público (clientes), especialmente professores, médicos, policiais, assistentes sociais, etc. Para o autor, um dos pontos mais importantes, e menos estudados, acerca do impacto das ações estatais na vida das pessoas é justamente o *locus* onde clientes e implementadores se encontram. Esse “lugar”, diz respeito à zona de execução da *policy*, podendo ser uma repartição pública, um hospital, uma agência de assistência social ou até mesmo a rua, como se dá a maioria das vezes na atividade policial.

Lipsky (1980) desenvolve sua teoria identificando nesse grupo de atores públicos as seguintes características: a) a interação constante com os cidadãos; b) a significativa independência em suas ações; e c) potencialidade de criar tensões na vida dos clientes. Os burocratas passam a ocupar um espaço relevante para o sucesso ou insucesso das políticas governamentais, afastando-se diametralmente de sua concepção tradicional de “burocracia maquinal”. A partir destas considerações, o conceito moderno de implementação de políticas públicas tende a se afastar das proposições iniciais, delimitando uma considerável diferença entre a fase de formulação e operacionalização da *policy*.

Assim, a importância do estudo sobre a atuação dos burocratas de rua respalda-se em quatro premissas fundamentais: i) que eles são muitos, representando parte considerável da burocracia estatal; ii) que muitos recursos públicos são alocados na sua remuneração; iii) que eles possuem grande influência sobre pessoas de baixa renda, pois são os responsáveis pelo acesso direto ao serviço público; e iv) que estes profissionais se fortalecem em associações sindicais, por meio dos quais possuem grande poder de barganha política (LOTTA, 2012).

Os burocratas de nível de rua participam da elaboração das políticas públicas através de duas vias: por um lado, tomam decisões que afetam diretamente os cidadãos, tendo um alto nível de discricionariedade; por outro, através de interação com os mesmos, incorporando seus comportamentos individuais de atuação ao comportamento do organismo (LIPSKY, 1996). O que diferencia estes profissionais dos demais agentes públicos é justamente o alto grau de discricionariedade, o qual lhes permite definir a natureza, quantidade e qualidade dos benefícios e sanções outorgados pelas organizações⁶⁹.

A discricionariedade não significa que os implementadores não estejam sujeitos à lei e demais diretrizes normativas, ao contrário, as principais regras das políticas públicas são determinadas pelas elites políticas, cabendo aos profissionais, dentro de suas esferas de atuação dar-lhes cumprimento. Em certas situações, entretanto, até mesmo o excessivo volume de regras, e as contradições entre elas, abrem caminho para uma implementação

⁶⁹ Nesse ponto, Lipsky (1996, p. 281) exemplifica que “os policiais decidem a quem deter e que tipo de comportamento deve ser vigiado” (tradução livre).

seletiva da burocracia. No campo da segurança pública, por exemplo, a infinidade de normas penais incriminadoras e de pessoas que as infringem dia a dia, só é limitada pela jornada laboral dos policiais, os quais por razões óbvias atuam seletivamente (LIPSKY, 1996).

A discricionariedade caracteriza as atividades dos burocratas de nível de rua e se justifica (e sustenta) basicamente por três razões. A primeira é que estes profissionais trabalham em situações demasiado complexas, as quais não admitem sua redução a formatos programáticos⁷⁰. A segunda é que muitas vezes se deparam com situações onde se requer uma resposta acerca de suas próprias dimensões humanas, nas quais a sensibilidade e razoabilidade não poderiam ser reduzidas a fórmulas e regras exatas⁷¹. A terceira está relacionada à autoestima destes agentes públicos, os quais induzem os cidadãos a acreditar que com eles se encontra a chave para a distribuição dos benefícios públicos (LIPSKY, 1996).

Reconhecida a existência da discricionariedade, parte da literatura aponta os conflitos dela decorrentes, especialmente para os cidadãos e os gestores públicos. Em relação aos cidadãos, a prática dos agentes públicos interfere diretamente em suas vidas, afetando-lhes as chances e oportunidades. O conflito dos burocratas de rua com os gestores está relacionado às diferenças de objetivos e valores envolvidos na função. Enquanto estes buscam os resultados adequados aos interesses da agência, aqueles processam o trabalho conforme suas próprias necessidades e preferências, assegurando o que for necessário para completar suas atividades. Apesar de conflituosa, a relação entre ambos é de mútua dependência (LOTTA, 2012).

Nessa esteira, pesquisas atuais no campo buscam compreender por que se observam tantas discrepâncias entre os objetivos de uma política e os resultados efetivamente alcançados? Ou por que uma mesma política, implementada em um mesmo local (país, estado, município) e por uma mesma organização alcança resultados tão heterogêneos? Entre os diversos fatores que afetam o desenvolvimento da *policy* encontra-se o comportamento da burocracia e de como ele impacta nos resultados da política (PIRES, 2012). Como se verifica, a compreensão sobre o conceito de implementação passou de uma atividade mecânica, maquinais e burocrática; para atividade criativa, adaptável e dinâmica, onde os agentes diretamente envolvidos em sua operacionalização desempenham um papel crucial no processo.

⁷⁰ Exemplo disso ocorre na atuação policial. Lipsky aponta que a eventual existência de regras rígidas sobre encontros potencialmente hostis tendem a inibir a intervenção policial, especialmente nas situações de perigo.

⁷¹ “Em certo momento a sociedade busca não apenas a imparcialidade dos órgãos públicos, mas também a compreensão para as circunstâncias especiais, e a flexibilidade para trata-las” (LIPSKY, 1996, p. 283) Tradução livre.

Acerca da pesquisa de comportamento das burocracias de nível de rua, tem-se que a observação direta da atuação dos agentes é uma das estratégias de coleta de dados mais aceitas pela literatura (LIPSKY, 1980). No que se refere à atividade de segurança pública, especialmente as desenvolvidas em campo pelos agentes de polícia, isso se torna praticamente inviável, em razão da insegurança gerada ao pesquisador, haja vista a inevitável exposição aos riscos diários da atividade policial, os quais se estenderiam também aos informantes, além de que os protocolos éticos de pesquisa rechaçam tal possibilidade. Notadamente, no campo da segurança, muitas análises costumam se debruçar sobre os dados estatísticos, o que também é passível de críticas, seja pela baixa confiabilidade dos dados, ou até mesmo pela dificuldade de acesso e organização dos mesmos.

Um dos maiores problemas deste tipo de análise estatística é justamente o que não está nos dados. Isto é, as situações com as quais os agentes se deparam e, por qualquer razão, optam por não encaminharem a registro. Apesar desse tipo de comportamento poder configurar uma infração administrativa, um ato de improbidade ou até mesmo um crime contra a Administração Pública (prevaricação, por exemplo), a prática é mais comum do que se imagina. Lipsky (1980) justifica que o ambiente onde os agentes de nível de rua atuam é muito complexo, necessitando de responsabilidades específicas e, muitas vezes, não uniformes. Além disso, autonomia e discricionariedade legitimam os serviços prestados pela burocracia perante os cidadãos.

No caso da atividade policial, o quadro é especialmente complexo. Embora sejam cada vez mais comuns os chamados protocolos de comportamento, especialmente para situações de crise, o dia a dia e a *expertise* dos agentes policiais tende a lhes garantir uma ampla margem de discricionariedade. Ademais, por enfrentarem situações cotidianas de risco à própria integridade física, o ímpeto de sobrevivência e de autoproteção tende a se sobrepor a qualquer normativa, por mais relevante que seja. Assim, a discricionariedade policial é uma realidade fática inegável, ainda que permaneça sendo um desafio sua demonstração de forma científica.

4. ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO TCO PELA PRF/RS

O foco deste capítulo é a análise da implementação do TCO no contexto da PRF/RS. Para tanto, uma contextualização sobre a caracterização da corporação – sua organização político-administrativa - foi inicialmente necessária, seguida de um brevíssimo mapeamento histórico da implementação do TCO, em nível nacional e estadual. O segundo e principal intento foi o de identificar quais cenários e condições burocráticas parecem favorecer a execução da regra pela PRF no estado do Rio Grande do Sul, considerando o quantitativo de termos lavrados enquanto variável *proxy* de implementação exitosa. Antes da apresentação dos achados e resposta à questão da investigação, incumbe detalhar os aspectos da coleta e sistematização dos dados, em especial os derivados das ocorrências criminais, com a finalidade de fundamentar a validade das inferências e transparecer o rigor metodológico empreendido.

4.1 POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL: ASPECTOS HISTÓRICOS, ATRIBUIÇÕES LEGAIS, ORGANIZAÇÃO E MAPEAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO DO TCO EM ÂMBITO NACIONAL

Originalmente denominada de Polícia de Estradas, a Polícia Rodoviária Federal (PRF) foi criada pelo então Presidente Washington Luiz, em 24 de julho de 1928, pelo Decreto n. 18.323, que definia as regras de trânsito (PRF, 2018). Com o Decreto n. 8.463, de 27 de dezembro de 1945, Lei Joppert, foi criado o Departamento Nacional de Estradas e Rodovias (DNER), nascendo, assim, a denominação de Polícia Rodoviária Federal (PRF).

A CRFB/88 institucionalizou a Polícia Rodoviária Federal, integrando-a ao Sistema Nacional de Segurança Pública, conforme estabelecido por seu artigo 144, caput, §2º, inciso II. Prosseguindo com sua história, em 1991, a PRF passou para o controle do Ministério da Justiça, por meio da Lei n. 8.028, de 12 de abril e 1990 e do Decreto n. 11, de 18 de janeiro de 1991, como Departamento de Polícia Rodoviária Federal, cuja competência ficou definida pelo artigo 23 do supracitado Decreto e no Regimento Interno, aprovado pela Portaria Ministerial n. 237, de 19 de março de 1991.

Durante a maior parte de sua história, as atribuições da PRF estiveram fortemente ligadas às atividades de fiscalização de trânsito e controle viário, quadro que só se alterou a partir de sua inclusão entre os órgãos permanentes do sistema de segurança pública, no artigo

144 da Constituição de 1988. Atualmente, além do texto constitucional, as competências da PRF encontram-se previstas na Lei nº 9.503/97 (Código de Trânsito Brasileiro), no Decreto nº 1.655/95 e no seu regimento interno, aprovado pela Portaria Ministerial nº 1.375/2007, que especifica e delimita as normas anteriores.

Com o aumento da criminalidade, a PRF passou a combater o crime organizado e a violência urbana, principalmente nas rotas que levam aos grandes centros e nos trechos de rodovias que passam próximos de regiões populosas. Em 1998, o cargo de patrulheiro foi transformado em Policial Rodoviário Federal. Desde então, a área de atuação da Polícia Rodoviária Federal tem se ampliado significativamente nos mais de 60 mil quilômetros de rodovias e estradas, de Norte a Sul do Brasil.

Em síntese, as atuais atribuições da PRF podem ser divididas em quatro grupos principais: 1º) relacionadas à preservação da ordem pública; 2º) relacionadas ao controle de tráfego; e 3º) relacionadas à educação para o trânsito; e 4º) relacionados à prevenção e atendimento de acidentes de trânsito. No Quadro 6, consta a sistematização de tais competências, conforme as previsões da Portaria nº 1.375/2007.

Quadro 6: Competências da PRF, segundo a Portaria nº 1.375/2007

Grupo de competências	Especificação	Dispositivo legal
Preservação da ordem pública	Preservar a ordem, a segurança pública, a incolumidade das pessoas, o patrimônio da União e o de terceiros.	Art. 1º, I,
	Executar operações relacionadas com os serviços de segurança pública, por meio do policiamento ostensivo das rodovias e estradas federais.	Art. 1º, I
	Elaborar o termo circunstanciado de ocorrências a que faz referência o parágrafo único do artigo 69 da Lei no 9.099, de 26 de setembro de 1995 (...)	Art. 1º, VII
Controle de tráfego e livre circulação	Planejar e coordenar o policiamento rodoviário;	Art. 1º, I
	Exercer os poderes de autoridade de trânsito (...)	Art. 1º, II
	Executar o policiamento, a fiscalização e a inspeção do trânsito e do transporte de pessoas e bens;	Art. 1º, III
	Assegurar a livre circulação das estradas e rodovia federais (...)	Art. 1º, VI Art. 1º, XIII
	Informar ao órgão responsável pela manutenção, conservação e sinalização das vias, sobre as condições de tráfego	
	Planejar e executar medidas de segurança para a escolta dos deslocamentos do Presidente da República e outras autoridades	Art. 1º, XIV
Educação p/ o trânsito	Executar, promover e participar das atividades de orientação e educação para a segurança do trânsito	Art. 1º, IX
Prevenção e atendimento a acidentes	Planejar e executar os serviços de prevenção de acidentes e atendimento a vítimas nas rodovias e estradas federais;	Art. 1º, IV
	Realizar levantamentos de locais de acidentes, boletins de ocorrências, análise de disco diagrama, investigações, testes de dosagem alcoólica e outros procedimentos estabelecidos em lei (...)	Art. 1º, V

Fonte: Elaborado pelo autor com base na Portaria nº 1.375/2007 do Ministério da Justiça

Do ponto de vista de sua organização burocrática, a PRF possui circunscrição em todo território nacional, para tanto, o órgão conta com uma unidade administrativa, com sede no Distrito Federal; 26 unidades administrativas desconcentradas - 22 superintendências regionais e 04 distritos - uma em cada estado da federação; 150 subunidades administrativas (delegacias) e 413 unidades operacionais, abrangendo cerca de 65 mil quilômetros de malha viária em todo território nacional.

Cada unidade administrativa regional, no total de 26, é chefiada por um Superintendente ou Chefe de Distrito com autonomia para dividir a malha viária sob sua circunscrição em quantas delegacias e unidades operacionais acreditar ser mais conveniente às características regionais. Destarte, não existe um número fixo de delegacias por regional, tampouco de unidades operacionais por delegacia, ficando a definição desta estrutura a critério de cada superintendência. Essas situações de abertura ou fechamento temporário de subunidades administrativas são operacionalizadas respeitando os respectivos efetivos policiais disponíveis em cada regional ou delegacia, dado que não cabe a seus respectivos chefes a criação ou realocação de cargos.

É primordialmente no âmbito das delegacias onde se dá a organização administrativa e operacional dos trabalhos a serem realizados pelos servidores, tanto nas unidades operacionais como no trecho de circunscrição do órgão. A chefia de delegacia é uma função de confiança cuja nomeação é de competência do superintendente regional, sem prazo fixo de duração. Por se tratar de uma carreira de entrada única, sem divisão de cargos no seu quadro funcional, todos os policiais são habilitados a ocupar as funções de chefia, tanto de delegacias quanto de superintendências regionais. Competem ao chefe de delegacia, entre outras funções, as atividades de gestão de pessoal e material sob sua responsabilidade.

Unidades Operacionais (UOP) são as menores porções descentralizadas da PRF. Essas estruturas, popularmente conhecidas como “postos de fiscalização”, constituem, em verdade, os locais de apoio à equipe de serviço, guarda de material e atendimento ao público. É comum que cada unidade também possua um gestor, porém suas funções ficam mais restritas ao controle de material e documentos por ser no contexto da delegacia que são tomadas as decisões de cunho operacional.

Cumprе salientar que as estruturas de delegacias e unidades operacionais - principalmente estas - não possuem grande estabilidade, variando seu quantitativo de acordo com condições de pessoal e material. Assim, não é incomum que o chefe de delegacia enfrente a necessidade de fechar temporariamente uma UOP por falta de efetivo ou outras condições adversas. Ademais, mesmo as delegacias ficam sujeitas a alterações de

circunscrição, fechamentos temporários ou trocas de sedes, decisões da competência do superintendente regional.

Um pouco distante do planejado no cenário de sua criação, a atuação da PRF hodiernamente concentra-se nas ações de preservação da ordem pública e combate ao crime, este fomentado pelo modal rodoviário adotado pelo Brasil para o transporte de riquezas⁷². Os números de apreensões de armas, drogas, recuperação de veículos e prisões realizadas pela PRF são demonstrativos disso. Apenas durante o período desta pesquisa (1º Jan 2015 a 31 Dez 2016), no que se refere ao combate aos crimes de contrabando e descaminho, foram apreendidas mais de 35 toneladas de agrotóxicos; 12 milhões de pacotes de cigarros e 160 mil unidades de aparelhos eletrônicos. As apreensões de drogas foram da ordem de 670 mil quilos de maconha, 10 mil quilos de cocaína e um mil e quatrocentos quilos de crack. O número de veículos recuperados atingiu mais de 4 mil unidades e o de pessoas detidas ultrapassou 34 mil.⁷³

Quanto ao enfrentamento às infrações de menor potencial ofensivo, o desempenho da PRF ganhou destaque com a implantação dos termos circunstanciados. Dada a existência da regra prevendo a lavratura dos TCO's não ser cogente, sua implantação se deu de forma incremental, a partir de tratativas e convênios realizados diretamente entre as superintendências regionais e os respectivos órgãos do Ministério Público e Poder Judiciário dos Estados.

Em nível nacional, a primeira regional a fazer uso do TCO foi a de Santa Catarina no ano de 2004, seguida do Estado do Rio Grande do Norte em 2006 e do Espírito Santo⁷⁴ em 2008 (DPRF, 2017). Os resultados obtidos nos três estados precursores foram suficientes para que as demais unidades administrativas passassem a articular convênios junto aos órgãos competentes e motivaram a direção geral a normatizar o tema em nível nacional, demonstrando a importância estratégica do mecanismo para a corporação.

Não existe em nível nacional uma padronização acerca do expediente utilizado pela PRF a fim de formalizar sua competência para lavratura de termos circunstanciados, os quais se dão ora com o Poder Judiciário, ora com o Ministério Público, na condição de titular da

⁷² Dada a estrutura eminentemente rodoviária do modal de transportes adotado no Brasil, as rodovias, especialmente as federais, tornam-se *locus* necessários para o cometimento de determinados tipos de delitos, como o tráfico internacional de drogas e armas, o contrabando e o descaminho. Esses crimes, caracterizados justamente pelo ingresso de ilícitos no país, têm passagem quase que obrigatória pelas vias sob circunscrição da PRF.

⁷³ Informações geradas no Relatório Operacional Diário, através do sistema PDI.

⁷⁴ No Espírito Santo, a PRF já confeccionava o TCO's desde 1998 a partir de tratativas pontuais com o Ministério Público Estadual e o Poder Judiciário. Em 2008, houve a formalização do convênio junto ao MPE.

ação penal pública. No Quadro 7 apresentamos uma breve exposição dos expedientes já usados a nível nacional.

Quadro 7: Tipo de expediente possibilitado na lavratura de TCO pela PRF por Estado

UF	Situação
RS	Acordo de cooperação entre a PRF e o MPE/RS
SC	Termo de cooperação entre a PRF e o MPE/SC e provimento do TJSC
PR	Termo de cooperação entre a PRF e o MPE/PR
SP	Decisão do TJSP e MPE/SP que as comarcas teriam liberdade para recepcionar ou não os termos, mais de dez comarcas já estão recebendo os TCO confeccionados pela PRF
MG	Termo de cooperação entre a PRF e o MPE/MG
ES	Recomendação do MPE/ES
BA	Termo de cooperação entre a PRF e o MPE/BA
SE	Provimento do TJSE
AL	Já houve provimento e o atual corregedor publicou outro desconsiderando o anterior
PE	Provimento do TJPE e termo de cooperação entre a PRF e o MPE/PE
PB	Provimento do TJPB
RN	Provimento do TJRN e termo de cooperação entre a PRF e o MPE/RN
CE	Termo de cooperação entre a PRF e o MPE/CE
PI	Termo de cooperação entre a PRF e o MPE/PI
PA	Termo de cooperação entre a PRF e o MPE/PA
AP	Termo de cooperação entre a PRF, MPE/AP e TJAP
TO	Termo de cooperação entre a PRF e o MPE/TO
RR	Provimento do TJRR
AC	Termo de cooperação entre a PRF e o MPE/AC
MT	Termo de cooperação entre a PRF e o MPE/AC
MS	Provimento do TJMS
GO	Termo de cooperação entre a PRF e o MPE/GO
DF	Recomendação do MP/DF

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados primários da pesquisa.

Apenas os estados de Maranhão, Rio de Janeiro, Alagoas e Amazonas ainda não viabilizaram a implantação do termo circunstanciado, sendo que nas regionais de Sergipe e Rondônia o mecanismo passou a ser usado a partir de 2017 (DPRF, 2017). Em regra,⁷⁵ o TCO foi implementado no contexto das regionais abarcando todas as delegacias do respectivo, logo, qualquer policial trabalhando numa regional que já tenha viabilizado o uso do TCO é competente para sua lavratura.

⁷⁵ Dois estados são exceção a esta regra: Paraná e São Paulo. Nestes o TCO foi implantado a nível de delegacias, portanto apenas os policiais lotados nestas são competentes para sua lavratura. (DPRF, 2017)

Em razão das divergências jurídicas acerca das autoridades competentes para lavratura do TCO, conforme já demonstrado em capítulo anterior, não existem sanções às regionais ou delegacias que não viabilizaram sua implementação. A norma interna que regulamenta o emprego do TCO nacionalmente é o Manual de Procedimentos Operacionais – MPO nº 024/2015, onde são definidos os principais conceitos e procedimentos atinentes à prática do termo circunstanciado por policiais.

Assim, a implementação do TCO na PRF deu-se de forma incremental, iniciando esparsamente nos estados, para apenas posteriormente alcançar a direção central; e voluntária, dada a inexistência de regra interna definindo prazos e/ou condições para o seu emprego. Entre os incentivos à implementação apontam-se as vantagens do mecanismo para a organização policial, como o alcance de infrações que costumavam ficar impunes, a maior aproximação e integração com órgãos jurisdicionais e o Ministério Público, a redução de conduções coercitivas até as delegacias de polícia e, por conseguinte, a racionalização do trabalho policial.

Acrescentam-se ainda, as vantagens sociais do TCO, principalmente pela redução da exposição e constrangimento do cidadão flagrado cometendo um crime de menor ofensivo, que não mais fica sujeito à prisão em flagrante ou ao pagamento de fiança, bastando para isso a assinatura do registro policial feito ainda no local do fato. Para a burocracia, o principal incentivo relaciona-se à perspectiva de dar início e fim ao atendimento de uma ocorrência criminal, sem a necessidade de se deslocar até uma unidade de polícia judiciária. Ademais, o policial “da ponta” - antes mero condutor de um suspeito - passa a fazer as vezes de autoridade policial, tipificando o fato criminoso e efetuando o respectivo registro, o qual servirá de base ao futuro processo penal.

4.2 O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO TCO NO RIO GRANDE DO SUL

No estado do Rio Grande do Sul as tratativas para implementação do TCO iniciaram em 2012, consolidando-se com o Acordo de Cooperação Técnica nº 003/2012, celebrado no dia 31 de julho de 2012 entre a 9ª Superintendência Regional de PRF e o Ministério Público estadual.⁷⁶ O acordo viabilizou a confecção de termos circunstanciados de ocorrências por policiais rodoviários federais, independentemente de serem ou não lotados no estado. De

⁷⁶ Todas as informações que subsidiam o presente tópico fazem parte do Processo Eletrônico SEI nº 08660.0167072012-18, onde se encontra reunida a maior parte dos documentos físicos e eletrônicos sobre o processo de implementação do TCO no Rio Grande do Sul.

acordo com a cláusula segunda do acordo, incumbiu-se à PRF a criação dos formulários de registro, a capacitação dos servidores envolvidos (em torno de 700 agentes lotados na regional) e entrega das intimações de comparecimento em juízo, ainda nos locais das respectivas ocorrências delitivas.

O Ministério Público, por sua vez, incumbiu-se de receber como válidos os TCO's lavrados pelos policiais rodoviários, além de prestar orientação e suporte jurídico à PRF quanto à implementação e correta aplicação dos dispositivos da legislação vigente. A assessoria jurídica do MP desde o início deu-se diretamente no âmbito das delegacias, ou seja, quando da entrega e análise dos TCO's lavrados pelos servidores nos municípios. Na cláusula quarta definiu-se que o acordo não importaria a transferência de recursos financeiros entre os participantes. Na quinta, foi delimitado o prazo de vigência do acordo pelo período de 60 meses (5 anos), a contar de sua assinatura. Foram definidas como possibilidades de rescisão do acordo as seguintes condições/situações: superveniência de lei, fatos ou atos que o tornem incompatível; acordo entre as partes, desde que fosse conveniente para ambas; judicialmente, nos termos da legislação vigente; e a qualquer tempo por qualquer dos acordantes, se o fizessem de forma motivada com antecedência mínima de 30 dias.

Em setembro de 2012, por intermédio da Portaria nº 329, nomeou-se a primeira Comissão Estadual de Implementação e Acompanhamento do Termo Circunstanciado, à época contando com 05 (cinco) policiais rodoviários federais. Naquele mesmo mês, entre os dias 03 e 06, foram realizadas duas operações temáticas⁷⁷ na Capital do estado, sendo convocados ao menos quatro policiais de cada Delegacia. Nesta operação de capacitação, que contou com a participação de 62 policiais de todo estado, foram ministradas instruções teóricas e práticas quanto ao emprego do TCO. Os policiais capacitados tornaram-se desde logo habilitados para sua lavratura, passando, na sequência, a atuarem como multiplicadores⁷⁸ em suas respectivas unidades de lotação.

Ainda em Setembro de 2012, a Seção de Policiamento e Fiscalização (SPF), juntamente com a Comissão recém-nomeada, encaminhou o Memorando nº 128/2012-SPF, estabelecendo algumas determinações quanto à orientação para confecção e implementação da regra do termo circunstanciado. Dentre as mais relevantes, destacam-se:

⁷⁷ Operações temáticas são trabalhos operacionais voltados a um tipo específico de atividade, tais como fiscalização de trânsito, produtos perigosos, ANTT, repressão à embriaguez ao volante, etc. No caso, a operação temática unia a instrução e prática do emprego do TCO.

⁷⁸ O sistema de multiplicação do conhecimento, em síntese, é empregado da seguinte forma: efetiva-se o treinamento centralizado de um determinado grupo de servidores que na sequência replicam o conhecimento aos seus colegas de lotação, já adequando as normas e técnicas aprendidas às especificidades do local de trabalho.

- i) Criação e modelo de numeração de livros físicos para registro de todos os termos circunstanciados lavrados no âmbito da delegacia;
- ii) Encaminhamento dos TCO's lavrados no prazo máximo de 30 dias ao Poder Judiciário, após análise pela equipe revisora de cada delegacia;
- iii) Confeção de TCO nas hipóteses de concursos de crimes⁷⁹, independente do somatório da pena;
- iv) Delimitação do prazo 60 dias para que as delegacias repassassem o conhecimento adquirido na Operação Temática aos demais policiais. Após esse período, todos seriam considerados habilitados à lavratura do TCO;
- v) Os primeiros TCO deveriam ser entregues diretamente pelos chefes de delegacias aos juízes locais, com objetivo de manter o contato e dirimir eventuais dúvidas nas futuras remessas.

O processo inicial de habilitação, portanto, deu-se de forma descentralizada, nas delegacias e sob responsabilidade dos seus respectivos chefes. Nesse primeiro momento, não houve por parte da administração central um efetivo controle/fiscalização quanto à qualidade da capacitação oferecida aos policiais, ainda assim, todos passaram a ser considerados aptos à lavratura do TCO.

Apesar de a formalização do acordo ter se restringido aos atores MPE e PRF, a corporação teve a preocupação de comunicar o Poder Judiciário acerca do ato jurídico, reduzindo as possibilidades de futuros problemas quanto à receptividade dos termos circunstanciados. No ofício nº 4.779/2012 – GAB, encaminhado pelo Superintendente Regional ao Corregedor-Geral da Justiça Gaúcha, argumentou-se que:

Referido acordo contribuirá para a melhoria dos serviços prestados à comunidade, bem como otimizará a atuação da Polícia, à medida que imprimirá maior celeridade e eficiência ao atendimento dos usuários nas rodovias federais, principalmente em se tratando dos crimes de trânsito de baixa gravidade previstos no CTB - Lei nº 9.503/97⁸⁰.

⁷⁹ São as hipóteses em que num mesmo contexto fático o agente comete mais de um delito. A depender do tipo de concurso – material ou formal - as penas poderão ser somadas ou exasperadas.

⁸⁰ Na documentação não foi encontrada resposta do Poder Judiciário. Contudo, não se verificaram quaisquer problemas de receptividade dos termos circunstanciados pelos órgãos jurisdicionais.

Outra medida adotada pelo Superintendente Regional à época, Sr. José Altair Gomes Benites, foi solicitar ao Instituto Geral de Perícias (IGP-RS)⁸¹ a confecção de laudos periciais⁸² para a PRF. No ofício nº 5.376/2012 – SPF, expedido no dia 1º de outubro, solicita-se que o IGP receba os pleitos de perícia encaminhados pela PRF, dando a esta tratamento semelhante aos demais órgãos de segurança pública. No documento, argumenta-se novamente acerca das vantagens do TCO para racionalização das atividades de segurança pública:

O objetivo do presente acordo é facilitar a permanência das viaturas em fiscalização nas rodovias federais do Estado, pois a cada termo lavrado na delegacia de polícia civil havia o afastamento dos policiais por no mínimo 3 horas de seu local de trabalho. Indo além, salientamos o benefício para o cidadão que será liberado após a assinatura do termo de compromisso. Salutar ainda esclarecer que retira uma sobrecarga da polícia judiciária responsável pela lavratura desses pequenos delitos.

O pleito encampado pelo gestor regional da PRF/RS tinha por escopo possibilitar a lavratura de TCO também no caso das infrações de menor potencial ofensivo que exigissem perícia, tal qual a posse de drogas para consumo próprio (art. 28, Lei nº 11.343/06). Contudo, nos autos do Processo Sei nº 08660.016707/2012-18, onde se centralizaram as informações atinentes à implementação do TCO na 9ª SR PRF, nenhuma resposta do instituto de Perícias foi apresentada. Na prática, esse desinteresse do IGP inviabilizou a lavratura de TCO nas infrações penais que exigem perícias, onde se destacam duas rotineiramente atendidas pela PRF: a lesão corporal culposa de trânsito e o já mencionado porte de drogas para consumo pessoal.

Nos dias 24 e 25 de outubro de 2012, a Comissão de Implementação do TCO reuniu-se pela primeira vez com o escopo de avaliar o primeiro mês de emprego do termo no estado. Para tanto, foi encaminhado um e-mail a todas as delegacias, solicitando informações sobre o andamento do processo. A seguir, destacam-se os principais pontos das respostas remetidas à época pelas delegacias no tocante a: i) números de TCO lavrados e seus enquadramentos legais; ii) processo de multiplicação junto ao efetivo – capacitação; iii) uso do sistema de registro eletrônico; iv) comunicação com órgãos e Poderes; v) fluxo de encaminhamento do TCO à Justiça:

⁸¹ O IGP é um dos órgãos vinculados à Secretaria de Segurança Pública, ao lado da Brigada Militar, Polícia Civil e Susepe, ao qual compete, além de outras atribuições, especialmente: as perícias médico-legais e criminalísticas; os serviços de identificação e o desenvolvimento de estudos e pesquisas em sua área de atuação.

⁸² Toda infração penal que deixa vestígios exige a confecção de exames de corpo de delito, os quais, em regra são confeccionados por peritos e formalizados nos respectivos laudos periciais. Assim, nestas infrações (ex. lesões corporais, tráfico de drogas, homicídios, etc) o laudo pericial faz-se obrigatório para a correta persecução penal.

- i) Números de termos circunstanciados elaborados e enquadramentos legais: o número de termos circunstanciados lavrados pelos agentes no primeiro mês variou de zero e 27 entre as delegacias. Identificou-se que a maioria das ocorrências registradas relacionava-se às atividades rotineiras de fiscalização, com ênfase nos crimes de trânsito e nas contravenções penais atinentes ao controle e segurança de tráfego.
- ii) Processo de multiplicação de informação junto ao efetivo: o processo de multiplicação variou bastante. Algumas delegacias optaram por reuniões e criar rotinas operacionais específicas; outras por multiplicar o conhecimento através de mensagens eletrônicas (e-mail aos policiais lotados nas respectivas unidades operacionais) e por meio do diálogo durante o serviço ordinário. O principal reclame dos agentes foi em relação à falta de padronização de alguns procedimentos, em especial nos casos dos crimes de lesão corporal culposa de trânsito e do porte de drogas para consumo pessoal⁸³.
- iii) Uso do programa de registro eletrônico dos termos circunstanciados: definiu-se que os termos lavrados deveriam ser registrados num meio físico (livro de controle) e digital. O sistema usado à época foi o TCO/DPRF. As delegacias que fizeram maior emprego do TCO identificaram uma série de falhas, tanto relacionadas ao software (lentidão, inoperância) quanto à segurança da informação. Com o tempo, esse sistema seria substituído pelos sistemas BOP, BRCrime até o atual BOP2 – todos criados pela própria PRF.
- iv) Comunicação com as demais Instituições envolvidas (MP, judiciário, Polícia Civil, Institutos de perícias): na comunicação com os demais órgãos envolvidos não foram encontradas resistências por parte dos membros do Ministério Público, tampouco do judiciário para que a PRF passasse a empregar o novo mecanismo. Da parte da Polícia Civil e dos institutos de perícia, poucas foram as delegacias que marcaram reuniões, dado que o acordo fora lavrado diretamente com o Ministério Público. Na 8ª delegacia (Passo Fundo), chegou-se a mencionar a discordância da Polícia Civil quanto ao acordo entre a PRF e o MPE. No âmbito de algumas delegacias (1ª e 5ª), a reunião com o IGP local mostrou-se bastante frutífera, sendo até mesmo planejado o encaminhamento de pequenas quantias de drogas apreendidas para perícias, desde que houvesse padronização desse procedimento em nível estadual⁸⁴.

⁸³ Como observamos alhures, estes dois delitos admitem, em tese, a lavratura do TCO, contudo isso foi inviabilizado em razão da falta de perícias pelo órgão responsável (IGP).

⁸⁴ Nestas delegacias os servidores do IGP mostraram-se dispostos a colaborar com as perícias no caso de pequenas apreensões de drogas (crime de porte para uso pessoal), desde que houvesse uma padronização desse procedimento a nível estadual. Na prática, contudo, essa padronização não ocorreu.

v) Fluxo de encaminhamento dos termos circunstanciados: a maioria dos TCO não havia sido encaminhada ao Poder Judiciário, tanto por conta da expectativa de uma possível regulamentação por parte do Tribunal de Justiça local, quanto pela falta de padronização do procedimento⁸⁵. Em regra, os termos após lavrados eram revisados no âmbito da própria delegacia, por servidores do setor administrativo, sendo, em seguida, encaminhados, acompanhados de ofício, ao Poder Judiciário local. Algumas delegacias implementaram desde o início a divisão de pautas com a Polícia Militar. Assim, os autuados via termo circunstanciado eram de pronto intimados com hora e data de comparecimento na audiência de conciliação⁸⁶.

vi) Principais dificuldades identificadas no emprego do TCO: falta de definição de procedimentos; constantes alterações no efetivo (remoções, licenças, etc); falta de tempo hábil para formação do efetivo; restrições para os procedimentos que envolvem perícias; receio dos agentes na confecção do termo circunstanciado; necessidade de aquisição de manuais jurídicos que facilitem o estudo e identificação das tipificações delitivas; etc.

No relatório desse primeiro mês de implementação identificou-se um total de 80 termos circunstanciados lavrados nas delegacias do estado, com destaque para os crimes de trânsito e contravenções penais. Com base nas dificuldades encontradas pelo efetivo, a Comissão definiu algumas recomendações tanto em nível estadual quanto local. Entre estas, que os chefes de delegacias deveriam buscar articular novas reuniões com os membros locais do Poder Judiciário. Como o acordo de cooperação vinculou os membros do Ministério Público à aceitação dos TCO's lavrados pela PRF, vislumbrou-se que se surgisse algum foco de resistência ao mecanismo seria no âmbito do Poder Judiciário. Nesta análise, contudo, não se identificou quaisquer conflitos e/ou resistências de juízes ao emprego do TCO pela PRF.

Devido à ausência de sistemas informatizados de registro nos períodos iniciais de implementação da política, não existem dados confiáveis sobre os quantitativos totais de termos circunstanciados lavrados entre 2012 e 2013, sendo encontrados alguns relatórios com números aproximados. De maneira geral, entre 2013 e 2016 constatou-se um aumento significativo no quantitativo de registros de TCO, que saíram de **674 para 2.202**. Isso indica uma crescente incorporação deste recurso no trabalho cotidiano do policiamento realizado pelo efetivo da 9º SR PRF.

⁸⁵ Até aquele momento, nem o Tribunal de Justiça, nem a PRF haviam normatizado o encaminhamento dos TCO's ao Poder Judiciário, de modo que algumas delegacias optaram por aguardar as instruções superiores.

⁸⁶ Quando o autor do delito assina o termo de compromisso de comparecimento a audiência de conciliação há duas possibilidades: 1º) ser imediatamente cientificado da data e hora da audiência; 2º) ser cientificado da data/hora posteriormente por oficial de justiça. Em algumas delegacias a PRF passou a compartilhar as pautas (datas e horas) da Polícia Militar Gaúcha, que fazia uso do TCO desde o ano 2000.

No que toca os mecanismos de regulamentação interna, o processo de implementação do TCO pela PRF compreendeu a elaboração de formulários (Termo de Compromisso de Comparecimento do Autor, Termo de Representação da Vítima, Termo Circunstanciado de Ocorrência, Boletim de Ocorrência Criminal – este último restrito às infrações penais cometidas por adolescentes) e a realização de palestras e treinamentos específicos⁸⁷.

Em 2015, o assunto foi regulamentado em âmbito nacional pela MPO nº 024/2015, a qual estabelece o Manual de Procedimentos Operacionais de Infrações de Menor Potencial Ofensivo. O manual caracteriza-se pelo viés técnico e prático, exemplificando as principais infrações penais que admitem a lavratura do TCO e os respectivos procedimentos a serem adotados.

Este processo exigiu articulações entre a PRF e o Ministério Público Estadual, o qual decorreu em ritmo de clara cooperação. Tal fato pode estar relacionado ao já costumeiro emprego do TCO pela Brigada Militar Gaúcha desde o ano de 2000, o que certamente reduziu as possibilidades de conflitos institucionais, especialmente com a polícia judiciária civil. De outro ponto, a articulação entre a corporação e o Instituto Geral de Perícias não caminhou na mesma direção. Como apontado alhures, não foram criados convênios possibilitando a realização de perícias nos crimes que a exijam. Mesmo na atualidade – seis anos após a implementação do TCO pela PRF Gaúcha – tais convênios ainda não existem, refletindo déficits de implementação que serão melhor abordados na sequência do trabalho.

A dinâmica de implementação do TCO pela PRF no Rio Grande do Sul, portanto, parece ter sido favorecida pelo *timing* e pelo legado institucional deixado pela Brigada Militar, que o implementara há mais de uma década. Indica-se a existência de efeitos de aprendizagem, tanto no que pertine à experiência anterior da Brigada Militar - a qual se evidenciou bem mais conflitiva -, quanto das próprias superintendências regionais da PRF antecessoras da 9ª SR PRF.

Nesse sentido, os previsíveis conflitos com a Polícia Civil foram bastante reduzidos, tanto pelo histórico anterior de derrota judicial quando da implementação do TCO pela Brigada Militar; quanto, e especialmente, pelas características institucionais da PRF: uma corporação civil e federal, portanto com menor conflituosidade e disputa de espaços institucionais com a PC.

⁸⁷ Entre os anos de 2015 e 2016 todas as delegacias foram visitadas por membros da Comissão Regional de Implementação, sendo ministradas palestras e treinamentos específicos quanto à tipificação de delitos, registro do TCO no local da infração e posterior registro eletrônico nos sistemas informatizados do órgão.

As duas seções anteriores do capítulo buscaram, especialmente, configurar fatores do processo de implementação do ponto de vista das negociações políticas e estratégias referentes ao início deste. O mapeamento se valeu da coleta e sistematização de documentação legal e da experiência do próprio pesquisador enquanto participante observador. As seções seguintes objetivam caracterizar a implementação no nível da burocracia de rua, a partir da análise das ocorrências criminais, com ou sem TCO lavrados, no estado entre os anos de 2015 e 2016, e testar as hipóteses da investigação, quais sejam: i) a natureza das infrações de menor potencial ofensivo impacta na implementação do TCO; ii) o emprego do TCO propicia um aumento no número de infrações penais atendidas e registradas pela burocracia; iii) o efetivo, enquanto variável burocrática, impacta na implementação do TCO; e iv) as características do trecho rodoviário sob circunscrição do órgão impactam nas variáveis criminais.

4.3 ASPECTOS PROCEDIMENTAIS: DELIMITAÇÃO ESPAÇO-TERRITORIAL, EXPLORAÇÃO E SISTEMATIZAÇÃO DAS OCORRÊNCIAS CRIMINAIS.

Deste ponto em diante, o texto contempla o tratamento e análise dos dados quantitativos extraídos das ocorrências criminais registradas na 9ª Superintendência Regional de PRF, cuja circunscrição corresponde ao estado do Rio Grande do Sul. Como mencionado, a lavratura, ou não, do TCO entre os anos de 2015 e 2016 foi aqui considerada como uma variável *proxy* da implementação da política pela burocracia de linha.

Este recorte empírico - 9ª Superintendência Regional – compreende quatorze delegacias, cada uma com quantidade variável entre duas a quatro unidades operacionais. A cada delegacia é delimitado um trecho de rodovias federais sob sua responsabilidade, o qual é redividido entre suas respectivas unidades operacionais. O Quadro 8⁸⁸ exhibe a organização da 9ª Superintendência Regional PRF no que diz respeito à delimitação de delegacias, municípios, trechos e efetivo médio.

⁸⁸ Quadro elaborado a partir de informações disponibilizadas pela Seção de Policiamento e Fiscalização da 9ª SR PRF.

Quadro 8: Estrutura organizacional da PRF/RS

Delegacia	Município sede	Sedes de UOp	Extensão do trecho	Efetivo policial⁸⁹	Média Km/pol	N. Municípios
1º DEL	Porto Alegre	01- Porto Alegre 02- São Leopoldo	105,6 Km	63	1,67	10
2º DEL	Eldorado do Sul	01- Eldorado do Sul 02- Camaquã 03- Pantano Grande	539,0 Km	53	10,16	18
3º DEL	Osório	01- Osório 02- Gravataí 03- Torres	317,6 Km	49	6,48	12
4º DEL	Lajeado	01- Lajeado 02- Montenegro 03- Soledade	310,4 Km	46	6,73	20
5º DEL	Caxias do Sul	01- Caxias do Sul 02- Nova Petrópolis 03- Vacaria	400,6 Km	47	8,52	13
6º DEL	Bento Gonçalves	01- Bento Gonçalves 02- Veranópolis	143,1 Km	27	0,52	10
7º DEL	Pelotas	01- Pelotas 02- Rio Grande 03- Arroio Grande 04- Santa Vitória do Palmar	734,4 Km	66	11,12	15
8º DEL	Passo Fundo	01- Passo Fundo 02- Erechim 03- Lagoa Vermelha	442,7 Km	43	10,29	29
9º DEL	Santa Maria	01- Santa Maria 02- Caçapava do Sul	572,2 Km	47	12,17	12
10º DEL	Ijuí	01- Ijuí 02- Cruz Alta	545,1 Km	44	12,38	30
11º DEL	Santana do Livramento	01- Santana do Livramento 02- Rosário do Sul 03- Bagé	720,7 Km	49	14,70	12
12º DEL	São Borja	01- São Borja 02- Santiago	408,5 Km	30	13,61	10
13º DEL	Uruguaiana	01- Uruguaiana 02- Alegrete	373,8 Km	30	12,46	04
14º DEL	Sarandi	01- Sarandi 02- Seberi	409,8 Km	36	11,38	20
TOTAL	-----	36 UOp	6.005,5 Km	630	9,53	215

Fonte: Elaborado pelo autor com dados disponibilizados pela Seção de Policiamento e Fiscalização (SPF) da 9ª Superintendência Regional de PRF.

⁸⁹ Trata-se do efetivo policial médio, dado que são comuns as alterações de um para outro mês em razão de férias, licenças, operações externas, etc.

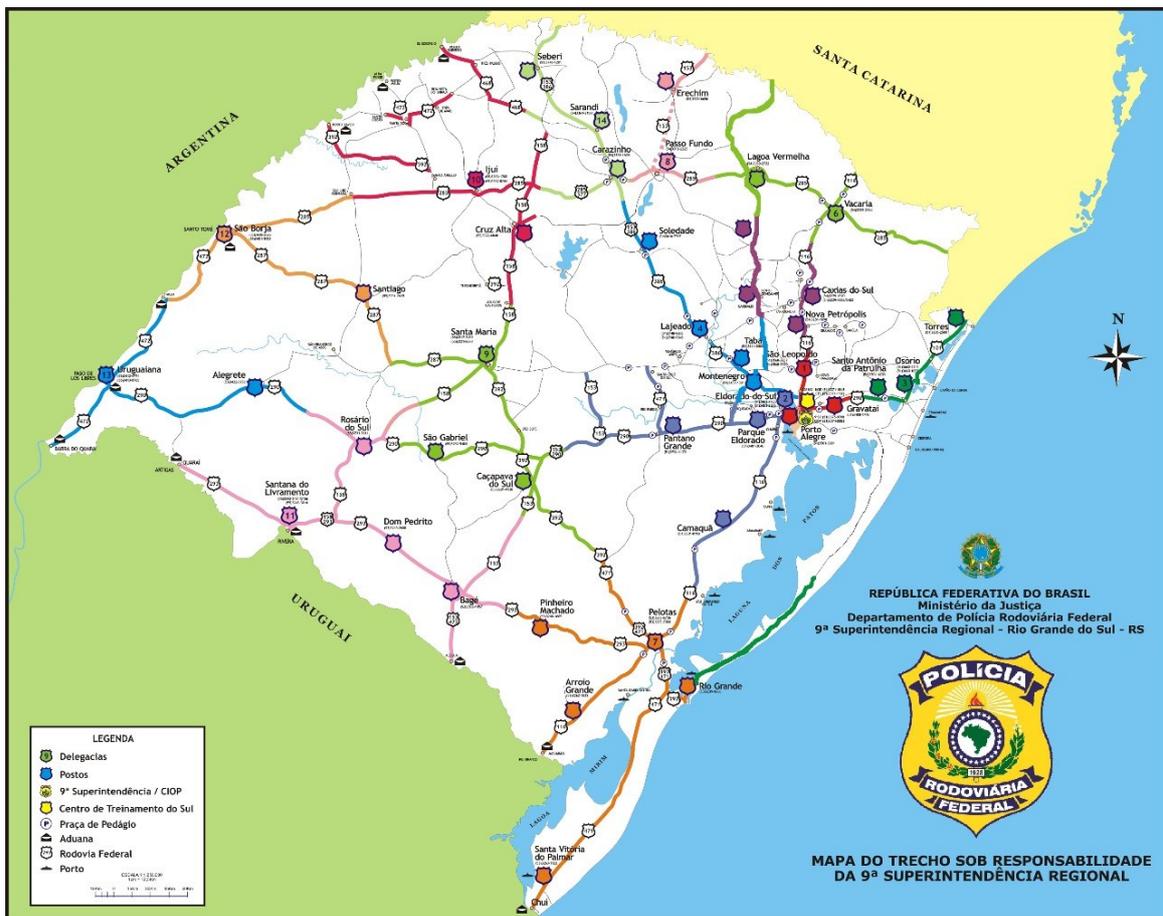
A circunscrição da 9º Superintendência Regional de PRF abrange mais de 6 mil quilômetros de estradas e rodovias federais, atingindo 215 do total de 497 municípios do estado. A malha viária das delegacias varia de 105,6 Km – 1º delegacia, a menor; a 734,4 km – 7ª delegacia, a maior. A média total de km por delegacia é de 428,92, de modo que as delimitações dos respectivos trechos seguem critérios geográficos, estruturais, de fluxo viário e de caracterização de serviço (p. ex. delegacias de fronteiras, delegacias de trechos urbanos, etc)⁹⁰.

Em termos gerais, verifica-se uma média de 45 policiais atuando na atividade-fim por delegacia. Por este critério, 06 delegacias possuem efetivo abaixo da média (Bento Gonçalves - 27; Passo Fundo - 43; Ijuí - 44; São Borja – 30; Uruguaiana – 30 e Sarandi – 33). Quando analisada a distribuição do efetivo diretamente na malha viária, a média estadual é de 1 policial a cada 9,53 km de rodovias. Apenas 05 delegacias possuem média de malha viária menor por policial (Porto Alegre – 1,67 km/policial; Osório – 6,48 km/policial; Lajeado – 6,73 km/policial; Caxias do Sul – 8,52 km/policial; e Bento Gonçalves – 0,52 km/policial), em todas as demais o trecho rodoviário por policial é acima de 9,53 km.

As divisões de circunscrições feitas a partir dos trechos rodoviários não respeitam os limites municipais. Em razão disso, ocorre, por vezes, de um mesmo município se localizar na circunscrição de duas diferentes delegacias, como é o caso de Itaqui, o qual pertence tanto à 12ª quanto à 13ª delegacias; e São Vicente do Sul, que possui partes de seu território circunscrito pela 9º e partes pela 12ª delegacias. Dessa forma, embora tenham sido consideradas nas análises, as características municipais de população, PIB, estrutura estatal, criminalidade local, e outros, foram deixados em segundo plano; priorizando-se as especificidades institucionais da PRF em cada delegacia (efetivo, trecho, estrutura, etc). A Figura 3 apresenta o Mapa do Trecho sob Responsabilidade da 9ª Superintendência Regional, onde tais divisões ficam mais delineadas.

⁹⁰ Como já mencionado em tópicos anteriores, a distribuição dos trechos de delegacias e unidades operacionais varia sistematicamente, conforme critérios de distribuição de efetivo, estrutura e outros. Embora não caiba analisar com maior profundidade neste trabalho, é inegável que o critério político também reflete as distribuições dos trechos. Exemplo disso foi a criação, em junho de 2016, da 6ª Delegacia, com sede em Bento Gonçalves, substituindo a então Delegacia de Vacaria (UOp que passou a compor a 5ª delegacia). Criou-se uma delegacia com apenas 143,1 Km de extensão trecho, distribuídos entre duas Unidades Operacionais, distando apenas 58 Km da sede da 5ª Delegacia (Caxias do Sul), em localidade cujas características regionais indicavam a necessidade de apenas uma subunidade administrativa. Demonstra-se, com isso, o quanto as elites locais conseguem influenciar na definição e distribuição dos trechos, de modo que nem sempre este se dá pelo critério mais técnico.

Figura 3: Mapa do Trecho sob Responsabilidade da 9ª Superintendência Regional



Fonte: DPRF

A manutenção de funcionamento das Unidades Operacionais constitui outro ponto relevante a ser destacado, pois depende das condições de pessoal e material vigentes a cada período. O ponto nevrálgico diz respeito ao déficit de efetivo, problema que atinge toda a instituição e principal responsável pelo fechamento ocasional de unidades operacionais. Do mesmo modo, ocorrem seguidas alterações de circunscrição entre UOps de uma mesma delegacia ou entre delegacias. Por fim, as divisões de trechos não são rigidamente observadas pelos agentes, inexistindo qualquer impeditivo legal de que se procedam fiscalizações ou operações em áreas não acobertadas pela circunscrição da delegacia em que estes são lotados. Por conta dessas nuances de trechos, UOps e efetivo, a análise estendeu-se por dois anos, possibilitando uma visão de médio prazo e por delegacia, justamente para minimizar estas alterações ocasionais.

4.3.1 Procedimento de Exploração e Construção dos Dados

Os dados quantitativos da investigação foram construídos a partir da leitura de registros dos sistemas internos da Polícia Rodoviária Federal. Assim, analisaram-se as ocorrências criminais atendidas pela PRF/RS nos anos de 2015 e 2016, compondo uma base amostral com 4.273 observações⁹¹, de um total de 8.452 ocorrências neste período. A amostra final representou, portanto, em torno de 50,55% do total de registros criminais realizados pela Polícia Rodoviária Federal neste estado.

Em 2015, o sistema aponta a existência de 3.394 registros de ocorrências criminais. Em 2016, esse valor saltou para 5.058 registros. Em razão do volume de dados, decidiu-se por delimitar uma amostra dos casos nos anos considerados. Assim, os dados incluídos na base corresponderam sempre às ocorrências da primeira quinzena de cada mês, dos anos de 2015 e 2016, para garantir um critério fixo de amostragem sistemática. Em pesquisas que utilizam de variáveis relacionadas aos fenômenos criminais, há de considerar necessariamente a questão da sazonalidade. Portanto, a amostra com um percentual de ocorrências criminais de todos os meses do ano é mais apropriada. A Tabela 1 expõe o universo dos dados e as respectivas amostras extraídas por mês e ano.

Tabela 1: Universo e Amostras de Ocorrências Criminais por Mês e Ano de Análise

Mês	Ano 2015			Ano 2016			Totais		
	Populaç ão	Amostra	%	Populaç ão	Amostra	%	Populaç ão	Amostra	%
Jan	357	190		175	60		532	250	
Fev	362	202		385	237		599	439	
Mar	342	160		423	191		765	351	
Abr	363	200		433	228		796	428	
Mai	357	187		380	187		737	374	
Jun	356	169		342	167		698	336	
Jul	236	112		416	194		652	306	
Ago	233	94		455	231		688	325	
Set	317	166		519	231		836	397	

⁹¹ Foram analisados (lidos e tabulados) 4.273 registros de ocorrências criminais (narrativas delitivas produzidas pelos agentes). Ocorre, no entanto, que nem sempre as narrativas dizem respeito a uma efetiva situação delitiva, como se demonstrará nas explicações a seguir. Além disso, por vezes, num mesmo registro de ocorrência há mais de um delito tipificado. Por conta disso, quando do procedimento de classificação de delitos foram identificados um total de 4.383 tipos penais.

Out	303	128	487	232	790	360
Nov	240	156	537	285	777	441
Dez	168	72	506	230	674	302
Total	3394	1836	5058	2437	8452	4273

Fonte: Elaborado pelo autor

Do ponto de vista da exploração dos documentos de ocorrência criminais, seguem explicações a respeito da respectiva fonte. Partes Diárias Eletrônicas (PDI) constitui o sistema eletrônico onde são agregadas todas as informações relativas a cada plantão de 24 horas nas diversas Unidades Operacionais do país. Todas as ocorrências atendidas pela Polícia Rodoviária Federal, criminais ou não, são registradas numa PDI específica, criada para cada Unidade Operacional. O sistema fica disponível *on line* para consultas posteriores, mediante uso de senhas. A abertura, preenchimento e fechamento de cada PDI é de responsabilidade dos policiais que cumprem a escala de serviço. Trata-se de um sistema unificado para todo país, tendo sido implementado nacionalmente a partir de 1º de janeiro de 2015. Antes desta data, as superintendências regionais de PRF faziam uso de sistemas de registros que variavam desde plataformas informatizadas até manuscritos, em livros físicos. Por esta razão, a investigação não pode ampliar o recorte temporal e compor uma série histórica mais robusta.

Na plataforma PDI são centralizados diversos outros subsistemas⁹² usados pela PRF, dentre estes o “Sistema de Ocorrências Criminais”, onde são confeccionados os registros de intervenções em crimes atendidas pela PRF. Tão logo criado, esse sistema fora denominado de “BOP-PDI”, após sua primeira atualização passou à denominação de “BR-Crime” e atualmente é conhecido como “BOP2”. Sem adentrar as particularidades de cada um dos subsistemas, destaca-se que houve a migração de todos os registros criminais a partir de 2015. Assim, os dados armazenados nos dois sistemas anteriores foram migrados para a base de dados das Partes Diárias Eletrônicas, onde se encontram registrados e disponíveis para consultas.

Os registros de ocorrências criminais são sumarizados no Relatório Operacional Diário (ROD)⁹³, o que facilita a coleta dos dados, sem a necessidade de acessar individualmente cada PDI por unidade operacional. Assim, escolheu-se o ROD como moldura para o procedimento de amostragem. O relatório pode ser extraído por Unidade Organizacional, podendo esta ser

⁹² Entre os demais subsistemas centralizados nas Partes Diárias estão o SICOM (sistema de multas); ESCALA (sistema de frequências); CARTÃO PROGRAMA (rotina operacional), etc.

⁹³ ROD é o Relatório Operacional Diário. Trata-se de uma compilação de todos os trabalhos realizados pela agência policial num período de 24 horas.

nacional (ROD Nacional), por estado (ROD Estadual), por delegacia (ROD Regional) ou por unidade operacional. Na pesquisa, foi adotada a delimitação por delegacia. A extração dos dados do relatório se deu conforme a sequência de comandos exibida abaixo a partir de *prints* do sistema.

Figura 4 - 1º Passo: Seleção da Unidade Organizacional e Período

The screenshot shows the 'Relatório Operacional Diário' interface. At the top, there are two tabs: 'Por Unidade Organizacional' (selected) and 'Por Servidor'. Below the tabs, there is a search form with the following fields and options:

- Unidade Organizacional:** A dropdown menu with the selected value '9ª SRPRF/RS - DEL. 01 - Delegacia de Porto Alegre (Porto Alegre/RS)'. There is a small 'x' icon to the right of the dropdown.
- Incluir Unidades Filhas?:** A checkbox that is checked.
- Grupo Temático:** A dropdown menu with the selected value '<< Indiferente >>'.
- Descrição da Parte Diária:** A text input field with the placeholder text '[OPCIONAL] Preencha com a descrição ou parte da descrição da(s) Parte(s) Diária(s)'.
- Data Inicial:** A date input field with the value '01/01/2015'.
- Data Final:** A date input field with the value '15/01/2015'.

At the bottom of the form, there are three buttons: 'Visualizar' (blue), 'Baixar em formato Excel (XLS)' (green), and 'Baixar em formato PDF' (blue).

Fonte: DPRF/Sistema PDI

Nessa primeira etapa, foi realizada a delimitação espacial por “unidade organizacional” e temporal, demarcando os períodos de “data inicial” e “data final”. Foram analisadas todas as 14 (quatorze) delegacias componentes da regional, sempre incluindo suas unidades vinculadas/filiadas⁹⁴, independente de eventuais alterações de circunscrição ocorridas nesse período. No exemplo em tela, a unidade organizacional pesquisada foi a 1ª Delegacia, com sede em Porto Alegre, incluídas suas unidades filiadas.

O resultado gerado a partir desse passo apresenta uma listagem com métricas (autuações por infrações de trânsito, acidentes, números de vítimas, lesões, mortes, auxílios a usuários, prisões etc), configurando um resumo de todo o trabalho operacional realizado pela delegacia pesquisada no período delimitado. Como a pesquisa restringe-se apenas às ocorrências criminais, os demais dados foram desprezados, dando-se na sequência o procedimento de detalhamento destas (Figura 5).

⁹⁴ Como destacado na seção anterior, cada delegacia possui um número de unidades operacionais, que variam de acordo com a disponibilidade de efetivo. A marcação do campo “Incluir Unidades Filhas” destina-se justamente a alcançar também estas unidades que naquele período encontravam-se em funcionamento e com PDI aberta.

Figura 5 - 2º Passo: Análise das métricas

Métricas do Sistema de Ocorrências Criminais (BOP)	
BOP	
Crimes Diversos - Crimes de Trânsito	2 ocorrências
Pessoas Detidas - Outros Crimes de Trânsito	2 pessoas detidas
Pessoas Detidas - TOTAL GERAL	2 pessoas detidas

Fonte: DPRF/Sistema PDI

Verificado que no período de 1º a 15 de janeiro de 2015 (Figura 4), no âmbito da 1ª Delegacia PRF/RS, foram atendidas 02 ocorrências criminais (Figura 5), ambas relativas a crimes de trânsito, o próximo passo consiste em identificar a origem de tais ocorrências, ou seja, em quais Unidades Operacionais se deram os atendimentos. Isso foi feito clicando-se sobre o item “Crime Diversos – Crimes de Trânsito”, obtendo-se por resultado a PDI de origem, ou seja, a Parte Diária onde tais ocorrências foram registradas (Figura 6).

Figura 6 - 3º Passo: Identificação da PDI com Registro de Ocorrência Criminal

Métricas do Sistema de Ocorrências Criminais (BOP)		
BOP		
Crimes Diversos - Crimes de Trânsito		2 ocorrências
BOP - Crimes Diversos - Crimes de Trânsito (ocorrências) ✖		
# PD	Unidade Organizacional	Quantidade
144825	DEL.01/PST.03 - Posto de Gravataí	2
Total		2
Pessoas Detidas - Outros Crimes de Trânsito		2 pessoas detidas
Pessoas Detidas - TOTAL GERAL		2 pessoas detidas

Fonte: DPRF/Sistema PDI

Identificada a origem das duas ocorrências - a PDI nº 144.825, ambas atendidas pela equipe da UOp de Gravataí – o próximo passo consiste no detalhamento de cada uma delas, buscando, enfim, a leitura do registro criminal feito pelos policiais (Figura 7). Da leitura, foram extraídas as informações qualitativas, transformadas em seguida em variáveis nominais categóricas, obtendo uma base padronizada de dados. Este foi o procedimento de identificação dos registros, sendo repetido a todos os meses do ano e, na sequência, estendido à totalidade das delegacias do estado.

Figura 7 - 4º Passo: Abertura da PDI e Leitura da Ocorrência Criminal

05/01/2015 14:45h - Ocorrência Policial - TCO. Nº C1503348150105212539. Local: BR-116, km 3,0. Município: Porto Alegre/RS. Narrativa: No dia 05/01/2015, por volta das 14:45 horas os policiais ~~XXXXXXXXXXXXXXXXXX~~ e ~~XXXXXXXXXXXXXXXXXX~~ atenderam a ocorrência VIOLAR A PROIBIÇÃO DE SE OBTER A HABILITAÇÃO na BR 116 km 3,0 sentido Crescente em PORTO ALEGRE/RS. Foi abordado o veículo ~~XXXXXXXXXXXXXXXXXX~~ de placa ~~XXXXXXXXXX~~ conduzido pelo Sr. ~~XXXXXXXXXXXXXXXXXX~~ CPF ~~XXXXXXXXXXXX~~ de 59 anos. Foi encontrado e apreendido 1 unidade de Documento (CNH) (Portador: ~~XXXXXXXXXXXXXXXXXX~~). ENQUADRAMENTOS: ~~XXXXXXXXXXXXXXXXXX~~ enquadrado com VIOLAR A PROIBIÇÃO DE SE OBTER A HABILITAÇÃO CTB (Lei 9.503/1997) - Art. 307. Violar a suspensão ou a proibição de se obter a permissão ou a habilitação para dirigir veículo automotor imposta com fundamento neste Código. Enquadramento(s): violar a proibição de se obter a habilitação. [PRF(s) ~~XXXXXXXXXXXXXXXXXX~~]

(BOPIOcorrência Encerrada)

Fonte: DPRF/Sistema PDI

A categorização em nível nominal diz respeito à tarefa de mensuração dos dados, ou simplesmente de nomear ou rotular informações desagregadas em determinadas categorias, contabilizando as frequências com que ocorrem (LEVIN, 1989). Esse tipo de tratamento de dados é próprio da estatística descritiva, mas também se trata de recurso utilizado na análise de conteúdo qualitativo - como o empregado na presente investigação para análise das ocorrências criminais – a fim de transformar conteúdo de texto em atributos quantificáveis, como: origem da ocorrência, cabimento de TCO, razões de não lavratura, dentre outras.

Apresenta-se abaixo uma espécie de dicionário/livro de códigos construído no processo de tratamento dos dados com a finalidade de publicizar os procedimentos, conforme indicam King, Keohane e Verba (1994).

a) Incidência criminal/tipo penal: por esta variável foi possível identificar a incidência de cada tipo penal⁹⁵ e também executar cruzamentos posteriores considerando: mês, delegacia, origem etc. Através do tratamento das narrativas das ocorrências criminais verificou-se a intervenção da PRF em 67 (sessenta e sete)⁹⁶ diferentes tipos de infrações penais, sendo essas agrupadas em 13 (treze) gêneros, de acordo com o bem jurídico⁹⁷ protegido ou com a norma legal que os prevê. Os gêneros penais mapeados foram: i) Crimes de Trânsito; ii) Lei de Drogas; iii) Crimes contra a Pessoa; iv) Crimes Patrimoniais; v) Crimes Diversos; vi) Crimes contra a Adm. Pública; vii) Contravenções Penais; viii) Mandados de Prisão; ix) Crimes do Estatuto do Desarmamento; x) Crimes Ambientais; xi) Crimes do Estatuto do Estrangeiro; xii) Crimes e atos infracionais do Estatuto da Criança e do Adolescente; e xiii) Crimes

⁹⁵ Tipo é o conjunto dos elementos do fato punível descrito na lei penal. O tipo exerce uma função limitadora e individualizadora das condutas humanas penalmente relevantes. É uma construção que surge da imaginação do legislador, que descreve legalmente as ações que considera, em tese, delitivas (BITENCOURT, 2012 p. 131).

⁹⁶ Destas 67 diferentes classificações adotadas, duas não são propriamente tipos penais: cumprimento de mandados de prisão e atos infracionais. No entanto, foi necessário que as mesmas fossem incluídas como categorias à parte, em razão da expressividade numérica de cada uma e da inexistência de uma tipificação própria para as mesmas.

⁹⁷ Bem jurídico é um bem vital da comunidade ou do indivíduo, que por sua significação social é protegido juridicamente. (...) é todo estado social desejável que o Direito quer resguardar de lesões (WELZEL, 1997, P. 5).

Tributários. A classificação dos delitos seguiu as tipificações adotadas pelos agentes responsáveis pelo registro da ocorrência, salvo nos casos de erros formais evidentes⁹⁸. Acerca disso, cumpre salientar que tipificação penal é um tema sempre controverso nas discussões de dogmática jurídica, o que não cabe ao presente trabalho. Assim, os dados retratam as exatas classificações jurídicas usadas pelos agentes.

b) Origem da ocorrência: da análise das narrativas identificaram-se três possíveis origens para as ocorrências criminais: iniciativa policial, denúncia/sistemas ou acidentes de trânsito. Considerou-se enquanto “iniciativa policial” todas as ocorrências geradas a partir da ação direta dos agentes, do tirocínio policial, independentemente do tipo de serviço realizado - ronda, fiscalização de trânsito, escoltas, auxílios, etc. A iniciativa policial foi usada também como critério residual, outrossim, diante de eventual falta de informações quanto à origem da ocorrência, esta foi a adotada⁹⁹. Foram classificadas como “denúncia/sistemas” os registros cuja origem decorreu de informação externa ao ambiente de trabalho, seja por intermédio de particulares (ex. denúncia anônima); de outras organizações, policiais ou não (Brigada Militar, Receita Federal, Concessionárias de pedágio, etc); ou através dos sistemas de inteligência da PRF (BDI, sistemas de monitoramento eletrônico, etc). Não se inclui nesta classificação as ocorrências originadas de informações obtidas nos sistemas de consultas¹⁰⁰, quando realizadas pela própria equipe de plantão. Por fim, a categoria “acidente” diz respeito às ocorrências originadas do atendimento de acidentes de trânsito, atividade de rotina no serviço ordinário de polícias de trânsito. Tal classificação não se limita aos usuários envolvidos diretamente no acidente, mas recai sobre qualquer intervenção em crime sucedida durante seu atendimento, o que inclui os períodos de orientação de trânsito, remoção de veículos danificados, resgate e encaminhamento de feridos, etc.

⁹⁸ Consideramos erros formais as ocorrências em que há clara narração de uma determinada infração penal e classificação em infração penal totalmente distinta.

⁹⁹ Desse modo, quando o registro não indica expressamente a existência de denúncia ou de atendimento a acidente, deu-se a classificação como “iniciativa policial”, fato identificado em 78% das ocorrências, como se verá adiante.

¹⁰⁰ No trabalho ordinário o policial dispõe de uma série de sistemas eletrônicos que possibilitam a pesquisa de situações administrativas e criminais de veículos e condutores. Tradicionalmente as consultas eram concentradas na Unidade Operacional e repassadas à equipe de ronda através de equipamentos de comunicação instalados nas viaturas. Hodiernamente as equipes de ronda utilizam aparelhos celulares funcionais, que possibilitam realizar tais pesquisas *in loco* por intermédio dos Sistemas Móveis. Dada a maior eficiência operacional, esse mecanismo é atualmente o mais utilizado pelos agentes da atividade-fim. Trouxemos esse apontamento apenas para esclarecer que essas hipóteses foram classificadas como “iniciativa policial” e não como “denúncia/sistemas”.

c) Cabimento de TCO: a classificação quanto ao cabimento do TCO seguiu o parâmetro estabelecido pelo art. 61 da Lei nº 9.099/95. Assim, todos os tipos penais registrados foram analisados nesse aspecto de forma individualizada, considerando-se apenas a pena máxima em abstrato prevista para o delito. Dos 65 tipos penais identificados na base dessa pesquisa, 33 possuem pena máxima de até 2 anos, admitindo, ao menos no campo hipotético, o registro via termo circunstanciado de ocorrência.

d) Razões para não Lavratura do TCO: a justificativa para construção dessa variável se relaciona com o objetivo de identificar margens de discricionariedade dos agentes responsáveis pelo atendimento de ocorrências passíveis de serem lavradas como TCO. Ou seja, em se tratando de uma infração de menor potencial ofensivo, por que razão o termo circunstanciado foi preterido pelo encaminhamento da ocorrência à polícia judiciária? Nesta direção criaram-se quatro categorias como valores possíveis da variável, ordenadas do menor para o maior nível de discricionariedade do agente: (1) concurso de crimes; (2) ocorrência complexa; (3) outros motivos; (4) sem motivo aparente.

Detalhando o entendimento de cada uma dessas categorias tem-se:

a) Concursos de crimes: versa sobre hipóteses previstas nos artigos 69 e 70 do Código Penal. O art. 69 trata do concurso material de crimes, em que, num mesmo contexto fático, o autor, mediante mais de uma ação ou omissão, pratica dois ou mais crimes¹⁰¹. Nessa situação, a lei penal prevê o somatório das penas. Se em razão da soma das penas máximas houver a suplantação do patamar máximo de dois anos, ainda que ambas fossem infrações de menor potencial ofensivo, a ocorrência seria classificada como “concurso de crimes”, inadmitindo-se, portanto, o emprego do TCO.

No art. 70 está previsto o concurso formal de crimes. Nesta hipótese, o autor comete dois ou mais crimes praticando uma única ação ou omissão¹⁰². Para este tipo de situação, a lei penal prevê a soma da pena de um dos delitos (o mais grave, se diversos ou qualquer deles, se iguais) com a sua sexta parte até a metade. Se em razão desta somatória a pena máxima exceder os dois anos previstos na Lei nº 9.099/95, inviabiliza-se a lavratura do TCO. Às

¹⁰¹ Código Penal - Art. 69 - Quando o agente, mediante mais de uma ação ou omissão, pratica dois ou mais crimes, idênticos ou não, aplicam-se cumulativamente as penas privativas de liberdade em que haja incorrido. No caso de aplicação cumulativa de penas de reclusão e de detenção, executa-se primeiro aquela.

¹⁰² Art. 70 - Quando o agente, mediante uma só ação ou omissão, pratica dois ou mais crimes, idênticos ou não, aplica-se-lhe a mais grave das penas cabíveis ou, se iguais, somente uma delas, mas aumentada, em qualquer caso, de um sexto até metade. As penas aplicam-se, entretanto, cumulativamente, se a ação ou omissão é dolosa e os crimes concorrentes resultam de desígnios autônomos, consoante o disposto no artigo anterior. ([Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984](#))

hipóteses de concurso material e formal, foram agregadas as de majoração de pena, onde o somatório exceda os dois anos.

Cumpra esclarecer que existe divergência doutrinária quanto à (im)possibilidade de lavratura do TCO nas hipóteses ora narradas - concurso material ou formal de crimes e majorações de penas. Na maioria dos tribunais, inclusive no Superior Tribunal de Justiça (STJ) prevalece o entendimento de que o TCO não é cabível quando o somatório excede o limite legal de 02 anos (precedente HC 143500PE). O manual de padronização da PRF, contudo, não deixa clara a obrigatoriedade de encaminhamento dessas ocorrências à polícia judiciária, sugerindo que se verifique o entendimento adotado pelo Ministério Público local (DPRF- MPO 024, p. 10)¹⁰³.

b) Ocorrências complexas: esta segunda classificação diz respeito às situações cujas peculiaridades do caso concreto levaram ao encaminhamento da ocorrência à polícia judiciária, ainda que cabível o TCO. Exemplo disso se verificou em situações de acompanhamento tático¹⁰⁴ que resultaram em acidentes com lesão do condutor, autor do delito. Mesmo se tratando de uma infração penal de menor potencial ofensivo – CNH suspensa, por exemplo, a circunstância impõe a execução de procedimentos administrativos, como o exame de corpo de delito e até mesmo a coleta de depoimentos de testemunhas.

Trata-se de hipóteses em que a informalidade – característica principal do TCO - não se adequa à complexidade do quadro fático. A identificação dessa complexidade se deu através da leitura do relato confeccionado pelos policiais responsáveis pelo registro. Empregou-se, portanto, um esforço interpretativo, haja vista que raramente as razões de não lavratura do TCO foram expressas no texto da narrativa, fazendo-se apenas alusão de encaminhamento à polícia judiciária. Nessa tarefa de interpretação se mobilizam conhecimentos e repertórios adquiridos na prática policial do autor do trabalho.

c) Outros motivos: essa terceira categoria foi usada para as hipóteses de não lavratura do TCO por razões de cunho administrativo e/ou circunstancial. Exemplo disso ocorre quando o autor do delito está impossibilitado de assinar o termo circunstanciado, como nas hipóteses de fuga ou encaminhamento ao atendimento médico de urgência. Também foram categorizadas nesta classificação as situações de emprego de algemas, dado o regramento especial previsto

¹⁰³ Na pesquisa não foi encontrado nenhum registro de que estes contatos tenham efetivamente sido feitos. Ademais, verificou-se uma tendência de encaminhamento da maioria das ocorrências que envolviam concurso de crimes à polícia judiciária.

¹⁰⁴ Hipótese em que um veículo recebe ordem de parada e empreende fuga, sendo acompanhado pela viatura policial. O termo “acompanhamento tático” é empregado em substituição às populares “perseguições policiais”, delineando a busca por um comportamento menos agressivo da polícia neste tipo de situação, que de regra envolve grandes riscos aos envolvidos e a terceiros.

na Súmula Vinculante nº 11 do STF¹⁰⁵, onde se impõe a necessidade de registro escrito após a ocorrência¹⁰⁶.

Foram também incluídas nessa classificação as ocorrências isoladas de lesão corporal culposa na direção de veículo automotor (art. 303, CTB). A pena máxima do tipo penal é de dois anos, logo admite a lavratura do TCO. Contudo, a praxe administrativa destas ocorrências inclui o recolhimento dos veículos envolvidos no acidente, os quais devem passar por perícia a cargo da polícia judiciária. Para o recolhimento dos veículos, no entanto, exige-se o registro da ocorrência na respectiva delegacia de polícia civil¹⁰⁷. Em razão disso, ainda que o critério quantitativo da pena admita lavratura do TCO, na prática faz-se necessário o registro da ocorrência na polícia judiciária estadual¹⁰⁸.

d) Sem motivo aparente: categoria utilizada para casos de cabimento de lavratura de TCO, não se vislumbrando qualquer impedimento fático ou jurídico, em que se optou pelo encaminhamento da ocorrência à delegacia de polícia. Esta representaria o maior nível de discricionariedade, pois não se identificou qualquer impedimento à lavratura do termo, decorrendo o registro na polícia judiciária tão somente do arbítrio do policial responsável.

Visando a uma melhor compreensão do procedimento de tratamento adotado, seguem exemplificações de como alguns casos foram classificados segundo as variáveis e critérios de categorização definidos na investigação.

A Ocorrência nº 01 (Figura 8) versa sobre um crime ambiental, mais especificamente do art. 29, § 1º, III da Lei nº 9.605/98¹⁰⁹. Pela leitura da narrativa documental, é possível

¹⁰⁵ Súmula Vinculante nº 11 – STF “Só é lícito o uso de algemas em casos de resistência e de fundado receio de fuga ou de perigo à integridade física própria ou alheia, por parte do preso ou de terceiros, justificada a excepcionalidade por escrito, sob pena de responsabilidade disciplinar, civil e penal do agente ou da autoridade e de nulidade da prisão ou do ato processual a que se refere, sem prejuízo da responsabilidade civil do Estado.” **(Grifo nosso)**

¹⁰⁶ Por se tratar de uma súmula vinculante, o texto emanado pela Corte Suprema vincula todos os agentes públicos, e como tal, impõe a necessidade de encaminhamento do detido até uma unidade policial onde seja feito o registro justificante do uso das algemas. Com isso, mesmo numa ocorrência de menor potencial ofensivo, que por qualquer razão tenha ocorrido o emprego de algemas, deu-se o posterior encaminhamento à polícia judiciária.

¹⁰⁷ O Detran/RS dispõe de um sistema de recolhimento de veículos por infrações ou acidentes de trânsito, o qual é usado, entre outras organizações policiais, pela PRF. Mas, para os recolhimentos decorrentes de lesão corporal ou morte (art. 302 e 303, CTB) faz-se necessário o registro no sistema de ocorrências da polícia civil, órgão que será responsável pela perícia e posterior liberação do mesmo.

¹⁰⁸ O caso específico do crime de Lesão corporal culposa de trânsito será melhor abordada no tópico seguinte.

¹⁰⁹ Art. 29. Matar, perseguir, caçar, apanhar, utilizar espécimes da fauna silvestre, nativos ou em rota migratória, sem a devida permissão, licença ou autorização da autoridade competente, ou em desacordo com a obtida: § 1º Incorre nas mesmas penas: III - quem vende, expõe à venda, exporta ou adquire, guarda, tem em cativeiro ou depósito, utiliza ou transporta ovos, larvas ou espécimes da fauna silvestre, nativa ou em rota migratória, bem como produtos e objetos dela oriundos, provenientes de criadouros não autorizados ou sem a devida permissão, licença ou autorização da autoridade competente.

identificar a sua “origem” a partir da “iniciativa policial” e que o suposto fato típico admitia a lavratura de TCO, haja vista a pena do crime variar de seis meses a um ano de detenção.

Figura 8 – Narrativa de Ocorrência Policial nº 01

15/03/2016 12:00h - Ocorrência Policial - TCO. Número: C1715053160315164937. Tipo do documento: TCO. Status: Encerrada. BR: [Não definido]. Km: [Não definido]. Endereço: Fora da BR. Município: Porto Alegre. UF: RS. Enquadramentos: caça / transporte ilegal de animal silvestre. Narrativa: No dia 15/03/2016, por volta das 12:00 horas os policiais [REDACTED] atenderam a ocorrência POSSE ILEGAL DE ANIMAL SILVESTRE na RUA PARANÁ, 97 - ARQUIPELAGO PORTO ALEGRE/RS. Foi encontrado e apreendido 1 unidade de Animal (Silvestres) (Portador: [REDACTED]). Foi encontrado e apreendido 1 unidade de GAIOLA (Portador: [REDACTED]). Durante deslocamento da equipe de ronda PRF, visualizou-se uma gaiola metálica contendo uma ave da espécie *Myiopsita monachus*, nome popular "cocota" na varanda da residência localizada na Ilha das Flores, conforme endereço supra. Por ser considerada espécie de ave silvestre e o proprietário, Sr. [REDACTED] não possuir autorização ou licença de criação da mesma, corroborado pela ausência de anilha na ave, incide o proprietário do psitacédeo em crime ambiental. Animal e gaiola foram apreendidos e encaminhados a 1ª Cia da PM Ambiental, PM [REDACTED] matrícula [REDACTED]. ENQUADRAMENTOS: [REDACTED] enquadrado com CAÇA / TRANSPORTE ILEGAL DE ANIMAL SILVESTRE Art. 29. Matar, perseguir, caçar, apanhar, utilizar espécimes da fauna silvestre, nativos ou em rota migratória, sem a devida permissão, licença ou autorização da autoridade competente, ou em desacordo com a obtida: ... III - quem vende, expõe à venda, exporta ou adquire, guarda, tem em cativeiro ou depósito, utiliza ou transporta ovos, larvas ou espécimes da fauna silvestre, nativa ou em rota migratória, bem como produtos e objetos dela oriundos, provenientes de criadouros não autorizados ou sem a devida permissão, licença ou autorização da autoridade competente. Mensagem ROD: [Não definido]. Equipe responsável: [REDACTED].

Fonte: DPRF/Sistema PDI

A Ocorrência nº 02 (Figura 9) relata um crime contra o patrimônio, mais especificamente do tipo penal de Receptação, previsto no art. 180 do Código Penal¹¹⁰. Pela narrativa é possível extrair-se que a origem foi também de “iniciativa policial”, dado o fato de a suspeita sobre o crime ter partido da própria equipe de plantão, não se tratando de denúncia, tampouco atendimento de acidente. Em relação à possibilidade de lavratura do TCO, por se tratar de crime com pena máxima acima de 2 anos, evidente a restrição impeditiva da norma legal, sendo o procedimento encaminhado à polícia judiciária e adotada a classificação de “TCO não cabível”.

Figura 9 – Narrativa de Ocorrência Policial nº 02

05/05/2016 15:00h - Ocorrência Policial - BOP. Número: C1556583160505175204. Tipo do documento: BOP. Status: Encerrada. BR: 290. Km: 92. Endereço: [Não definido]. Município: Porto Alegre. UF: RS. Enquadramentos: receptação. Narrativa: No dia 05/05/2016, por volta das 15:00 horas os policiais [REDACTED] atenderam a ocorrência de RECEPÇÃO na BR 290 km 92.0 sentido Decrescente em PORTO ALEGRE/RS. Estavam os policiais em fiscalização no KM 92 quando passou o veículo qualificado com condutor utilizando-se de telefone celular e com os limpadores de parabrisas acionados em dia sem chuva. Foi realizado consulta à placa do veículo e acusou veículo roubado. Foi realizado acompanhamento até a abordagem ao veículo que ocorreu no nº 8450 da Av. Assis Brasil. Foi dada voz de prisão e encaminhado à 3ª DPPA o veículo e o preso. O veículo [REDACTED] de placa [REDACTED] era conduzido pelo Sr. [REDACTED]. ENQUADRAMENTOS: [REDACTED] enquadrado com RECEPÇÃO Art. 180 - Adquirir, receber, transportar, conduzir ou ocultar, em proveito próprio ou alheio, coisa que sabe ser produto de crime, ou influir para que terceiro, de boa-fé, a adquira, receba ou oculte.. Mensagem ROD: [Não definido]. Equipe responsável: [REDACTED].

DPRF/Sistema PDI

A Ocorrência nº 03 (Figura 10) trata de um caso de suicídio atendido pela equipe de plantão. A despeito de ter sido registrada como “ocorrência criminal”, não existe tipificação penal para a prática de suicídio. Assim como nos casos de suicídio, foram identificados alguns registros em que não se apresenta uma ocorrência criminal, mas tão somente uma narrativa de

¹¹⁰ Art. 180 - Adquirir, receber, transportar, conduzir ou ocultar, em proveito próprio ou alheio, coisa que sabe ser produto de crime, ou influir para que terceiro, de boa-fé, a adquira, receba ou oculte: Pena - reclusão, de um a quatro anos, e multa.

“denúncia” ou “suspeita” sobre determinada pessoa ou veículo. Nenhum caso dessa natureza foi incluído na base de dados da pesquisa, pois não se tratam de efetivas intervenções em crimes, mas apenas de fatos atinentes ao plantão, cujo registro foi erroneamente considerado uma ocorrência criminal¹¹¹.

Figura 10 – Narrativa de Ocorrência Policial nº 03

06/06/2016 06:00h - Ocorrência Policial - TCO. Número: C1481271160606100416. Tipo do documento: TCO. Status: Encerrada. BR: 290. Km: 97. Endereço: [Não definido]. Município: Porto Alegre. UF: RS. Enquadramentos: suicídio. Narrativa: Em Porto Alegre, no km 97 da BR 290, às 06h00, a equipe de serviço recebeu a informação de que o Sr. ~~XXXXXXXXXX~~, RG ~~XXXXXXXXXX~~ e qual dirigia o veículo VW/GOL 1.0 GI, de placas ~~XXXXXXXXXX~~ havia parado sobre a Ponte Móvel e se jogado ao rio. Ao realizar a averiguação no local, foi constatado o óbito do indivíduo. Equipe da Delegacia de Homicídios, liderada pelo Delegado ~~XXXXXXXXXX~~ registrou a ocorrência de número 3619/2016 encaminhando o veículo para o depósito para ser periciado. DML se fez presente no local e encaminhou o corpo da vítima para necrópsia. Mensagem ROD: [Não definido]. Equipe responsável: ~~XXXXXXXXXX~~.

Fonte: DPRF/Sistema PDI

A Ocorrência nº 04 (Figura 11) trata de um crime de trânsito, mais especificamente do tipo penal previsto no art. 305 da Lei nº 9.503/97¹¹². Conforme o texto, sua origem decorre de “atendimento a acidente” de trânsito e, por ser infração de menor potencial ofensivo, “cabível o TCO”, o qual se verificou lavrado.

Figura 11 – Narrativa de Ocorrência Policial nº 04

06/05/2016 09:40h - Ocorrência Policial - TCO. Número: C1071313160506115341. Tipo do documento: TCO. Status: Encerrada. BR: 290. Km: 98. Endereço: [Não definido]. Município: Porto Alegre. UF: RS. Enquadramentos: fugir do local do acidente. Narrativa: Em Porto Alegre, no km 101 da BR 290, por volta de 7h40, houve um acidente de trânsito, grave, com feridos, envolvendo cinco ônibus, registrado conforme Comunicação 2010435. Segundo relato dos condutores dos quatro ônibus envolvidos, todas da empresa ~~XXXXXXXXXX~~ o primeiro veículo envolvido no acidente seria um ônibus, antigo, da empresa ~~XXXXXXXXXX~~ que teria restado com avarias no para-choque de cor azul e teria ido embora do local antes da chegada da polícia. Era de conhecimento prévio da equipe que a referida empresa executa transporte de estudantes da rede municipal de Porto Alegre, para escolas da região das Ilhas, Em buscas posteriores foi localizado o ônibus de placas ~~XXXXXXXXXX~~ estacionado no km 98 da BR 290, acesso do sentido norte para o sentido sul da Ilha Grade do Marinheiros. Foram confirmados danos no para-choque, de cor azul, compatíveis com os relatos dos demais envolvidos e identificado o condutor do veículo, ~~XXXXXXXXXX~~, 67 anos, RG ~~XXXXXXXXXX~~, que confirmou que estava envolvido no acidente, que no momento transportava cerca de 10 crianças e que não quis aguardar no local, nem mesmo verificando a presença de vítimas. Ao consultar o veículo constatou-se que estava com licenciamento atrasado, sendo 2013 o último registro válido no sistema, sendo a causa provável para que o mesmo tenha evadido do local do acidente, visto que caberia multa ao veículo, bem como, remoção do mesmo a depósito. Também apresentava pneus dianteiros e traseiros, lado direito, com desgaste excessivo, comprometendo a segurança do veículo. Em decorrência foi lavrado Termo Circunstanciado da Ocorrência, após assinatura de Termo de Compromisso pelo autor e o veículo removido a depósito credenciado pelo Detran/RS. Mensagem ROD: [Não definido]. Equipe responsável: ~~XXXXXXXXXX~~.

Fonte: DPRF/Sistema PDI

A Ocorrência nº 05 (Figura 12) corresponde a um relatório de fato originado a partir de “denúncia”. Embora feito um único registro, evidencia-se a existência de um “concurso de crimes”, ou seja, num mesmo contexto fático o indivíduo cometeu três supostas infrações penais: furto de veículo¹¹³; dirigir sob influência de álcool¹¹⁴ e dirigir sem habilitação gerando

¹¹¹ Esses registros incorretos são escassos em relação ao total dos dados pesquisados, não chegando a comprometer as análises propostas. Optamos por apresentar um como exemplo apenas com a finalidade de esclarecer sua não inclusão na pesquisa, a qual se restringiu às efetivas intervenções em crimes.

¹¹² Art. 305. Afastar-se o condutor do veículo do local do acidente, para fugir à responsabilidade penal ou civil que lhe possa ser atribuída: Penas - detenção, de seis meses a um ano, ou multa.

¹¹³ CP; Art. 155 - Subtrair, para si ou para outrem, coisa alheia móvel:

¹¹⁴ CTB; Art. 306. Conduzir veículo automotor com capacidade psicomotora alterada em razão da influência de álcool ou de outra substância psicoativa que determine dependência:

perigo de dano¹¹⁵ (em razão do acidente). Destes, apenas o último admitia a lavratura do TCO, contudo, pelo fato de os demais excederem a pena máxima de dois anos, todo o registro foi encaminhado à polícia judiciária, a quem compete lavrar do auto de prisão em flagrante¹¹⁶.

Figura 12 – Narrativa de Ocorrência Policial nº 05

09/12/2016 19:00h - Ocorrência Policial - BOP. Nº C2152824161209213200. Local: BR-101, km 5,0. Município: Torres/RS. Narrativa: Após receber informação da Ciop/RS relatando que na cidade de Três Cachoeiras/RS foi furtado o veículo Hyundai HR cor Branca Placa IOR1081. A equipe deslocou em ronda no sentido Sul, e avistou no km 5 da BR 101, em frente ao Posto Belvedere, o referido veículo. No local deteve o condutor Fernando Roberto de Silva de Campos, CPF 02267900007, o qual confirmou ter realizado o furto instantes atrás. O mesmo encontrava-se em visível estado de embriaguez (realizado teste de etilometro tendo como resultado 1,06mg/l) e verificado através do sistema GiD que o indivíduo não possuía habilitação. Ainda no local, verificou-se que Fernando Roberto havia se envolvido em acidente de trânsito do tipo colisão lateral com danos, conforme Boletim de Acidente C2075265. Foi entrado em contato com o proprietário do veículo, Sr. [REDACTED] CPF [REDACTED] que confirmou o furto recente de seu veículo e deslocou até local para juntamente com a equipe se dirigir a DPC Torres e efetuar o registro da ocorrência. Diante dos fatos Fernando Roberto de Silva de Campos foi encaminhado ao pronto atendimento de Torres para atestar as condições físicas e posteriormente apresentado a Polícia Civil de Torres para os devidos procedimentos. Enquadramento(s): furto de veículo ,embriaguez ao volante ,dirigir sem habilitação. [PRF(s): [REDACTED]]

Fonte: DPRF/Sistema PDI

Após analisados, cada um dos 4.273 registros de ocorrências criminais foram tabulados em planilhas do excel, sendo classificadas quanto aos seguintes aspectos: a) ano/mês; b) sede da delegacia; c) espécie de infração; d) dispositivo legal; e) origem da ocorrência - denúncia, acidente ou iniciativa policial; f) cabimento do TCO; g) razão de não lavratura do TCO - concurso de crimes, ocorrência complexa, outros motivos ou sem motivo aparente. Na sequência, os dados foram codificados para compor um banco, usando-se, para tanto, o programa SPSS versão 20.0 – software aplicativo do tipo científico, bastante popular e comumente empregado em pesquisas na área de ciências sociais.

Por fim, foram incluídos no banco variáveis de natureza sociodemográficas e referentes ao contexto e condições de execução do trabalho policial. A considerar que o TCO é realizado pela burocracia de nível de rua, condições estruturais tanto da burocracia (viaturas disponíveis; trecho urbano, rural e pedagiado; efetivo, por trecho e por delegacia), quanto das localidades (municípios e região da delegacia) – população, frota veicular, IDH, PIB - podem causar efeitos na dinâmica de trabalho e, portanto, na implementação da política.

Os cruzamentos entre as variáveis construídas a partir das ocorrências e aquelas oriundas das demais fontes se fundamentam, em grande parte, na literatura sobre implementação e burocracia e procuraram testar as seguintes hipóteses: i) se a natureza das infrações de menor potencial ofensivo impacta na implementação do TCO; ii) se o emprego do TCO propicia um aumento no número de infrações penais atendidas e registradas pela burocracia; iii) se o efetivo, enquanto variável burocrática, impacta na implementação do

¹¹⁵ CTB; Art. 309. Dirigir veículo automotor, em via pública, sem a devida Permissão para Dirigir ou Habilitação ou, ainda, se cassado o direito de dirigir, gerando perigo de dano:

¹¹⁶ Situações como esta, em que num mesmo registro de ocorrência verifica-se mais de um delito cometido, exemplificam o que apontamos na nota de rodapé nº 90, e justifica a diferença entre o número de ocorrência analisadas (4273) e o efetivo número de delitos identificados (4383).

TCO; e iv) se as características do trecho rodoviário sob circunscrição do órgão impactam nas variáveis criminais.

4.4. APRESENTAÇÃO, ANÁLISE ESTATÍSTICA E INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS.

No presente tópico são apresentados os resultados mais relevantes da pesquisa, os quais derivam do cruzamento das variáveis criminais, burocráticas e sociodemográficas. Dada a grande quantidade de dados amostrais, a sequência do texto se ordena a partir das seguintes categorias: i) variação quantitativa de registros criminais por ano; ii) origem das ocorrências: descrição e análises possíveis; iii) cabimento e lavratura do TCO; iv) razões de não lavratura do TCO; v) dados geoeconômicos e variáveis criminais, finalizando-se com as análises de desvios e/ou déficits de implementação nas delegacias, cotejando as hipóteses propostas no trabalho.

Busca-se assim compreender se a aproximação da burocracia com o novo mecanismo do TCO é constante quando esmiuçados os dados por gêneros e espécies de infrações penais, bem como no âmbito das subunidades administrativas da regional. Em suma, pretende-se responder a questão dessa investigação: *dado que existe legislação, não vinculante, permitindo o uso do TCO como mecanismo operacional de ciclo completo de policiamento, como se caracteriza a sua implementação no âmbito da Polícia Rodoviária Federal?*

Visando a contextualizar acerca de um panorama geral dos dados, construiu-se a Tabela 2, onde constam os gêneros de infrações penais separados por ano. Na tabela também foram consolidados os totais de ocorrências registradas, discriminando-se entre estas os crimes comuns, as infrações de menor potencial ofensivo (IMPO) e o número de TCO's lavrados em cada gênero penal.

Tabela 2: Quantitativo Geral de Ocorrências Criminais 2015/2016

Gêneros de infrações penais	2015				2016			
	Total Registros	Crimes comuns	IMPO	TCO's lavrados	Total Registros	Crimes comuns	IMPO	TCO's Lavrados
Crimes de trânsito	1132	317	815	619	1488	271	1217	1016
Lei de drogas	67	28	39	02	64	23	41	05
Crimes contra pessoa	17	03	14	09	33	07	26	20
Crimes	192	181	11	02	289	282	07	01

patrimoniais								
Crimes diversos CP	93	89	04	03	136	135	01	00
Crimes c/ Adm pública	133	99	34	01	145	108	37	04
Contravenções penais	85	00	85	61	106	00	106	89
Mandados de prisão	76	76	00	00	100	100	00	00
Estatuto do desarmamento	55	55	00	00	51	51	00	00
Crimes ambientais	19	11	08	02	34	20	14	05
Estatuto estrangeiro	03	00	03	01	04	00	04	02
ECA- Lei 8.069/90	20	20	00	00	22	21	01	00
Crimes tributários	09	00	09	01	10	00	10	01
Total	1.901	879	1022	701	2.482	1.018	1.464	1.143

Fonte: Elaborado pelo autor

Os dados apontam um aumento de 23,40% no total de registros de intervenções em crimes, o qual passou de 1.901 em 2015 para 2.482 em 2016. Enquanto o total de crimes comuns, cuja pena excede 2 anos, aumentaram de 879 para 1.018, das infrações de menor potencial ofensivo aumentaram de 1022 para 1.464. Na mesma linha, também foi considerável o aumento no número de TCO's lavrados, o qual passou de 701 em 2015 para 1.143 em 2016. Na sequência passa-se a analisar o que é possível extrair desses dados, especialmente no que se refere ao impacto do TCO na atuação policial.

4.4.1 Variação Quantitativa de Registros Criminais por Ano

A partir da tabela 2 alguns questionamentos podem ser levantados: i) o aumento no número de registros criminais é um fenômeno constante ou limitado a determinados tipos penais? ii) o emprego do TCO é mais aplicado a depender do tipo de infração penal? Para responder a tais questionamentos faz-se importante analisar separadamente cada um dos 67 tipos penais encontrados, comparando-se a variação de registros nos anos de 2015 e 2016.

Em primeiro plano, observa-se que o aumento no total de infrações registradas (23,40%) não foi estável quando se separam os crimes comuns das infrações de menor potencial ofensivo. O acréscimo no total de intervenções em crimes comuns foi de 13,65% (879 p/ 1.018), enquanto o do número de IMPO foi de 30,19% (1.022 p/ 1.464), indicando,

em tese, uma maior propensão dos agentes à seletividade deste gênero de infrações penais. A expectativa é corroborada pela variação do número de TCO efetivamente lavrados, que saltou de 701, em 2015, para 1.143 em 2016 – aumento de 38.67%, acima, portanto, de ambos os índices anteriores. Esse dado reforça a perspectiva de que a aceitação do novo mecanismo pela burocracia tende a aumentar com a prática de seu emprego, tão logo identificadas as facilidades que dele advém.

Quando observadas as espécies de infrações penais separadamente, verificou-se aumento no número de registros criminais em 38 casos e redução em 11, os demais se mantiveram estáveis. As variações mais significativas estão destacadas na Tabela 3. Dos delitos com variações quantitativas mais significativas, três são infrações penais de menor potencial ofensivo e admitem – ao menos em tese - a lavratura do TCO. Além disso, são também crimes de trânsito, o que parece indicar uma seletividade da burocracia por infrações desta natureza.

Tabela 3: Infrações penais com variações mais significativas entre 2015 e 2016

Tipo penal / dispositivo legal	2015	2016	Variação	IMPO
Permitir/confiar a direção de veículo – Art. 310, Lei nº 9.503/97 (CTB)	38	78	51,52%	SIM
Fugir do local do acidente – Art. 305, Lei nº 9.503/97 (CTB)	19	37	48,64%	SIM
Furto – Art. 155, Decreto-Lei nº 2.848/1940 (Código Penal)	86	155	44,51 %	NÃO
Violar a suspensão do direito de dirigir – art. 307, Lei nº 9.503/97 (CTB)	545	849	35, 8%	SIM

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de levantamento na PRF/RS.

O crime de Permitir ou confiar a direção de veículo automotor encontra-se previsto no art. 310 do CTB¹¹⁷ e teve, percentualmente, o maior aumento neste período (51,52%). O delito se configura quando a polícia flagra um condutor inabilitado, com CNH cassada, com CNH suspensa ou sem condições físicas ou psíquicas de dirigir (embriagado ou sob efeito de sedativos, por exemplo). Contudo, neste tipo penal, pune-se não o condutor e sim o proprietário do veículo que permitiu, entregou ou confiou a direção àquele. De tal modo, é

¹¹⁷ Art. 310. Permitir, confiar ou entregar a direção de veículo automotor a pessoa não habilitada, com habilitação cassada ou com o direito de dirigir suspenso, ou, ainda, a quem, por seu estado de saúde, física ou mental, ou por embriaguez, não esteja em condições de conduzi-lo com segurança: Penas - detenção, de seis meses a um ano, ou multa.

considerado crime de perigo abstrato, pois independe da prova de efetivo perigo gerado à segurança viária (HABIB, 2017).

A maioria das narrativas diz respeito a flagrantes de condutores inabilitados que não geraram qualquer perigo à segurança viária – pois se assim o fosse restaria configurado o crime do art. 309, CTB - ou de menores de 18 anos conduzindo o veículo dos pais. Em qualquer das situações a consumação do delito independe da presença física do proprietário do veículo no momento da abordagem, contudo o TCO somente poderá ser lavrado com a sua chegada.

O crescimento no número de registros parece estar relacionado à sua natureza, dado ser uma infração penal atrelada diretamente ao serviço ordinário da PRF, a fiscalização de trânsito. Confirmando esta hipótese, observou-se que 89,65% dos registros têm origem na iniciativa policial, geralmente a própria fiscalização de trânsito. Além disso, das 116 ocorrências registradas apenas 06 não resultaram na lavratura de TCO, ou seja, o crescimento no número de registros está diretamente relacionado ao emprego do mecanismo mais simplificado. Em outras palavras, os dados sugerem que não houve um acréscimo na conduta penalmente tipificada, e sim no quantitativo de situações flagradas pela polícia que resultaram no respectivo registrado.

O quadro é bastante similar quando se analisa o crime de violar a suspensão do direito de dirigir, previsto no art. 307 do CTB¹¹⁸, o qual consiste em conduzir veículo automotor estando proibido de obter a habilitação ou com a CNH suspensa. O flagrante se dá a partir da consulta da situação da CNH do motorista. Identificando-se no sistema que a CNH encontra-se “suspensa” ou “bloqueada” resta configurado o delito¹¹⁹. Este é o crime mais vezes flagrado e registrado pela PRF/RS - 1.394 -, tendo um considerável aumento de 545, em 2015, para 849, em 2016. Essa variação foi acompanhada do número de TCO's lavrados, saltando de 521 em 2015 – 95% do total, para 828 em 2016 – 97% do total.

A que se deve um número tão expressivo de registros e de TCO's lavrados? A resposta parece estar relacionada a dois fatores. Primeiro, a facilidade de configuração do delito. Como apontado, trata-se de uma infração penal facilmente identificável, exigindo apenas a existência de um sistema informatizado de consultas ao prontuário dos condutores. Desde 2015, a PRF implementou sistemas móveis de consultas *on line*, distribuindo a todo efetivo

¹¹⁸ Art. 307. Violar a suspensão ou a proibição de se obter a permissão ou a habilitação para dirigir veículo automotor imposta com fundamento neste Código: Penas - detenção, de seis meses a um ano e multa, com nova imposição adicional de idêntico prazo de suspensão ou de proibição.

¹¹⁹ Registramos que há entendimentos dissonantes na jurisprudência. Parte da magistratura e dos membros do MP entende que o crime somente estaria configurado quando o motivo da suspensão fosse decorrente de ordem judicial, não se aplicando às suspensões por multas, por exemplo.

operacional aparelhos *smartphones* dotados de internet e aplicativos de busca e consulta a dados cadastrais de veículos e condutores. Com isso, a informação que outrora dependia de comunicação via rádio com a UOp – raramente eficaz - tornou-se disponível *on line*, dependendo apenas de sinal de internet no local da abordagem.

O segundo fator é a admissibilidade de lavratura do TCO. Significa dizer que a ocorrência é “resolvida” ainda no local do flagrante, com a simples assinatura do Termo de Compromisso de Comparecimento pelo motorista flagrado. Conforme já apontado, a principal vantagem do termo circunstanciado sobre o procedimento de registro criminal na delegacia é justamente a celeridade e desburocratização, o que, em tese, levaria os agentes a investirem maior tempo naquele em detrimento deste.

O crime de Fugir do local de acidente¹²⁰, ao contrário dos dois primeiros, possui origem vinculada: a ocorrência de acidentes de trânsito sem vítima lesionada. O quadro preponderante entre as ocorrências analisadas é de condutores que se acidentam sozinhos e abandonam o local antes da chegada da polícia para fugir à responsabilidade administrativa (CNH vencida, dirigir sob a influência de álcool, etc). Para se chegar à autoria do delito a praxe é de se fazer o recolhimento do veículo, aguardando que o condutor apresente-se para retirada. Quando isto ocorre, o mesmo é informado do crime praticado e notificado do procedimento do TCO.

Mesmo sendo conduta bastante comum nos atendimentos de acidentes de trânsito, a fuga do local raramente era investigada e punida. Por se tratar de um delito sem vítima identificada (a vítima é a própria Administração da Justiça), com pena irrisória e sendo o autor desconhecido, a tendência dos poucos registros feitos na polícia judiciária era de serem esquecidos – sequer gerando alguma investigação. Com o emprego do TCO, a busca pelo autor do crime passou à responsabilidade da própria polícia ostensiva, a qual estando mais próxima dos fatos, tem maiores chances de identificar o autor.

Além disso, há um fator motivacional envolvido: o policial rodoviário responsável pelo atendimento do acidente possui interesse direto em sua elucidação, sendo, inclusive, lesado em suas atribuições pela conduta do motorista¹²¹. O mesmo não ocorre com o policial civil, que apenas recebe um relato dos fatos, não possuindo qualquer motivação pessoal em sua elucidação. Dito isto, demonstra-se que o aumento de 48,64% no número de ocorrência

¹²⁰ Art. 305. Afastar-se o condutor do veículo do local do acidente, para fugir à responsabilidade penal ou civil que lhe possa ser atribuída: Penas - detenção, de seis meses a um ano, ou multa.

¹²¹ O policial responsável pelo atendimento do acidente será, também, o responsável pela confecção do respectivo boletim. Assim, a fuga do local pelo condutor, em última análise, lesa a própria atuação funcional deste agente, que se vê impossibilitado de concluir o procedimento administrativo em razão da falta de informações do condutor.

registradas deste delito pode estar relacionado a esta nova dinâmica do trabalho policial. Ainda mais significativo é o número de TCO's lavrados, o qual passou de apenas 01 em 2015 para 15 em 2016.

Encerrando este tópico, o delito de Furto, previsto no artigo 155 do Código Penal¹²², o qual por se tratar de crime com pena máxima de 04 anos em sua modalidade simples, não admite a lavratura do TCO em qualquer de suas modalidades, portanto o procedimento sempre necessitará de registro na polícia judiciária competente. Mais de 90% dos furtos registrados pela PRF são de veículos encontrados transitando ou abandonados na rodovia. A origem de 71,36% das ocorrências é de iniciativa policial, demonstrando se tratar de infração penal estreitamente ligada à fiscalização de trânsito.

O aumento de 44,51% no número de ocorrências registradas entre 2015 e 2016 pode estar relacionado a diversos fatores, inclusive alguns inalcançáveis por esta pesquisa como as alterações nas taxas de criminalidade. O fato é que crimes patrimoniais (furto, roubo, receptação) sempre estiveram no foco das polícias ostensivas e, no caso da PRF, a repressão a furtos de veículos possui todo um aparato organizacional, contando com sistemas informatizados, monitoramento por câmeras, além do tirocínio de policiais especialistas em identificação veicular¹²³. Outrossim, o avanço no número de furtos indica que o emprego do TCO, por si só, não significou um abandono dos crimes considerados mais graves – ao menos nesta hipótese em que o registro do flagrante na delegacia é indissociável da ocorrência¹²⁴.

4.4.2 Origem das Ocorrências: descrição e análises possíveis

A análise dos resultados contemplou também a origem das ocorrências. No ano de 2015, do total de ocorrências registradas, 76,85% se originaram a partir da iniciativa policial, 15,78% do atendimento a acidentes e 7,31% de denúncias. Em 2016, os números mantiveram-se bastante próximos: 79,81% decorreram de iniciativa policial, 13,98% de acidentes de trânsito e 6,38% de denúncias.

¹²² Art. 155 - Subtrair, para si ou para outrem, coisa alheia móvel: Pena - reclusão, de um a quatro anos, e multa.

¹²³ Enquanto os sistemas informatizados de consultas e o monitoramento por câmeras facilitam o flagrante de veículos furtados nas primeiras horas, o tirocínio policial acerca da identificação veicular possibilita o encontro de veículos furtados e posteriormente adulterados.

¹²⁴ Significa dizer que o policial não possui outra alternativa que não o registro na delegacia de polícia.

Tabela 4: Número de Ocorrências por Origem (2015-2016)

		Origem Denúncia						Total
		Iniciativa policial		Denúncia/sistemas		Acidente		
Ano	2015	1461	76,85%	137	7,31%	303	15,78%	1901
	2016	1980	79,81%	155	6,38%	347	13,98%	2482
Total		3441	78,51%	292	6,66%	650	15,00%	4383

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de levantamento na PRF/RS.

Como se verifica, a iniciativa policial, portanto, compreende quase oitenta por cento das intervenções em crimes, demonstrando o alto grau de discricionariedade do trabalho cotidiano do policial rodoviário federal. Por conta disso, há uma tendência de concentração das ocorrências nas atividades mais desempenhadas ordinariamente pela burocracia, ou seja, naquelas que mais se identificam com o trabalho diário do agente.

Dito isto, é preciso esclarecer que o trabalho ordinário da PRF não é voltado precipuamente à repressão criminal e sim à fiscalização de trânsito, com ênfase na redução de acidentes e mortalidade em rodovias federais. Daí a premissa intensamente repetida no âmbito interno da instituição de que “a fiscalização deve iniciar no trânsito podendo ou não acabar no crime”. Ao contrário da realidade das polícias militares, que via de regra são acionadas pela população para a intervenção em situações delitivas já consolidadas; na PRF a regra é que a ocorrência inicie a partir de uma situação de aparente normalidade, tendo por pressuposto a mera fiscalização de trânsito.

Assim, durante o plantão os agentes cumprem uma meta diária de abordagens a veículos e identificação de pessoas (motoristas e passageiros). É a partir desse contato com o motorista (tratado como “entrevista”), que o policial identifica a necessidade de investir numa busca mais minuciosa, podendo fazer uma revista veicular ou até mesmo pessoal. Esse é o *modus operandi* padrão empregado principalmente nas apreensões de ilícitos escondidos no interior do veículo, tais como drogas, armas e produtos contrabandeados.

Aliado à expertise policial, os sistemas informatizados tornaram-se parte integrante do trabalho cotidiano do PRF. Todos os veículos e pessoas abordados têm seus dados consultados nos sistemas *on line*, verificando-se, entre outras informações, a propriedade do veículo, possíveis ocorrências anteriores (acidentes, multas, abordagens), tráfego em região de fronteira, situação da CNH do condutor, possíveis mandados de prisão expedidos, etc. É esta combinação de fatores (*expertise* policial + emprego de sistemas informatizados), que

justifica o aumento das iniciativas policiais e consequentes registros, conforme se observa na Tabela 5.

Tabela 5: Número de Ocorrências por Origem x Espécie da Infração (2015-2016)

Espécie Infração	Origem Denúncia						Total	
	Iniciativa policial		Denúncia/sistemas		Acidente			
	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
Crimes de Transito - Lei 9.503/97	1951	74,47	76	2,90	593	22,63	2620	59,78
Lei de Drogas - lei 11.343/06	118	90,08	11	8,40	2	1,53	131	2,99
Crimes contra a Pessoa (CP)	33	66,00	13	26,00	4	8,00	50	1,14
Crimes contra o Patrimônio (CP)	349	72,56	107	22,25	25	5,20	481	10,97
Crimes diversos (CP)	199	86,90	22	9,61	8	3,49	229	5,22
Crimes contra a Administração Pública (CP)	266	95,68	7	2,52	5	1,80	278	6,34
Contravenções Penais - DL 3.688/41	163	85,34	26	13,61	2	1,05	191	4,36
Mandado prisão	165	93,75	9	5,11	2	1,14	176	4,02
Estatuto desarmamento – Lei 10.826/03	93	87,74	10	9,43	3	2,83	106	2,42
Crimes Ambientais - Lei 9.605/98	48	90,57	1	1,89	4	7,55	53	1,21
Estatuto do Estrangeiro - Lei 6.815	6	85,71	1	14,29	0	0,00	7	0,16
ECA - lei 8.069/90	28	71,79	9	23,08	2	5,13	39	0,89
Crimes Tributários	22	100	0	0,00	0	0,00	22	0,50
Total	3441	78,51	292	6,66	650	14,83	4383	100

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de levantamento na PRF/RS.

Do total de ocorrências analisadas, 59,77% concentram-se nos crimes de trânsito, sendo que destes, 74,46% decorrem da iniciativa policial. Estes dados parecem confirmar o que poder discricionário tende a ser mais exercido na área de maior afinidade e conhecimento da burocracia, no caso da PRF, os crimes de trânsito. Além de ser o ponto de partida do trabalho ordinário de fiscalização, a legislação de trânsito é um conhecimento basilar para acesso ao cargo de PRF. Somando-se a isso, os crimes de trânsito são axiologicamente muito

próximos das infrações administrativas, ou seja, um mesmo fato é, na maioria das vezes, crime e infração de trânsito¹²⁵.

Também ganham destaque como áreas de iniciativa policial os registros de crimes contra a Administração Pública (95,68%), o cumprimento de mandados de prisão (93,75) e os crimes tributários (100%). Nos crimes contra a Administração isto pode estar relacionado à natureza do delito, que algumas vezes tem por vítima o próprio servidor, como ocorre com a Resistência (art. 329, CP)¹²⁶, Desobediência (art. 330, CP)¹²⁷ e Desacato (art. 331, CP)¹²⁸. No caso do Descaminho (art. 334, CP)¹²⁹ dos 157 registros, 155 se originaram de iniciativa policial, geralmente apoiados no emprego de sistemas de informações.

As ocorrências originadas a partir de acidentes de trânsito, em sua maioria, são aquelas cujo acidente compõe o próprio tipo penal, como o Homicídio culposo de trânsito (art. 302, CTB); a Lesão Corporal de trânsito (art. 303, CTB); a Omissão de socorro (art. 304, CTB) e a Fuga de local de acidente (art. 305, CTB). Estes quatro grupos de crimes totalizam 324 registros e correspondem a 100% das origens em seus respectivos tipos penais. Também se destacam os crimes de Embriaguez ao volante e Dirigir sem CNH.

No caso do crime de Embriaguez ao volante (art. 306, CTB), dos 539 registros encontrados, 151 se originaram de acidentes (28,01%). O número considerável está relacionado ao protocolo de atendimento a acidentes pela PRF, que tem como etapa obrigatória o oferecimento do teste de etilômetro aos envolvidos. O flagrante do crime, neste caso, independe da realização do teste, devendo o condutor ser preso em flagrante e encaminhado à delegacia de polícia mais próxima.

O crime de dirigir sem CNH gerando perigo de dano (art. 309, CTB) foi registrado 213 vezes. Desses, 68 tiveram decorrer de atendimento a acidentes. O crime se consuma com a condução veicular por pessoa inabilitada, a qual, no curso de sua ação cria alguma situação concretamente perigosa para alguém. Na prática, contudo, nem sempre é fácil à burocracia levantar elementos probatórios suficientes que indiquem o efetivo perigo gerado pelo

¹²⁵ Com exceção dos crimes de Homicídio Culposo (art. 302) e Lesão corporal culposa (art. 303) todos os demais crimes de trânsito são também infrações de trânsito, o que enseja a dupla responsabilização do infrator: a penal e a administrativa.

¹²⁶ Código Penal, Art. 329 - Opor-se à execução de ato legal, mediante violência ou ameaça a funcionário competente para executá-lo ou a quem lhe esteja prestando auxílio: Pena - detenção, de dois meses a dois anos.

¹²⁷ Código Penal, Art. 330 - Desobedecer a ordem legal de funcionário público: Pena - detenção, de quinze dias a seis meses, e multa.

¹²⁸ Código Penal, Art. 331 - Desacatar funcionário público no exercício da função ou em razão dela: Pena - detenção, de seis meses a dois anos, ou multa.

¹²⁹ Código Penal, Art. 334. Iludir, no todo ou em parte, o pagamento de direito ou imposto devido pela entrada, pela saída ou pelo consumo de mercadoria ([Redação dada pela Lei nº 13.008, de 26.6.2014](#)). Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.

condutor. Nos casos de acidentes de trânsito nos quais o condutor envolvido é inabilitado, o próprio boletim de acidente serve como elemento informativo desse risco, facilitando a adequação fato-norma do delito.

Um aspecto relevante acerca das intervenções em crimes originadas a partir de atendimentos a acidentes é o baixo grau de discricionariedade do agente. Todos os registros de atendimentos a acidentes seguem a um rígido protocolo previsto em normativas internas, passando, tão logo encerrados, por auditorias e revisões. Em razão disso, eventuais infrações penais ou administrativas verificadas no curso de atendimento a acidentes devem necessariamente ser registradas pelo policial responsável. A omissão do agente nestes casos pode caracterizar improbidade administrativa ou até mesmo crime de Prevaricação¹³⁰, a depender das condições fáticas.

A terceira origem de infrações penais identificadas ao longo da pesquisa são as denúncias. Todas as organizações policiais são diariamente abastecidas por inúmeras informações oriundas de populares. O grande desafio dessas organizações é fazer um correto filtro entre quais informes possuem lastro de viabilidade e merecem ser verificadas e quais não. Não é incomum que denunciante tenham um interesse pessoal na persecução penal do Estado acerca de fatos específicos, assim, o policial depara-se frequentemente com denúncias vazias ou inexatas. Isto, contudo, não pode redundar no descarte dessas informações, pois podem levar a intervenções bem sucedidas.

Retomando os dados no âmbito da pesquisa, dos 4.383 delitos analisados, apenas 292 se originaram a partir de denúncias - 6,66% do total. Dentre as espécies de infrações cujas denúncias mais resultaram em registros criminais destacam-se os crimes contra o patrimônio, cuja origem decorreu de denúncias em 30,65% dos casos.

No âmbito das delegacias, os números parecem coincidir com o espectro apresentado pela regional. Com exceção das delegacias com sede em Pelotas e Santana do Livramento – em que a origem “denúncia” supera a de “acidentes”-, todas as demais mantêm a mesma proporção entre as origens de ocorrências, com preponderância da iniciativa policial, seguida de acidentes e denúncias.

No caso da 7ª delegacia (Pelotas) isso parece estar relacionado com uma característica típica de região portuária, o furto de cargas de grãos transportados a granel. Há ocorrências frequentes onde os furtadores aproveitam o período noturno quando os veículos de carga permanecem em filas aguardando para descarregar e abrem as comportas da carroceria

¹³⁰ Consiste no ato de retardar ou deixar de praticar algum ato de ofício, ou praticá-lo em desacordo com a lei, em razão de sentimento ou interesse pessoal. Está capitulado no art. 319 do Código Penal.

derramando parte da carga para realizar o saque em seguida. Como isto ocorre em período de baixa fiscalização e, grande parte das vezes, o condutor é o primeiro a identificar o delito, faz-se a denúncia para que a polícia busque identificar os indivíduos perpetradores. Este tipo de ocorrência diz respeito a mais de 60% dos registros de Furto analisados nesta delegacia.

Já no caso da 11ª delegacia (Santana do Livramento), a infração penal mais denunciada é a contravenção penal de Guarda irregular de animal, prevista no art. 31 da LCP¹³¹. A infração consiste em deixar animal solto na rodovia ou suas proximidades, gerando algum tipo de risco à circulação de veículos e pessoas. Evidentemente é mais comum que a polícia seja avisada por usuários do que encontre por sua iniciativa esse tipo de situação, justificando assim o considerável número de denúncias nestes casos. Somando-se a isso, por ser uma constante do trabalho policial naquela localidade, a delegacia é uma das poucas a estabelecer convênio com órgão municipal, possibilitando a remoção destes animais das vias públicas. Após a remoção fica mais fácil identificar e posteriormente responsabilizar os proprietários dos animais.

As três origens de ocorrências também são influenciadas pelo aspecto da discricionariedade. Situações originadas a partir de acidentes e denúncias reduzem a discricionariedade do policial quanto a fazer ou não um registro do fato supostamente delitivo. No caso dos acidentes, como já mencionado, por conta do procedimento administrativo de auditoria interna; e no caso das denúncias porque é normal que os denunciante busquem, posteriormente, informações sobre o deslinde da intervenção policial. Já as intervenções originadas na iniciativa policial apresentam maior grau de discricionariedade. No caso da PRF estes fatos costumam ocorrer ao longo de rodovias e envolver tão somente a equipe de policiais e os infratores, deixando a decisão sobre fazer ou não o registro quase que inteiramente na decisão do policial.

¹³¹ Art. 31. Deixar em liberdade, confiar à guarda de pessoa inexperiente, ou não guardar com a devida cautela animal perigoso: Pena – prisão simples, de dez dias a dois meses, ou multa, de cem mil réis a um conto de réis. Parágrafo único. Incorre na mesma pena quem: a) na via pública, abandona animal de tiro, carga ou corrida, ou o confia à pessoa inexperiente; b) excita ou irrita animal, expondo a perigo a segurança alheia; c) conduz animal, na via pública, pondo em perigo a segurança alheia.

4.4.3 Cabimento e Lavratura do TCO

No período de análise compreendido pela pesquisa (2015 e 2016) verifica-se um equilíbrio entre as ocorrências com cabimento e não cabimento do TCO, conforme consta na Tabela 6.

Tabela 6: Número de ocorrências por cabimento de TCO (2015-2016)

		Cabimento TCO				Total
		Sim		Não		
Ano	2015	1022	53,76%	879	46,24%	1901
	2016	1464	58,98%	1018	41,02%	2482
Total		2486	56,72%	1897	43,28%	4383

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de levantamento na PRF/RS.

Tanto em 2015 quanto em 2016, houve maior quantitativo de ocorrências de menor potencial ofensivo (cabível o TCO) do que de ocorrências de médio ou grande potencial ofensivo (não cabível o TCO). Fazendo-se uma análise bruta dos dados identifica-se que o emprego do TCO não parece ter mudado consideravelmente a rotina do trabalho policial, pois o aumento médio de registros de IMPO foi em média de 5% (Tabela 6).

Significa dizer que o aumento no emprego do TCO parece estar relacionado à maior familiaridade da burocracia com o mecanismo (hipótese a se confirmar a seguir) ou à discricionariedade policial, a qual pode empreender maiores esforços na seletividade de infrações de menor potencial ofensivo, tendo em vista as facilidades de registro dessas.

Enfocando apenas nas IMPO, percebe-se uma maioria destas com TCO lavrado, identificando-se, ainda, um incremento acima de 9% de lavraturas de 2015 para 2016 (Tabela 7).

Tabela 7: Número de TCO lavrados (2015-2016)

Ano		Lavratura de TCO				Total
		Sim		Não		
		N	%	N	%	
	2015	701	68,59%	321	31,41%	1.022
	2016	1.143	78,07%	321	21,93%	1.464
Total		1.844	74,18%	642	25,82%	2.486

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de levantamento na PRF/RS.

Em 2015, das 1.022 IMPO registradas, 68,59% tiveram o respectivo TCO lavrado. Em 2016, das 1.464 IMPO registradas, 78,07% foram acompanhadas de lavratura de TCO. Não somente foram registradas mais infrações de menor potencial ofensivo, como também se verificou um melhor aproveitamento¹³² destas, no sentido de que mais termos circunstanciados foram efetivados. Quantitativamente, ao menos, é possível identificar a familiaridade da burocracia com o mecanismo como fator preponderante desse emprego mais consistente.

A fim de aprofundar a compreensão sobre o acréscimo no número de TCO's efetivamente lavrados, foi elaborada a Tabela 8, onde se apresenta um resumo dos tipos penais mais destacados nesse quesito.

Tabela 8: IMPO com Maiores Números de TCO Lavrados

Dispositivo legal	TCO's - 2015¹³³		TCO's - 2016		Total
Violar a suspensão do direito de dirigir – art. 307 CTB	521/545	95,59%	828/849	97,52 %	1349
Dirigir sem CNH – art. 307 CTB	51/93	54,83%	85/120	70,83%	136
Permitir/confiar a direção a pessoa incapacitada – art. 310 CTB	36/38	94,36%	74/78	94,87%	110
Direção perigosa – art. 34 LCP	24/39	61,53%	43/56	76,78%	67
Guarda de animal – art. 31 LCP	28/30	93,33%	38/42	90,47	66
Expôr a vida ou a saúde de outrem a perigo – art. 132 CP	09/10	90%	19/19	100%	28

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de levantamento na PRF/RS.

O crime de Violar a suspensão do direito de dirigir (art. 307, CTB) já teve suas principais características analisadas em tópico anterior. O delito em tela apresentou um expressivo acréscimo no número de registros, de 545 em 2015, para 849 em 2016. Este número foi acompanhado ainda em maior expressão na quantidade de TCOs lavrados, que saltou de 521 para 828. Por se tratar de uma infração penal facilmente identificável, cuja prova material é obtida tão somente através da consulta à situação da CNH do condutor e de baixíssimos riscos ao policial, há uma tendência de melhor aproveitamento por parte da burocracia.

¹³² O conceito de “aproveitamento” que repetiremos ao longo deste capítulo refere-se à efetiva lavratura de TCO nos casos admitido pela lei. Em síntese: uma IMPO que teve o TCO lavrado foi “aproveitada”; já uma IMPO que foi encaminhada a registro na Polícia Civil não foi “aproveitada”.

¹³³ Na coluna da esquerda constam o número de TCO's lavrados ao lado do número de IMPO registradas (ex. em 2015 foram lavrados 521 TCO's pelo art. 307 CTB de um total de 545 registros encontrados). Na coluna ao lado consta o percentual de aproveitamento de cada delito, conforme conceito exposto acima.

Trata-se de situações em que a regra é a lavratura do TCO, salvo se identificada pelo agente alguma situação impeditiva. Além disso, nas burocracias policiais é muito comum que a avaliação dos agentes leve em consideração o quantitativo de registros criminais feitos. Em algumas organizações isto chega a ser critério para escolha de períodos de férias, promoções, honorárias, entre outras vantagens. Nesse quadro, a aplicação da regra em infrações penais cujo encaminhamento mostre-se de fácil resolução e baixos riscos pode significar um verdadeiro “prêmio”, o que explica tanto o alto quantitativo de registros, quanto o aumento de quase 2% no aproveitamento desta com termos circunstanciados.

O crime de Dirigir sem CNH (art. 309 CTB) se configura a partir do somatório de dois fatores: i) um condutor não habilitado (ou com CNH cassada) é flagrado dirigindo veículo automotor; ii) durante a condução o motorista gera algum perigo real de dano a alguém. Este delito foi registrado 136 vezes, sendo 93 vezes em 2015 e 120 em 2016. O número de TCO lavrados também aumentou, passando de 51 para 85.

Ao contrário do delito anterior, a prova nestes casos é um pouco mais complexa, pois exige a efetiva demonstração do risco de dano causado pelo condutor. Ainda é incipiente na polícia o uso de equipamentos de gravação, sendo raras as viaturas munidas de câmeras. Assim, via de regra, o TCO neste delito é composto apenas pela narrativa dos fatos, seguida de um rol de testemunhas - na maioria das vezes os próprios policiais.

Além disso, uma característica comum à maioria dos registros é a deficiência técnica, especialmente acerca da efetiva demonstração do perigo de dano causado. Por vezes, a ocorrência é registrada apenas com expressões do tipo “fez várias manobras perigosas”, o que não demonstra de nenhuma maneira qual o perigo gerado. Aparentemente, há uma confusão de parte dos agentes em diferenciar a infração de trânsito de dirigir sem habilitação – a qual é objetiva, bastando a mera situação flagrancial -, da infração penal em tela – onde se exige a efetiva demonstração do perigo de dano para sua consumação

Cumprir observar que após lavrado, o TCO será a peça fundamental a subsidiar o Ministério Público quanto aos procedimentos de composição dos danos, transação penal ou até mesmo oferecimento da denúncia. Assim, a narração esmiuçada e completa dos fatos facilitará em muito o encaminhamento da demanda; ao passo que um registro mal confeccionado pode impossibilitar a continuidade da persecução penal.

O crime de Permitir/confiar a direção a pessoa incapacitada também já foi juridicamente analisado em tópico anterior. Aqui cumpre apenas apontar aspectos relativos ao seu aproveitamento, o qual manteve, nos dois anos da pesquisa, média acima de 90%. O considerável quantitativo explica-se por razões semelhantes ao do crime de Violar a

suspensão: infração facilmente identificável; baixo risco aos agentes e procedimento facilitado pelo TCO.

As duas contravenções penais com maior número de registros foram a de Direção Perigosa – art. 34 LCP; e Guarda de animal – art. 31, LCP. A contravenção de Direção perigosa possui três condições para sua consumação: i) condução de veículo em via pública; ii) condutor legalmente habilitado; iii) condutor gerando perigo real de dano à segurança de outrem¹³⁴. Assim, toda vez que um condutor pratica alguma manobra perigosa (dirigir na contramão, transitar sobre canteiros centrais, desrespeito imoderado à sinalização, etc) e gera perigo à segurança do trânsito ele incorre, possivelmente, em cometimento de crime do art. 309, CTB ou da Contravenção do art. 34 da LCP. O quadro 9 explana a respeito da diferença entre os dois.

Quadro 9: Comparação entre as infrações penais do art. 309 CTB e 34 da LCP

Art. 309 – CTB	Art. 34 LCP
O condutor não possui CNH válida	O condutor possui CNH válida
O condutor pratica uma manobra perigosa e gera perigo de dano.	O condutor pratica uma manobra que gera perigo à segurança de alheia.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em HABIB (2017)

A análise das narrativas criminais demonstra falta de clareza por parte dos agentes. Além de que nem sempre o risco é efetivamente demonstrado na narrativa, foram encontrados registros onde o condutor fora enquadrado ao mesmo tempo nas duas infrações penais – situação juridicamente impossível. Também se verificaram diversos registros com erros de subsunção, onde a narrativa expunha um determinado delito e o registro se dava em outro tipo penal.

Outro ponto observado em relação à contravenção de Direção Perigosa foi o enquadramento de situações, *a priori*, atípicas, como o trânsito de tratores na rodovia¹³⁵ ou até mesmo a mera circulação acima da velocidade permitida¹³⁶. Assim, apesar do incremento de quantitativo de TCO's lavrados por Direção Perigosa, verificou-se um considerável déficit

¹³⁴ LCP, Art. 34. Dirigir veículos na via pública, ou embarcações em águas públicas, pondo em perigo a segurança alheia: Pena – prisão simples, de quinze dias a três meses, ou multa, de trezentos mil réis a dois contos de réis.

¹³⁵ Não é permitida a circulação de tratores na rodovia segundo regulamentação administrativa do CONTRAN, contudo não existe uma norma penal proibitiva. Ademais, nos registros encontrados apenas se fazia menção à circulação do trator, sem especificar nenhum tipo de perigo.

¹³⁶ Foram encontrados registros em que condutores flagrados dirigindo acima da velocidade máxima em mais de 50% do permitido foram – além da autuação administrativa – enquadrados na contravenção de Direção Perigosa, sendo lavrado TCO no momento da abordagem. A mera circulação acima da velocidade não tipifica a contravenção, salvo se o condutor tenha efetivamente gerado algum perigo à segurança alheia. Trata-se, portanto, de uma falha de tipificação ou de falta de clareza quanto à narrativa do fato supostamente criminoso.

qualitativo, seja pela falta de clareza ou até mesmo pela incorreção dos fatos ao tipo penal em espécie.

A contravenção de Guarda de Animal (art. 31 LCP)¹³⁷ é bastante comum nas delegacias de interior, especialmente próximo à faixa de fronteira. As situações corriqueiras são as de animais de médio porte (bovinos, equinos) soltos ao longo da rodovia, removidos pela PRF. O principal entrave nesse tipo de registro é conseguir identificar o proprietário dos animais - responsável pela sua guarda. Algumas delegacias, com destaque para a 11ª (Santana do Livramento), adotam um procedimento bastante eficaz: removem o animal para um depósito credenciado e só procedem a liberação mediante a apresentação do proprietário - nesse momento o TCO é lavrado¹³⁸. Tanto em 2015 quanto em 2016, o número de TCO's lavrados concentra-se acima de 90%, o que demonstra o alto grau de eficácia na implementação do mecanismo.

Por fim, o crime de Expor a vida ou a saúde de outrem a perigo (art. 132, CP)¹³⁹ diz respeito a uma infração penal bastante genérica, que por não especificar uma conduta objetiva, acaba por admitir uma série de situações. Assim como nos crimes do art. 309 CTB e na contravenção do art. 34 da LCP, o perigo deve ser efetivo e demonstrado na narrativa do TCO de forma objetiva. As situações mais comuns registradas foram de: crianças sendo transportadas no banco dianteiro; transporte de gêneros alimentícios em veículos destinados ao transporte de combustível; transporte de passageiros na carroceria; jogar garrafas para fora do veículo durante o trânsito; trânsito de tratores na rodovia; etc.

Os enquadramentos penais adotados pela burocracia não são tecnicamente os mais apropriados, além de, na maioria das vezes, não haver clareza sobre qual foi o perigo efetivamente causado pelo indivíduo. Ademais, é uma das infrações em que mais se vislumbra a discricionariedade policial, justamente pela falta de objetividade do tipo penal. Caberá assim, ao agente, com base na sua experiência e na análise dos dados concretos, decidir se a pessoa causou ou não algum tipo de perigo, fazendo a seguir (se achar conveniente) a lavratura do TCO. Quantitativamente, é um dos crimes com maior aproveitamento de TCO,

¹³⁷LCP, Art. 31. Deixar em liberdade, confiar à guarda de pessoa inexperiente, ou não guardar com a devida cautela animal perigoso: Pena – prisão simples, de dez dias a dois meses, ou multa, de cem mil réis a um conto de réis.

¹³⁸ A 11ª Delegacia é responsável por 26 dos 66 registros de ocorrências de Guarda de Animal, sendo que destes apenas 02 não resultaram na lavratura do TCO. O que demonstra a eficácia do *modus operandi* adotado.

¹³⁹ Art. 132 - Expor a vida ou a saúde de outrem a perigo direto e iminente: Pena - detenção, de três meses a um ano, se o fato não constitui crime mais grave. Parágrafo único. A pena é aumentada de um sexto a um terço se a exposição da vida ou da saúde de outrem a perigo decorre do transporte de pessoas para a prestação de serviços em estabelecimentos de qualquer natureza, em desacordo com as normas legais.

atingindo a marca de 90% em 2015 e 100% em 2016. Mais uma vez a celeridade do procedimento aparenta ser um atrativo ao policial, o qual, ao menos em regra, só faz o registro da ocorrência se for empregando o termo circunstanciado.

Apesar de estes serem os delitos mais representativos, observou-se constância no aumento do quantitativo de termos circunstanciados lavrados para todas as infrações penais nas 14 delegacias. Por representar um simplificador do trabalho operacional, a tendência é de que o TCO passe a ser usado cada vez mais pelos policiais, especialmente por conta da facilitação de procedimento (mais celeridade e menos burocracia ao agente “da ponta”). Outro ponto que favorece o emprego do mecanismo está associado à discricionariedade, uma vez que é o próprio policial quem enquadra o fato criminoso no tipo legal, fazendo assim um juízo acerca da reprovabilidade da conduta praticada pelo cidadão. Além disso, todo trâmite de encaminhamento dos TCO’s ao Poder Judiciário é de responsabilidade dos servidores administrativos¹⁴⁰, não havendo maiores implicações burocráticas ao policial que o lavrou. Dessa forma, o recurso do TCO implica duas vantagens imediatas ao burocrata de nível de rua: simplificação de procedimento e maior discricionariedade, fatores suficientes para se explicar sua aceitação entre os servidores.

4.4.4 Razões de Não Lavratura do TCO

Por ocasião da coleta dos dados as ocorrências que envolviam infrações de menor potencial ofensivo e não tiveram o TCO lavrado foram classificadas em quatro categorias: i) concurso de crimes; ii) ocorrências complexas; iii) outros; e iv) sem motivo aparente. O objetivo da classificação é compreender por quais razões a burocracia deixa de lavar o TCO, optando pelo procedimento ordinário, nas situações em que ele é cabível. As classificações aqui adotadas já foram explicadas na seção metodológica desta dissertação. Quantitativamente, as situações de não lavratura do TCO são apresentadas na Tabela 9.

A classificação quanto a não lavratura do TCO também está relacionada ao nível de discricionariedade da burocracia policial. Nas situações de “concurso de crimes” a discricionariedade do agente é reduzida, pois com o somatório de penas raramente a infração segue admitindo a lavratura do TCO. Nas situações classificadas como “ocorrência complexa” e “outros” há um grau maior de discricionariedade, tratando-se de situações nas quais o agente optou pelo procedimento ordinário, encaminhando a ocorrência até a delegacia

¹⁴⁰ Trata-se de servidores (policiais ou não) cuja atuação é restrita às funções burocráticas, sem participação na atividade operacional.

de polícia competente. Já nos casos classificados como “sem motivo aparente” indica situações de alto nível de discricionariedade, onde não ficou demonstrada nenhuma razão que impedisse a lavratura do TCO, tendo, ainda assim, optado o agente pelo encaminhamento à polícia judiciária.

Tabela 9: Razões de não lavratura do TCO (2015 – 2016)

TCO não lavrado (motivo)	2015		2016		Total
	Não lavrado		Não lavrado		
	N	%	N	%	
Concurso de crimes	96	29,90	123	38,19	219
Ocorrência complexa	25	07,78	15	04,65	40
Outros	155	48,28	152	47,20	307
Sem motivo aparente	45	14,01	32	9,93	77
Total	321		322		643

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de levantamento na PRF/RS.

O cálculo da proporção foi feito considerando a seguinte fórmula: $y = \{[x \cdot 100] / i \cdot t\}$, sendo:

y – proporção de TCO's não lavrados por motivo e por ano

x – número de TCO's não lavrados por motivo

i – número de Infrações de menor potencial ofensivo (IMPO)

t – número de TCO's efetivamente lavrados

Dentro da categoria “concurso de crimes”, destacam-se as seguintes infrações penais: dirigir sem CNH (art. 309, CTB) – 59 registros; Desobediência (art. 330, CP) – 22 registros; fugir de local de acidente (art. 305, CTB) – 15 registros; direção perigosa (art. 34, LCP) – 15 registros. Apesar de serem todas infrações de menor potencial ofensivo, tais delitos foram praticados em concurso (material ou formal) com outros, inviabilizando a lavratura do TCO. Nestes casos, não há como se falar em lavar o TCO apenas para a IMPO e encaminhar o crime comum conexo à polícia judiciária. Tanto a Lei nº 9.099/95 quanto o próprio Manual Operacional – MPO 024/2015 prescrevem o registro de toda a ocorrência na polícia judiciária competente. Por se tratar de situações objetivas, tal classificação não demanda maiores aprofundamentos.

A categoria “ocorrências complexas” compreende cenário onde seria cabível o TCO, mas que por circunstâncias fáticas optou-se pelo encaminhamento à polícia judiciária. A decisão tomada pelo policial agrava a situação do suspeito, pois o mesmo será encaminhado até uma delegacia e a autoridade policial decidirá por qual o procedimento adotar. O número

de ocorrências complexas é proporcionalmente o mais baixo das quatro categorias, alcançando apenas 6,22% do total. No cômputo das situações que complexificam uma ocorrência, a mais comum é o acompanhamento tático de condutores em fuga. Nestes casos, o policial usando de sua discricionariedade opta por fazer o registro na delegacia de polícia, preservando-se de eventuais reclamações por parte do suspeito. As infrações de destaque nesta classificação são as seguintes: crime de dano (art. 163, CP); contravenção de jogos de azar (art. 50, LCP) e falsa comunicação de crime (art. 340, CP) – notadamente todas bastante incomuns no trabalho ordinário da PRF.

A categoria “outros” é a mais comum das quatro, representando 47,74% do total de termos circunstanciados não lavrados. Trata-se de situações específicas, de cunho administrativo ou factual, impossibilitadoras da lavratura do TCO. Estas situações foram verificadas em vários delitos, dentre os quais o crime de dano (art. 163, CP); transporte de mercadoria sem nota fiscal (art. 2º da Lei nº 8.137/90) e caça ilegal (art. 29 da Lei nº 9.605/98). Os dois mais destacados, contudo, são os crimes de lesão corporal culposa de trânsito (art. 303, CTB) e porte de drogas para consumo pessoal (art. 28, da Lei nº 11.343/06).

A lesão corporal culposa do CTB¹⁴¹ configura-se a partir da ocorrência de acidentes de trânsito com uma ou mais vítimas lesionadas e onde seja possível identificar que o causador do acidente agiu com culpa em alguma de suas modalidades - imprudência, negligência ou imperícia. Apesar do considerável número de ocorrências atendidas – 218 nos dois anos - apenas 7 resultaram na lavratura de TCO, todas as outras 211 foram encaminhadas para registro na polícia judiciária.

Visto ser esta uma ação generalizada de não emprego do TCO, repetido em todas as delegacias, importa discutir algumas de suas razões. Em primeiro plano há de se observar que a tipificação deste delito condiciona-se a um juízo quanto ao mérito do acidente de trânsito, ou seja, não basta o agente identificar alguém lesionado, exige-se que a lesão tenha efetivamente sido causada por culpa de outrem. No entanto, a *práxis* de atendimentos de acidentes de trânsito no âmbito da PRF sempre priorizou uma avaliação isenta do policial, inviabilizando a imputação de culpa a alguém. O próprio Manual de Acidentes – MPO 015, de julho de 2015 – faz menção expressa a isto no item 200:

¹⁴¹ Art. 303. Praticar lesão corporal culposa na direção de veículo automotor: Penas - detenção, de seis meses a dois anos e suspensão ou proibição de se obter a permissão ou a habilitação para dirigir veículo automotor.

200. O policial deve fazer o registro do boletim com imparcialidade, por isso, devem ser observados os casos de suspeição e impedimento previstos em lei. (Brasil, MPO 015)

A referida imparcialidade costuma ser confundida com a mera citação dos elementos causais do acidente (direção dos veículos, tipo de acidente, existência de danos, feridos, etc). Em suma, o policial é condicionado a se isentar de uma “opinião” sobre os fatos, inviabilizando imputar a responsabilidade pela lesão a qualquer dos envolvidos. Somam-se a isso fatores de ordem conjuntural. Um acidente de trânsito é sempre um evento traumático aos envolvidos. Ademais, não raras vezes os lesionados são pessoas próximas do causador da lesão (quando vítima e autor estavam no mesmo veículo) e isso torna ambiente especialmente complexo para a imputação de um delito a qualquer das partes.

Além disso, o crime em tela possui uma particularidade quanto ao seu tipo de ação penal. Por força do artigo 88 da Lei nº 9.099/95¹⁴², a lesão corporal leve ou culposa passou a ser considerada crime de ação penal pública condicionada à representação, ou seja, somente deve ser levada à apreciação judicial quando a vítima assim o requer expressamente. De outra via, o Código de Trânsito Brasileiro – Lei nº 9.503/97 – estabelece um regramento especial para o delito.

Art. 291 (...) § 1º Aplica-se aos crimes de trânsito de lesão corporal culposa o disposto nos arts. 74, 76 e 88 da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, exceto se o agente estiver:

I - sob a influência de álcool ou qualquer outra substância psicoativa que determine dependência;

II - participando, em via pública, de corrida, disputa ou competição automobilística, de exibição ou demonstração de perícia em manobra de veículo automotor, não autorizada pela autoridade competente;

III - transitando em velocidade superior à máxima permitida para a via em 50 km/h (cinquenta quilômetros por hora).

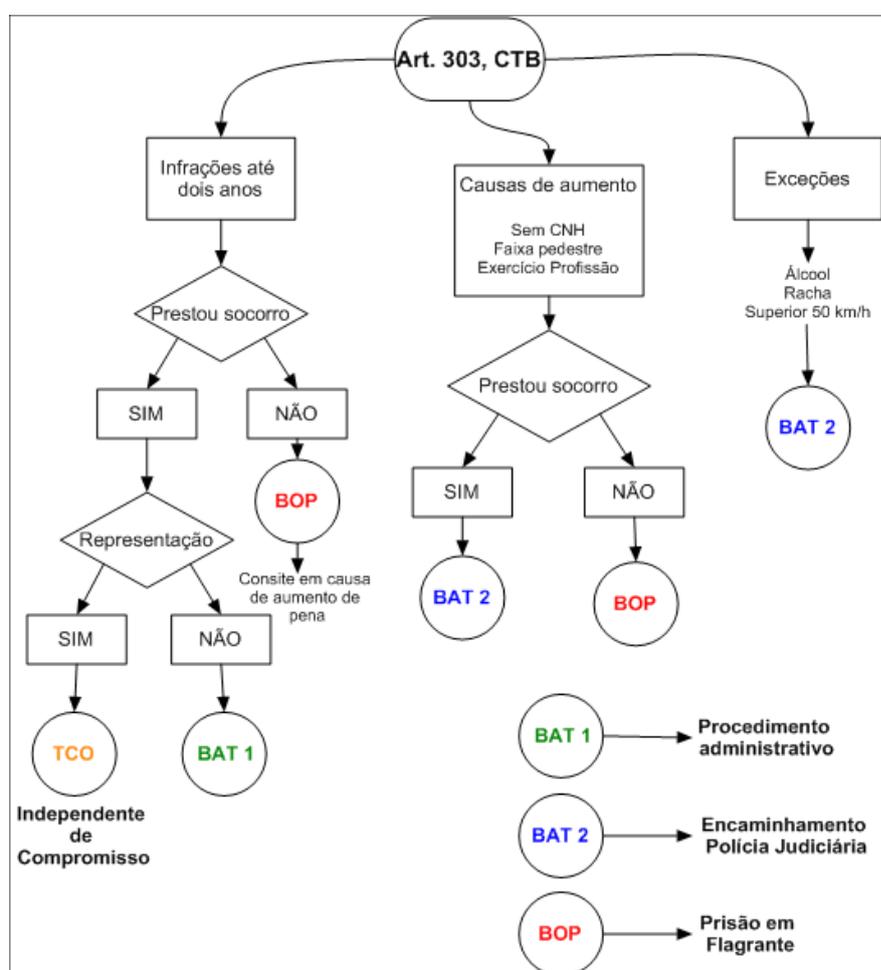
§ 2º Nas hipóteses previstas no § 1º deste artigo, deverá ser instaurado inquérito policial para a investigação da infração penal.

Da redação legal, observam-se terem sido criadas exceções à regra geral estabelecida pela Lei nº 9.099/95. Quando o crime de lesão culposa de trânsito estiver conjugado a quaisquer das situações previstas no §1º do artigo 291 do CTB (influência de álcool, participação em corrida/manobra não autorizada ou transitando acima da velocidade acima de 50 km/h) este deixa de ser de ação penal pública condicionada e passa a ser de ação penal pública incondicionada, exigindo-se, ainda, a instauração de inquérito policial para sua averiguação. Nestas hipóteses, portanto, inviabiliza-se por completo a lavratura do TCO.

¹⁴² Art. 88. Além das hipóteses do Código Penal e da legislação especial, dependerá de representação a ação penal relativa aos crimes de lesões corporais leves e lesões culposas. (BRASIL, Lei nº 9.099/95)

Além disso, o crime de lesão culposa de trânsito possui quatro causas de aumento de pena, previstas no §1º do art. 302 do CTB: a) não possuir permissão para dirigir; b) praticá-lo na faixa de pedestres; c) deixar de prestar socorro; d) no exercício de atividade de transporte de passageiros. Diante da incidência de qualquer destas, também se inviabiliza a lavratura do TCO, pois a pena máxima já no limite legal (2 anos) certamente o excederá. Com vistas a clarear todos os passos que o agente deverá percorrer antes de decidir qual o procedimento adequado a se tomar, destaca-se a Figura 13, oriunda do Regulamento do TCO, de onde se sistematizam as informações ora apresentadas.

Figura 13 – Esquema de Atendimento do Crime de Lesão Corporal Culposa de Trânsito – art. 303, CTB



Fonte: DPRF, MPO - 024

Como se vê, a possibilidade de lavratura do TCO é juridicamente restrita, pois dependerá da configuração perfeita do delito (lesões na vítima e culpa do autor), da efetiva prestação de socorro por parte deste e da expressa representação da vítima. Ao passo que se torna inviável diante da existência de quaisquer causas de aumento de pena ou das exceções previstas nos incisos I, II e III do § 1º do art. 291 do Código de Trânsito.

Não bastassem as questões de ordem conjuntural e jurídicas, há um aspecto de ordem prática a ser considerado. O crime de lesão culposa exige perícia, tanto dos veículos envolvidos quanto da vítima lesionada¹⁴³. No Rio Grande do Sul a PRF possui convênio com o Detran/RS, o qual possibilita a remoção dos veículos a pátio credenciado, ficando estes a disposição da Polícia Civil para fins de perícia criminal. Porém, a remoção do veículo somente será viabilizada mediante o registro da ocorrência na Polícia Civil, órgão responsável pela posterior liberação do mesmo ao proprietário. No tocante à perícia da vítima, não foi firmado convênio entre a PRF e o IGP/RS, sendo o encaminhamento somente possível por solicitação da polícia judiciária.

Toda essa complexidade que envolve o crime de lesão corporal culposa desmotiva e põe em risco¹⁴⁴ a lavratura do TCO para este delito e exige do policial um conhecimento técnico-jurídico não exigido especificamente para o cargo. Tudo isso explica o déficit de implementação do TCO no crime de lesão culposa de trânsito pois apenas 3,2% das ocorrências analisadas foram encaminhadas via TCO – fenômeno estável nas quatorze delegacias da Regional.

Em relação ao crime de Porte de drogas para consumo pessoal (art. 28 da Lei nº 11.343/06)¹⁴⁵, foram 80 registros, dos quais apenas 07 tiveram o TCO lavrado. Dos 73 registros sem lavratura de TCO, 13 se justificaram pelo concurso de crimes; as demais 60 com base em “outros motivos”. Qual a razão deste alto déficit de implementação neste caso específico? Basicamente o fato de o crime em tela exigir, para sua perfeita configuração, a

¹⁴³ A Lei nº 9.099/95 em seu art. 77, § 1º flexibiliza necessidade de exame de corpo de delito nas infrações que deixam vestígios, abrindo a possibilidade de sua substituição por boletim médico ou prova equivalente.

¹⁴⁴ Desmotiva no sentido de burocratizar excessivamente um procedimento que nasceu justamente com o objetivo de reduzir a burocracia policial. O risco a que nos referimos é tanto de ordem objetiva quanto subjetiva. Objetivamente, lavrado o TCO em situação que o mesmo não seja cabível, haverá a necessidade de refazer o procedimento, aumentando as chances de impunidade do autor por conta da prescrição penal. Subjetivamente, eventual falha na confecção do termo poderá ensejar a responsabilização do policial, seja por alguma infração administrativa ou até mesmo por abuso de autoridade.

¹⁴⁵ Art. 28. Quem adquirir, guardar, tiver em depósito, transportar ou trazer consigo, para consumo pessoal, drogas sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar será submetido às seguintes penas: I - advertência sobre os efeitos das drogas; II - prestação de serviços à comunidade; III - medida educativa de comparecimento a programa ou curso educativo. § 1º Às mesmas medidas submete-se quem, para seu consumo pessoal, semeia, cultiva ou colhe plantas destinadas à preparação de pequena quantidade de substância ou produto capaz de causar dependência física ou psíquica.

perícia acerca da natureza da substância apreendida, algo sob a responsabilidade do IGP – Instituto Geral de Perícias.

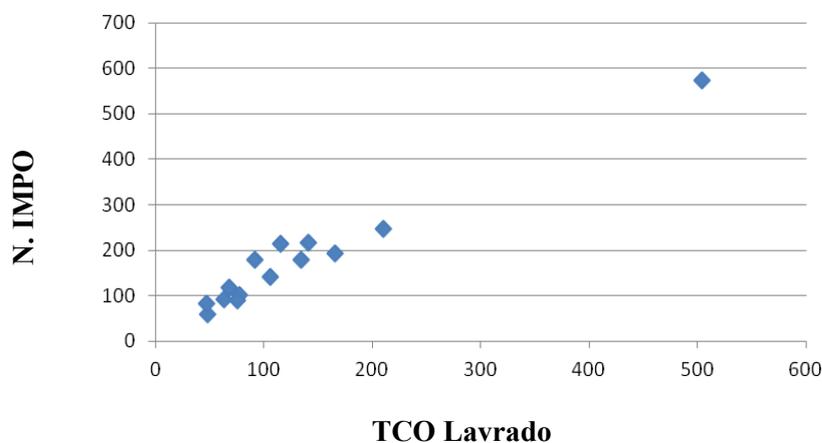
Mais uma vez a falta de um convênio específico entre a PRF e o IGP acaba por impossibilitar a implementação da regra nestes casos. O maior prejudicado ao final é o usuário, por perder a opção de assinar o TCO no local da apreensão da droga, devendo ser encaminhado à delegacia de polícia para o registro e apreensão da substância.

Noutra via, a impossibilidade de lavratura do TCO neste delito de baixa reprovabilidade social – porque sequer prevê pena privativa de liberdade - incorre num efeito reflexo: a subnotificação pela própria agência policial. Na *práxis* policial não é incomum verificar situações de apreensão de pequenas quantidades de drogas - quando configuram o crime de porte para consumo pessoal - que sequer são levados a registro. Desta subnotificação, há pelo menos duas consequências negativas: a impunidade do indivíduo flagrado, obviamente; e a perda da informação, extremamente útil para fins de investigação do crime de tráfico de drogas, além de outros conexos¹⁴⁶.

Do ponto de vista da localização das delegacias, das sete situações com registro da ocorrência via TCO, cinco se deram na 14ª Delegacia (Sarandi). Em contato direto com a chefia da delegacia informou-se sobre a existência de um acordo com a Polícia Civil local, visando ao recolhimento da substância entorpecente por esta e posterior envio para perícia oficial. Trata-se de medida administrativa viável e adequada à legislação, podendo, enquanto não se viabiliza um convênio em nível estadual, ser mimetizado pelas demais subunidades.

A despeito desses déficits de implementação do TCO, os quais se mostram restritos a alguns tipos de crimes, o Gráfico 2 indica alta associação entre a variável criminal “Infrações de Menor Potencial Ofensivo”, onde são reunidos todos os delitos penais desta categoria, e o quantitativo de “TCO lavrados”, permitindo afirmar que a PRF tem, mormente, implementado a regra segundo a conformidade legal prevista.

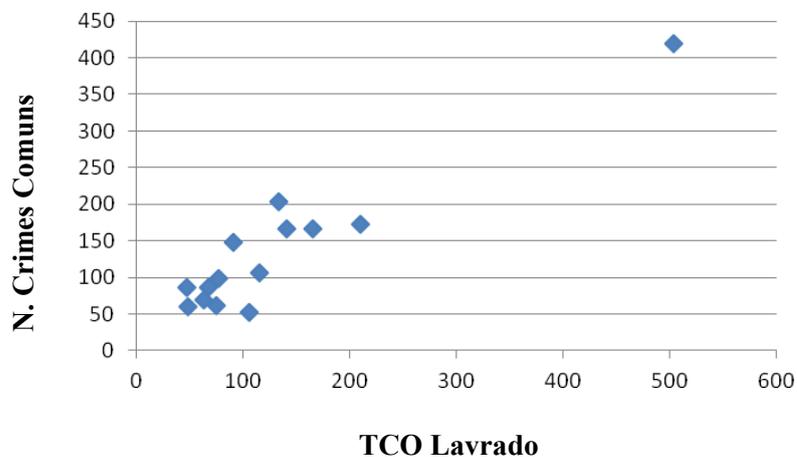
¹⁴⁶ Muitas vezes as agências investigativas usam o crime de porte para consumo pessoal como uma informação inicial que pode levar à origem do tráfico de drogas.

Gráfico 1: Associação entre IMPO e TCO Lavrados

Fonte: Elaborado pelo autor

A proximidade de variação entre as Infrações de Menor Potencial Ofensivo e o número de TCO lavrados demonstra uma correlação lógica entre um e outro. Dentro desta análise agregada, a simetria comprova que a burocracia interpretou e vem implementando a regra de forma adequada, evidenciando-se, aspectos de disciplina policial que transcendem a discricionariedade pura. Em outras palavras, as ambiguidades, em sua maioria, foram reduzidas a partir de procedimentos internos próprios, adequando-se perfeitamente ao modelo administrativo de Matland (1995).

De outro modo, a utilização recorrente do TCO não tem implicado num abandono de registros penais de crimes comuns. O Gráfico 2 evidencia essa afirmação.

Gráfico 2: Associação entre Crimes Comuns e IMPO

Fonte: Elaborado pelo autor

Um fenômeno que poderia ocorrer com a implementação do TCO seria o abandono gradual do registro de crimes comuns – dada a maior complexidade deste procedimento. Esta situação reforçaria a perspectiva da discricionariedade nas burocracias de nível de rua. A análise agregada, no entanto, não demonstra esse resultado. Como verificado no Gráfico 2, a associação entre crimes comuns e as infrações de menor potencial ofensivo mostra-se bastante simétrica, refletindo que a prática policial não foi profundamente alterada a partir do emprego do TCO.

Conforme demonstrado, a regra do TCO vem sendo implementada de forma simétrica, em conformidade com a legislação e num cenário de disciplina policial. Esse quadro está relacionado ao baixo grau de ambiguidades e conflitos, o qual tende a reduzir a discricionariedade burocrática. Isto não significa, no entanto, que a discricionariedade tenha deixado de existir. No estudo de caso proposto, a análise da discricionariedade policial pode ser melhor abordada quando se observa a atuação da burocracia diante das situações de flagrante de condutores dirigindo sob efeito de álcool.

O crime de Embriaguez ao volante está insculpido no art. 306 do CTB¹⁴⁷ e consuma-se quando flagrados condutores dirigindo sob a influência de álcool ou outras substâncias psicoativas que determinem dependência. A materialidade do delito se dá com o emprego do equipamento etilômetro, permitindo-se a realização do teste ainda no local da abordagem e cujo resultado demonstra de forma inequívoca o consumo ou não de substância proibida.

Destaca-se que em tais situações há uma dupla responsabilidade do condutor flagrado, pois a conduta configura ao mesmo tempo crime e infração de trânsito¹⁴⁸ – ambos de competência da PRF. Há, portanto, quatro desfechos possíveis para uma situação de flagrante de embriaguez ao volante: 1º) o condutor se recusa a fazer o teste de etilômetro, sendo apenas autuado administrativamente; 2º) o condutor se recusa a fazer o teste de etilômetro, sendo autuado administrativamente e preso em flagrante; 3º) o condutor realiza o teste de etilômetro com resultado abaixo da margem¹⁴⁹ configuradora de crime, sendo apenas autuado administrativamente; 4º) o condutor realiza o teste de etilômetro com resultado acima da margem configuradora de crime, sendo autuado administrativamente e preso em flagrante.

¹⁴⁷ Art. 306. Conduzir veículo automotor com capacidade psicomotora alterada em razão da influência de álcool ou de outra substância psicoativa que determine dependência: Penas - detenção, de seis meses a três anos, multa e suspensão ou proibição de se obter a permissão ou a habilitação para dirigir veículo automotor.

¹⁴⁸ A infração administrativa de dirigir sob influência de álcool está prevista nos artigos 165 e 165-A do CTB. Em ambos está prevista como penalidade a multa no valor de R\$ 2.934,70 além da suspensão do direito de dirigir por um ano. A diferença entre os artigos é que no art. 165 o condutor é autuado mediante a realização do teste de etilômetro, já no art. 165-A o condutor se recusa a realizar o teste, sendo autuado por este motivo.

¹⁴⁹ Realizado o teste de etilômetro, configura-se o crime quando o resultado for acima de 0,6 decigramas por álcool de litro de sangue. Em sendo o resultado abaixo disso haverá tão somente a infração de trânsito.

Feitas estas considerações, resta evidente que a realização do teste de etilômetro – o qual pode ser recusado pelo cidadão fiscalizado – reduz substancialmente a discricionariedade do agente, na medida em que o resultado definirá o tratamento legal da matéria; ao passo que a não realização permitirá ao agente dar o seguimento considerado mais conveniente – apenas lavrar o auto de infração ou lavrar o auto de infração e efetuar a prisão em flagrante.

Enquanto o número de intervenções em crimes aumentou no período da pesquisa, o número de registros criminais de embriaguez ao volante caiu de 294 em 2015 para 245 em 2016. Há duas hipóteses possíveis para explicar o fenômeno: a primeira, mais otimista, de que teria havido uma retração na conduta de dirigir sob influência de álcool por parte dos condutores; a segunda, mais realista, de que a burocracia passou a atuar de forma mais seletiva, registrando criminalmente apenas os casos considerados mais relevantes.

No período da pesquisa foi identificado um total de 3.355 autuações por embriaguez ao volante, o qual pode ser dividido em “multas por constatação” – nas quais o condutor realiza o teste de etilômetro; e “multas por recusa” – quando o condutor não realiza o teste. Embora a configuração do crime de embriaguez não dependa da realização do teste, são raras as hipóteses em que algum condutor seja responsabilizado penalmente quando não o realiza. Tal circunstância decorre da dificuldade de se provar o consumo de álcool e a consequente alteração da capacidade psicomotora sem a realização do teste – o que encontra respaldo, inclusive, em parte da doutrina penal. Noutra via, estabeleceu-se culturalmente no seio da atividade policial, a premissa de que “as recusas não configuram crime”, salvo quando o condutor tenha gerado algum risco de dano à incolumidade física de outrem¹⁵⁰.

Em suma, a não realização do teste pelo condutor amplia a margem de discricionariedade policial. Quando o motorista se recusa a realizar o teste de etilômetro, não há como se aferir a quantidade de álcool consumida, cabendo ao agente decidir pela necessidade ou não de encaminhamento à delegacia¹⁵¹. Por outro lado, quando o condutor realiza o teste, o procedimento fica vinculado à medição realizada pelo aparelho, logo, se estiver abaixo de 0,6 dg/L¹⁵² far-se-á apenas o procedimento administrativo; se estiver acima,

¹⁵⁰ Esta premissa cultural possui relação com as muitas alterações por que passou a redação do art. 306 do CTB – foram quatro desde 1997. Ocorre que na sua redação original o delito exigia a ocorrência de “dano potencial à incolumidade de outrem”, ou seja, só havia crime quando o condutor além de dirigir embriagado criava algum perigo real de acidente. É o que se chama doutrinariamente de crime de perigo concreto. Mesmo sendo uma redação já ultrapassada, ainda é comum ouvir-se este argumento no meio policial.

¹⁵¹ Ainda que o condutor se recuse a realizar o teste de etilômetro a lei admite a prisão diante de outras provas admitidas em direito, tais como os sinais típicos da embriaguez, vídeos, testemunhas, perícias, exames clínicos, etc.

¹⁵² Trata-se da medida legal configuradora do delito – 0,6 decigramas de álcool por litro de sangue.

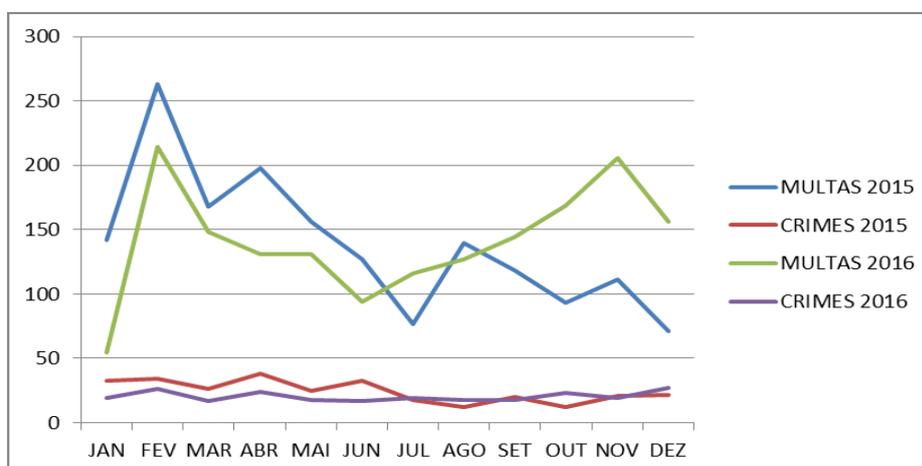
obrigatoriamente deverá ser encaminhado à polícia judiciária para lavratura do flagrante, além da autuação administrativa.

O total de autuações por recusa subiu de 894 em 2015 para 1.017 em 2016; já o de autuações por constatação caiu de 770 em 2015 para 674 no ano seguinte. A partir destes dados é possível concluir que não houve retração na conduta de dirigir sob a influência de álcool, dado o aumento de notificações administrativas no período. Mas então, por que os registros criminais diminuíram? Aparentemente este decréscimo está relacionado à dupla responsabilidade gerada pela conduta – infração penal e administrativa – havendo uma tendência de afastamento da burocracia do uso do equipamento etilômetro, o qual está relacionado à busca de maior discricionariedade no controle finalístico da ocorrência. A redução no quantitativo de autuações por constatação tem por consequência lógica a redução dos registros criminais deste delito, que caíram de 294 para 245.

Além disso, a facilidade do TCO tende a repercutir não apenas nos crimes que o admitem, mas de forma reflexa, também nos que não o admitem – os quais passam a ser vistos como procedimentos mais demorados e complexos. No caso da PRF, onde as equipes de plantão costumam ser reduzidas a dois ou três policiais, o deslocamento até uma delegacia de polícia para fazer um registro criminal envolve o afastamento da sua área de operação (da rodovia para cidade), o fechamento das unidades operacionais e o abandono do trecho por algumas horas – nada disso é bem visto pela burocracia e pesa como desestímulo à realização deste procedimento.

No mais, foram encontrados relatos de encaminhamentos à delegacia pelo crime de embriaguez que não resultaram na prisão em flagrante, mas apenas em registros normais de ocorrências. Isso decorre do entendimento de parte das autoridades policiais de que o crime somente se configuraria quando o condutor apresenta alteração na capacidade psicomotora, ou seja, o teste, por si só, não bastaria para a demonstração inequívoca do delito. Situações como estas pesam ainda mais na seletividade penal, a qual acaba se reduzindo aos casos tidos por “mais graves”, segundo o crivo dos agentes responsáveis pela ocorrência.

No Gráfico 3 são comparados os quantitativos de multas por embriaguez ao volante com as prisões pelo mesmo motivo no período pesquisado.

Gráfico 3: Comparativo Anual de Multas e Prisões por Embriaguez ao Volante

Fonte: Elaborado pelo autor

O registro de infrações administrativas (multas) varia consideravelmente a depender do mês, tendo havido picos nos meses de fevereiro e índices baixos nos meses de junho e julho. As oscilações parecem estar relacionadas com uma maior ênfase na fiscalização de alcoolemia – se intensifica nos meses de verão, com destaque para o período do carnaval, e reduz substancialmente no período do inverno. Isso reforça a perspectiva adotada de que a burocracia tem um papel fundamental na seletividade das infrações, tanto penais quanto administrativas.

Contudo, o número de registros criminais por Embriaguez ao volante parece totalmente descolado das altas variações mensais por infrações administrativas de mesma espécie. Aparentemente, há certo desprestígio no registro criminal deste tipo de ocorrência, optando-se na maioria das vezes apenas pela responsabilização administrativa do motorista. É muito provável que se o crime de embriaguez ao volante fosse uma infração de menor potencial ofensivo, admitindo a lavratura do TCO, o número de registros criminais seria consideravelmente maior.

Este é um exemplo típico de como a burocracia de nível de rua não se restringe ao mero cumprimento das regras, impingindo-lhes, não raras vezes, sua própria visão de mundo, pautada tanto nos aspectos subjetivos daquilo que considera “mais justo”, quanto na cultura organizacional da instituição a que pertence.

4.4.5 Variáveis Geoeconômicas e Burocráticas

Buscando-se uma análise das variáveis geoeconômicas e burocráticas e seus possíveis reflexos na implementação do TCO, foram levantados dados relacionados aos recortes geográficos-sociais e características da infra-estrutura burocrática das 14 delegacias do estado. Dentre estes, destacam-se o total da malha viária, separada em trechos urbanos e pedagiados; o efetivo policial; a quantidade de municípios atingidos por circunscrição; a população estimada, PIB e IDH dos municípios sede e as frotas veiculares de 2015 e 2016. Alguns dados estão exibidos na Tabela 10. A ideia foi verificar se é possível encontrar padrões de comportamento na implementação do TCO em razão destas condições/variáveis, bem como apontar a existência de eventuais déficits de implementação do mecanismo.

Importante notar que dos 6.005,5 quilômetros totalizantes da malha viária da 9ª Superintendência, aproximadamente 13% equivalem a trechos urbanos. Essas delimitações são feitas pelos próprios municípios ao definirem através de lei onde inicia e termina a área rural e urbana municipal. Para o objeto deste estudo, destaca-se que os fluxos de trechos urbanos e rurais possuem características distintas. Enquanto nos trechos rurais preponderam deslocamentos mais longos, como viagens intermunicipais ou interestaduais; nos urbanos há um predomínio de deslocamentos mais curtos, por vezes dentro do mesmo município.

Tabela 10: Divisão de Malha Viária por Delegacias e Dinâmica Criminal¹⁵³

Delegacia	Município sede	Malha viária	Trecho urbano	Crimes comuns	IMPO	TCO lavrados
1º DEL	Porto Alegre	105,6	96	419	574	504
2º DEL	Eldorado do Sul	539,0	52	148	178	91
3º DEL	Osório	317,6	18	60	60	48
4º DEL	Lajeado	310,4	69	166	193	165
5º DEL	Caxias do Sul	400,6	60	173	246	210
6º DEL	Bento Gonçalves	143,1	60	87	83	47
7º DEL	Pelotas	734,4	87,27	98	102	77
8º DEL	Passo Fundo	442,7	76	107	214	115
9º DEL	Santa Maria	572,2	56,5	86	119	68
10º DEL	Ijuí	545,1	64,7	61	89	75
11º DEL	Santana do Livramento	702,7	27	204	180	134
12º DEL	São Borja	408,5	23	53	141	106
13º DEL	Uruguaiana	373,8	32	69	91	63
14º DEL	Sarandi	409,8	80	166	216	141

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados primários da pesquisa

¹⁵³ As informações sobre malha viária foram obtidas diretamente da Seção de Policiamento e Fiscalização da Regional. As informações sobre trechos urbanos foram obtidas a partir de contato direto (via e-mail) com os respectivos chefes de delegacias e dos núcleos de fiscalização. As informações da 2ª e 7ª Del são estimados, uma vez que os e-mails não foram respondidos.

Como estágio preliminar imprescindível a qualquer teste de hipótese, tratou-se de construir gráficos de dispersão para observar possíveis relações (positivas ou negativas) entre as variáveis acima descritas e a variável dependente – quantitativo de TCOs lavrados. Neste tocante, nenhuma das variáveis “trecho pedagiado”, “IDH” demonstraram qualquer relevância estatística para o aumento ou diminuição da implementação do TCO. Em contraposição, outras demonstraram alguma possível associação com o aumento do emprego do TCO, a partir da análise prévia dos gráficos, justificando-se incluí-las num teste de correlação.

A Tabela 11 expõe os coeficientes de correlação linear de *Pearson* (r), testes realizados para validação ou refutação das correlações entre variáveis quantitativas. Os parâmetros analíticos para a confirmação ou a refutação da existência de relação, positiva ou negativa, entre as variáveis a partir do coeficiente de Pearson é o valor de p ¹⁵⁴. Dito isso, a probabilidade de rejeição da hipótese nula (H_0) do esquema analítico aqui proposto se trata sempre da não existência de correlação entre os pares de variáveis testadas. Por sua vez, a corroboração da hipótese alternativa (H_1) indica sempre a existência de correlação entre as variáveis testadas. Lembrando que os resultados dos coeficientes de Pearson atestam as análises descritivas dos dados, contudo, não possibilitam a realização de inferências causais/explicativas das relações entre as variáveis que podem influenciar o comportamento da variável dependente numa perspectiva combinatória.

Tabela 11: Matriz de Correlação

VARIÁVEIS DO ESQUEMA ANALÍTICO							
	Lavratura de TCO	IMPO	Malha Viaria	Trecho Urbano	Efetivo Policial	N. Municípios	PIB
Lavratura de TCO	1						
IMPO	0,744	1					
	0,000		1				
Malha Viaria	0,105	0,031					
	0,000	0,043		1			
Trecho Urbano	-0,056	-0,018	-0,581				
	0,000	0,237	0,000		1		
Efetivo Policial	-0,038	0,029	-0,272	0,575			

¹⁵⁴ Parâmetros de referência: 0.9 indica uma correlação muito forte; Entre 0.7 e 0.9 uma correlação forte; De 0.5 a 0.7 correlação moderada; De 0.3 a 0.5 correlação fraca; De 0 a 0.3 indica uma correlação não significativa.

	0,013	0,054	0,000	0,000		1	
N. Municípios	0,050	-0,027	0,310	0,130	-0,236		
	0,001	0,076	0,000	0,000	0,000		1
PIB	-0,188	-0,075	-0,827	0,729	0,463	0,058	
	0,000	0,001	0,000	0,000	0,000	0,014	

Fonte: Elaborado pelo autor

Observa-se correlação inexistente entre a variável dependente e as variáveis independentes “efetivo policial” e “número de municípios”. Entre a dependente e todas as demais incluídas no teste há significância, mas sem força de correlação, com exceção da variável IMPO, cuja correlação é forte. Isso significa dizer que na implementação do TCO a variável aparentemente mais determinante é a própria natureza do delito registrado. Isso seria uma informação óbvia, salvo não fosse necessário lidar com outros elementos como a não obrigatoriedade de sua aplicação e a própria, e histórica, discricionariedade policial.

4.5 MODELOS DE ANÁLISE E DISCRICIONARIEDADE POLICIAL

Retomando a discussão teórica travada nessa dissertação, apontou-se que a literatura tradicional costuma abordar o tema da implementação sob dois principais enfoques: o *top-down* e o *botton-up*, os quais dão maior ênfase, respectivamente, à tomada de decisão pelos planejadores da política e à sua efetiva execução pelos burocratas. Matland (1995), por sua vez, propõe novas perspectivas de implementação a partir do modelo de ambiguidade-conflito.

O modelo proposto por Matland parece ser o mais adequado para discutir a implementação do TCO pela Polícia Rodoviária Federal por incluir na sua moldura analítica os principais atingidos/beneficiários pela política; enquanto os tradicionais *top-down* e *botton-up* restringem-se às relações entre formuladores e implementadores. Isso faz sentido porque uma das condições fáticas para a lavratura do TCO é justamente a concordância do sujeito flagrado cometendo uma infração de menor potencial ofensivo ao comparecimento em juízo ou assinatura do termo de compromisso respectivo. Assim, a agência dos beneficiários da política deve ser considerada na análise, tendo em vista a sua discordância/concordância acerca do benefício processual, podendo impedir/permitir a sua implementação.

Por se tratar de uma regra bem mais “benéfica”, sem custos para burocracia e cidadão, há uma tendência de aceitação por parte dos usuários. De fato, os dados da investigação apontam nesse sentido. Ao longo de todas as 4.273 ocorrências analisadas, nenhum registro de negativa de assinar o termo de compromisso foi encontrado, evidenciando o alto grau de aceitação (baixa conflituosidade) do TCO pelos seus principais atingidos/beneficiários.

Igualmente, o grau de conflituosidade institucional foi baixo. E isso faz sentido pela implementação ter sido possibilitada através de convênio de validade estadual entre a PRF e o MPE, onde não se identificaram resistências por parte das burocracias envolvidas em sua implementação (PRF, Ministério Público e Poder Judiciário). No que tange aos órgãos subordinados ao Poder Executivo Estadual foram detectados pontos de baixa conflituosidade. No caso da Polícia Civil, mantém-se a divergência técnico-jurídica sobre a validade/legitimidade dos termos circunstanciados lavrados pela PRF. Contudo, o fato de os TCO's serem encaminhados diretamente ao Poder Judiciário reduziu consideravelmente as possibilidades de conflitos. Ademais, a Polícia Civil já havia perdido judicialmente a pretensa exclusividade de lavratura do TCO para a Brigada Militar desde o ano 2000, o que tornou o caminho de implementação menos questionável para a PRF. Já em relação ao Instituto Geral de Perícias, não foi viabilizado o convênio visando encaminhamento de substâncias apreendidas para fins de perícias, impossibilitando, conforme já explicado, o uso do TCO naqueles delitos que assim exigem.

O desenho da política apresenta baixo nível de ambiguidades, de maneira que as encontradas se concentram especialmente nas divergências sobre a interpretação e aplicabilidade das normas de direito penal ou aos procedimentos a serem adotados nos casos mais complexos. Tem-se como exemplo os crimes de lesão corporal culposa, em que o déficit de implementação está diretamente relacionado às diferenças de tratamento legal para cada caso, a depender de suas particularidades. O nível mais elevado de ambiguidades (neste caso) tende a desmotivar a execução da política pela burocracia, mas não chega a comprometer a implementação num quadro mais geral.

Dito isso, das tipologias do modelo de Matland a que melhor se adequa à implementação do TCO na PRF é a “administrativa”, para a qual a existência de recursos é considerada ponto fundamental do sucesso de implementação da política. Os recursos no caso em espécie podem ser interpretados em sentido amplo, dizendo respeito tanto aos materiais quanto aos humanos. No campo dos recursos materiais não foram identificadas distorções entre as delegacias a ponto de gerar efetivos impactos na implementação. Por se tratar de uma

organização policial federal, a PRF possui um calendário próprio de distribuição e execução orçamentária o qual não apresenta grandes variações dentro da mesma regional.

Há uma equivalência quantitativa acerca do número e qualidade das viaturas policiais por unidade operacional, o que se verifica também nos demais bens materiais (etilômetros, dispositivos de menor potencial ofensivo, equipamentos individuais, *smartphones*, etc) empregados no trabalho ordinário da polícia. Em relação à distribuição do efetivo, as disparidades estão geralmente relacionadas às características regionais e dinâmicas dos locais de trabalho. Não há como pensar num critério estático de distribuição de efetivo numa organização com alta capilaridade como é a PRF.

Outras características da implementação de tipo “administrativa” também se observa na política em análise. O custo de sua operacionalização mostrou-se mais baixo se comparado ao procedimento anterior, pois a equipe de plantão exime-se de realizar um deslocamento até a cidade para fazer o registro do suposto fato criminoso. As metas e tecnologias são simplificadas e claras, facilitando a implementação. O ambiente mostrou-se estável, com poucas influências externas. Mesmo o acordo de cooperação prevendo a possibilidade de ajustes pontuais acerca de interpretação de normas jurídicas entre os chefes de delegacias e os membros do Ministério Público das localidades, não foram encontradas situações que demonstrassem este tipo de comportamento.

Em relação ao mecanismo de complacência dos atores, conforme classificação de Etzione (1961) observa-se em maior grau um misto entre o normativo e o remunerativo. Não foi identificado o mecanismo coercitivo, dada ausência do uso de ameaças e sanções no caso de descumprimento da regra.

A normatividade é pautada pela hierarquia, o senso de responsabilidade e os objetivos comuns. No caso de emprego do TCO pela burocracia de nível de rua todas essas características são encontradas: a hierarquia decorre do sistema legal, regulador de sua aplicação; o senso de responsabilidade está relacionado ao sentimento de dever cumprido, costumeiro na cultura das organizações policiais; e os objetivos comuns se encontram nas relações entre a burocracia e os atingidos pela política, os quais, mesmo flagrados em situação delitiva, acabam sendo beneficiados pela aplicação da regra.

O mecanismo remunerativo baseia-se na ideia de incentivos e recursos adicionais no decorrer da correta implementação. O incentivo ao emprego do TCO em substituição ao procedimento de encaminhamento à delegacia de polícia pode ser compreendido tanto sob o ponto de vista individual, tendo em vista as facilidades geradas ao burocrata de nível de rua;

quanto institucional, pois a aplicação da regra é considerada política estratégica para a Polícia Rodoviária Federal.

Os recursos adicionais podem ser identificados na maior aproximação e integração da PRF em relação aos órgãos de feição institucional independente – Ministério Público e Poder Judiciário. Além disso, o emprego do TCO habilitou a PRF a receber recursos oriundos das penas alternativas (transação penal, composição civil e suspensão condicional do processo) aplicadas pelo Poder Judiciário. As sanções penais decorrentes do cometimento de IMPO são, na maioria das vezes, convertidas em pecúnia, através dos institutos despenalizadores da Lei nº 9.099/95. Esses recursos são aplicados em ações de cunho social, ou no fomento de atividades de prevenção e repressão criminal. Ao se tornar uma das agências responsáveis pelo encaminhamento de TCO's ao Poder Judiciário, além da melhor interação com o órgão, a PRF passou a receber parte desses recursos, sempre com destinação vinculada à aquisição de materiais e/ou serviços relacionados à atividade-fim da organização. Apesar deste não ser o escopo da implementação do TCO, o recebimento desses recursos financeiros é reconhecido pelo órgão como mais uma de suas vantagens.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tradicionalmente o registro das ocorrências criminais atendidas pela PRF é feito na polícia judiciária competente. De forma resumida, o procedimento é o seguinte: os policiais efetuam a prisão em flagrante no trecho, encaminham o indivíduo detido até a delegacia mais próxima e voltam para sua unidade com um documento (auto de prisão em flagrante ou boletim de ocorrência) confeccionado pelos agentes da Polícia Civil. Essa é a forma mais comum de encaminhamento de ocorrências criminais no sistema policial brasileiro: todas as situações atendidas pelas polícias ostensivas desaguam inevitavelmente na polícia judiciária, responsável pelo registro, investigação e posterior encaminhamento ao Poder Judiciário.

Com o surgimento do Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO), previsto no art. 69 da Lei 9.099/95, passou-se a admitir um procedimento especial, restrito às infrações de menor potencial ofensivo, nas quais a prisão em flagrante é substituída pelo compromisso do infrator de comparecer em juízo; e o inquérito policial é substituído pelo próprio TCO, lavrado ainda no local da ocorrência. Com isso, evita-se a exposição do preso e o deslocamento da equipe policial à delegacia. O emprego do TCO alinha-se ao espírito da Lei nº 9.099/95, que ao instituir os Juizados Especiais Criminais, veio atender ao clamor público, no sentido de propiciar uma justiça criminal mais ágil, célere e desapreguada de excessos de formalismo na apuração das infrações de menor repercussão social.

O aspecto positivo mais retumbante nos discursos sobre o emprego do termo circunstanciado é o da eficiência, apresentado costumeiramente como sinônimo de rapidez na condução do procedimento, aparentando ser o oposto do inquérito policial. A julgar pelos dados dessa investigação, no entanto, parece que a questão não se resume apenas à velocidade de realização do procedimento, mas está relacionado a uma moderna compreensão da segurança pública, a qual passa a ser vista como um serviço à disposição da sociedade.

Nessa senda, a segurança pública, tal qual a saúde, educação, transportes e demais políticas estatais, deve submeter-se, entre outros, aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e eficiência. A proporcionalidade e a razoabilidade exigem que o agente responsável por uma contravenção penal ou um crime de menor repercussão social seja tratado de forma menos gravosa que o praticante de homicídio ou um sequestro, por exemplo. Se o cliente do serviço de segurança pública é toda a sociedade, isso não exclui o próprio sujeito ativo da infração penal, de modo que sendo possível um tratamento legal menos vexatório essa deve ser a regra aplicada pelo agente público.

O encaminhamento de um suspeito a uma delegacia de polícia em infrações que admitem a lavratura do termo circunstanciado, não representa apenas ofensa ao Princípio da Eficiência, mas mostra-se também desarrazoada e desproporcional. É cediço que o ambiente da delegacia de polícia e sua marcha cartorária favorecem a exposição pública e desnecessária do acusado, por vezes gerando consequências cíveis mais graves que a própria persecução penal¹⁵⁵. A implementação adequada do TCO, portanto, alinha-se aos postulados de um novo paradigma de segurança pública, a Segurança Cidadã, onde se ressalta a necessidade de diferentes tratamentos jurídico-penais conforme cada situação concreta.

O emprego do termo circunstanciado, assim, é duplamente favorável aos interesses presentes em qualquer ocorrência criminal: para o acusado, mostra-se um procedimento mais célere e menos vexatório, pois suprime a necessidade de encaminhado à polícia judiciária, onde poderia ser submetido desde à prisão em flagrante até a liberação mediante o pagamento de fiança; o Estado, por sua vez, passa a efetivamente atender a demanda de infrações de menor potencial ofensivo, às quais eram normalmente descartadas de qualquer procedimento persecutório em razão da discricionariedade policial. Acerca disso, não custa recordar a lição de Medeiros (2014, p. 278) segundo o qual é inegável que a polícia exerce um papel fundamental na “seleção” das ocorrências encaminhadas ao Poder Judiciário, pois “na prática, é a polícia quem decide colocar o processo penal em funcionamento. A discricionariedade policial serve para isolar a Justiça da investigação criminal, para que os tribunais possam ser imparciais”.

Em contrapartida, há divergência quanto à competência das polícias ostensivas de lavrar o TCO. A matéria, conforme detalhado neste trabalho, foi objeto de apreciação por três vezes no Supremo Tribunal Federal, aguardando-se uma decisão definitiva nos próximos anos. Ademais, discute-se acerca da capacidade técnica de policiais que não possuam formação jurídica para a correta tipificação dos delitos; bem como da perda da informação pela polícia judiciária, pois muitas vezes uma infração de menor potencial ofensivo guarda relação com delitos de maior gravidade.

Analisou-se aqui o processo de implementação do TCO pela Polícia Rodoviária Federal no Estado do Rio Grande do Sul, tarefa operacionalizada se deu sob duas perspectivas: primeiro a institucional, destacando as complexidades políticas envolvidas na elaboração e assinatura do Acordo de Cooperação Técnica nº 003/2012 entre o Ministério Público Estadual

¹⁵⁵ Exemplo disso são as incontáveis exposições da imagem de acusados em geral. O ambiente da delegacia é costumeiramente usado por órgãos de imprensa de caráter policialesco, cuja predileção por nomes e fotos de pessoas detidas, por vezes, tem efeitos devastadores à vida pessoal destes, superando até mesmo as consequências legais do processo penal.

e o chefe da 9ª Superintendência Regional de Polícia Rodoviária Federal; a segunda destacou o trabalho dos policiais responsáveis pela execução das regras, os quais adequam-se perfeitamente ao conceito de burocratas de nível de rua, criado por Lipsky (1980).

Como detalhado, o modelo de implementação do TCO na Polícia Rodoviária Federal é bastante próximo ao “administrativo” proposto por Matland (1995), dado possuir baixos níveis de conflitos e ambiguidades. Da análise estatística foi possível dimensionar o trabalho da PRF no RS durante os anos de 2015 e 2016, discernindo os tipos de ocorrência e a implementação do TCO nas diversas modalidades de crimes, identificando-se um crescimento dos registros de TCO para a maioria dos crimes que o admitem, sugerindo-se uma adesão à regra e procedimentos decorrentes por parte da burocracia.

Retomando as hipóteses apresentadas na introdução deste trabalho, pode-se concluir que:

A primeira hipótese (H1) foi corroborada pelos dados da pesquisa. A natureza das infrações de menor potencial ofensivo impacta na implementação do TCO. No caso da PRF, isto é facilmente demonstrado quando analisados os delitos de trânsito, previstos no CTB. Dos onze delitos previstos na norma, apenas 3 não admitem em nenhuma hipótese a lavratura do TCO; e por serem crimes muito próximos da atividade de rotina da PRF verificou-se uma tendência de maior uso do mecanismo nestas infrações.

Além disso, foi possível identificar que a aplicação do TCO possui diferentes graus de dificuldades a depender do tipo de infração penal. O emprego do mecanismo mostra-se mais acessível nos crimes cuja sujeição passiva é indefinida – os chamados crimes vagos – em que a vítima é o próprio Estado, a Administração Pública, a sociedade, a incolumidade pública, etc. A inexistência de uma vítima específica e identificável (uma pessoa) parece fomentar o uso do mecanismo, levando os agentes a optarem na maioria das vezes pela sua lavratura. Ao contrário, nos crimes com vítimas definidas (ex. lesão corporal) foram raros os termos circunstanciados lavrados, o que pode ser explicado, entre outras razões, pela baixa segurança jurídica representada pelo TCO nestes casos.

Por ser um novo paradigma no encaminhamento de procedimento policiais, há ainda uma certa precariedade e falta de confiança no uso do TCO para certos casos. Dessa forma, verificou-se que o emprego do TCO se reduz sensivelmente nos delitos que geram algum tipo de insegurança jurídica aos policiais, optando-se, nestes casos, pelo tradicional registro na polícia judiciária competente. É como se a polícia judiciária exercesse uma função de legitimação do que foi praticado pelo policial no ambiente de rua. Aliás, as polícias judiciárias

tradicionalmente exercem uma espécie de controle técnico-jurídico das ações praticadas pelas polícias ostensivas, o que com o emprego do TCO acaba sendo reduzido drasticamente.

A segunda hipótese também é confirmada. Verificou-se um substancial aumento no número de registros criminais de 2015 para 2016. Este aumento deu-se tanto nos chamados crimes comum (não admitem TCO), quanto nas infrações de menor potencial ofensivo. Ratificam a validade da hipótese tanto o acréscimo bruto do número de termos circunstanciados lavrados – na ordem de 38,67% -, quanto a perspectiva de que com o emprego do mecanismo a burocracia passa a dispor de maior tempo para atuar na atividade-fim. Assim, o emprego do TCO não só causa um aumento direto no número de registros criminais, como também um aumento indireto, dada a redução com deslocamentos para procedimentos cartorários e mais tempo dedicado à atividade operacional.

Não há como afirmar que o aumento no número de intervenções em crimes está relacionado à dinâmica sócio-criminal, ou seja, a um suposto aumento no número de delitos cometidos. O fato é que as infrações de menor potencial ofensivo historicamente foram negligenciadas pelas agências policiais. Não fazia sentido perder horas numa delegacia fazendo registro de um mero crime de trânsito, por exemplo; o qual na maioria das vezes era fadado à perda do direito de punir pelo Estado em razão da prescrição. Com a facilidade oriunda do emprego do TCO, crimes antes ignorados em função do poder discricionário policial passaram a ser registrados e encaminhados ao Poder Judiciário, configurando-se exemplo de como a burocracia implementa as políticas levando em conta também seus próprios interesses e recursos disponíveis.

A terceira hipótese alternativa não foi confirmada, portanto, a hipótese nula não pode ser descartada, as variáveis burocráticas no caso da PRF não impactam significativamente na implementação do TCO, mas ainda cabe maior aprofundamento. Os desvios de implementação estão mais relacionados com as eventuais ambiguidades de interpretação da norma e dos procedimentos do que propriamente às condições de efetivo, disponibilidade de material e/ou recursos. Ademais, analisando os dados das diferentes delegacias observou-se uma similaridade nos números de termos lavrados e proporcionalidade em relação aos delitos comuns.

A quarta hipótese é dada como válida, de fato as características do trecho rodoviário impactam nas variáveis criminais. Conforme já apontado, as circunscrições de cada delegacia PRF não se vinculam aos limites territoriais dos municípios. Nesse sentido, a característica analisada foi a da proporcionalidade de trechos rodoviários urbanos em relação ao total da circunscrição. Verificou-se uma grande variação no fenômeno criminógeno, com destaque

para a delegacia metropolitana de Porto Alegre, responsável por 22% dos delitos registrado no período.

O processo de mudança nas organizações policiais é marcado por resistências, decorrentes da ausência de variações de natureza estrutural ou da própria subcultura policial, tradicionalmente refratárias às inovações passíveis de reduzir sua discricionariedade (DE AZEVEDO, et al., 2012). No caso da implementação do TCO pela PRF, a mudança não sofreu grandes resistências justamente porque opera em sentido oposto, ou seja, acrescentando incentivos à rotina de trabalho e eficiência na consecução dos procedimentos.

Sob o ponto de vista crítico e prescritivo, identificou-se uma série de fragilidades e incompletudes em narrativas criminais, além de erros técnico-jurídicos de adequação penal, o que demonstra a necessidade de avanços em conhecimento teórico-jurídico, mas voltado à experiência prática e aperfeiçoamento dos agentes.

O estudo permitiu, ainda, apresentar um prognóstico do que seria um modelo de policiamento de ciclo completo, com suas prováveis vantagens e desvantagens. Essa perspectiva de mudança dos ciclos de policiamento vem sendo apresentada sistematicamente como alternativa para melhora das políticas de segurança pública, ocupando grande espaço nas discussões políticas, jurídicas e acadêmicas sobre a matéria. Embora o modelo organizacional da PRF diferencie-se consideravelmente do usual nas polícias militares (entrada única, cargo unificado e desmilitarizado), é possível extrair da pesquisa achados e apontamentos pertinentes para essa discussão em nível estadual.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio. Lei e ordem no segundo governo FHC. **Tempo Social**, v. 15, n. 2, nov. 2003, p. 103-140

ALVAREZ, Marcos Cesar; SALLA, Fernando; SOUZA, Luís Antônio F. **Políticas de Segurança Pública em São Paulo: uma perspectiva histórica**. Núcleo de Estudos da Violência, s.d. Mimeografado.

AMAZONAS (Estado). **Lei Estadual nº 3.514 de 8 de junho de 2010**. Dispõe sobre a organização básica da Polícia Militar do Estado do Amazonas e dá outras providências. Disponível em: <<https://pm.am.gov.br/portal/imagens/arquivos/8eefea47ec8f35dd978bfd6e23366181.pdf>> Acesso em 26/06/2017

ANJOS, Nivaldo Nascimento dos. **Funcionalidade do sistema de segurança pública no Brasil e a violência social: um estudo**. Rio de Janeiro: ESG, 2011.

ARRETCHE, Marta Tereza da Silva. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, p. 43-56, 2001.

ARRETCHE, M. (2000). **Estado Federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan.

ARRETCHE, M. Federalismo e igualdade territorial. Rio de Janeiro, **Dados**, vol.53, no.3, 2010. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582010000300003>, acesso em 05/12/2016

AVENA, Norberto Cláudio Pâncaro. **Processo Penal: esquematizado** – 8º ed. Ver. e atual. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2016

BABBIE, Earl. **Métodos de pesquisas de survey**. Ed. da UFMG, 1999.

BALLESTEROS, Paula Rodriguez. Gestão de políticas de segurança pública no Brasil: problemas, impasses e desafios. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 8, n. 1, p. 6-22, 2014.

BARRETO JÚNIOR, J.T; SAPORI, L.F.; SOUZA, R.V. **Reflexões e proposta de agenda para a integração policial em Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2003 (mimeo).

BEATO, Claudio; CLÁUDIO, C. Políticas públicas de segurança: equidade, eficiência e accountability. **Belo Horizonte: Departamento de Sociologia e Antropologia/Universidade Federal de Minas Gerais**, 1999.

BICUDO, Hélio. "A unificação das polícias no Brasil." **Estudos avançados** 14.40 (2000): 91-106.

BRASIL. Constituição Federal (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 19/07/2016

_____. **Decreto-Lei nº 2.848 de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm Acesso em 28/11/2017

_____. **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/Del3689Compilado.htm. Acesso em 23/06/2017

_____. **Decreto-Lei nº 1.002 de 21 de outubro de 1969**. Código de Processo Penal Militar. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del1002.htm. Acesso em: 23/06/2017

_____. **Lei nº 9.099 de 26 de setembro de 1995**. Dispõe sobre Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9099.htm. Acesso em 23/06/2017

_____. **Lei nº 9.503 de 23 de setembro de 1997**. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9503.htm. Acesso em 06/12/2017

_____. **Lei nº 9.605 de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm. Acesso em 06/12/2017

_____. **Lei nº 9.868 de 10 de novembro de 1999**. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9868.htm. Acesso em 26/06/2017

_____. Ministério da Justiça. **Portaria nº 1.375 de 2 de agosto de 2007**. Disponível em: <
<http://www.justica.gov.br/Acesso/anexos-institucional/2007portariamj1375.pdf>> Acesso em 1º/12/2017

_____. Ministério da Justiça. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen**, Dezembro de 2014. Disponível em: < http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/documentos/infopen_dez14.pdf> Acesso em: 28/06/2017

_____. Polícia Rodoviária Federal – MJ. **MPO 024 – Infrações Penais de Menor Potencial Ofensivo**. Brasília, DF. Novembro de 2015.

_____. Polícia Rodoviária Federal – **MPO 015 – Atendimento de Acidentes**, Versão 2.0. Brasília, DF. Julho de 2015

BATTIBUGLI, Thaís. A formulação de nova agenda para a segurança pública. As iniciativas federais e sua influência na política pública de segurança paulista. **Revista Estudos de Política**, v. 1, n. 2, 2013.

BARLEY, David H. **Padrões de Policiamento: Uma Análise Internacional Comparativa**; tradução René Alexandre Belmonte – 2º ed. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2006. (Polícia e Sociedade; n. 1)

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal: parte geral** – 17º edição São Paulo: Saraiva, 2012.

BONETI, L. W. **Políticas públicas por dentro**. Ijuí (RS): Unijuí, 2007.

BRUNS, Suelma de Fátima et al. O modelo de ambiguidade-conflito como ferramenta de análise dos desafios da Assistência Farmacêutica em João Pessoa (PB). **Saúde em Debate**, v. 39, p. 64-75, 2015.

CALHAU, Lélío Braga. **Resumo de Criminologia**. – 6º edição. Niterói RJ: Impetus, 2011

CANDIDO, Fábio Rogério. **Ciclo completo: o “Poupatempo” da segurança pública**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/49223/ciclo-completo-de-policia-o-poupatempo-da-seguranca-publica>. Acesso em: 20/06/2017

CANDIDO, Fábio Rogério. **Direito policial: o ciclo completo de polícia**. Curitiba: Juruá, 2016. 314p

CÂMARA, Paulo Sette. Considerações em torno do ciclo completo da ação policial. **Rev. bras. segur. pública**. São Paulo. v. 10, suplemento especial, 28-33, Fev/Mar 2016

CAPEZ, Fernando. **Curso de Processo Penal**. – 23ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016

CARVALHO, Maria de Lourdes de; BARBOSA, Telma Regina Da Costa Guimarães; SOARES, Jeferson Boechat. **Implementação de política pública: uma abordagem teórica e crítica**. 2010.

COSTA, A. T. M. (2011). “Violências e Conflitos Intersubjetivos no Brasil Contemporâneo”. **Caderno CRH**, 24, pp. 353-365.

COIMBRA, Cecília Maria Bouças. Doutrinas de segurança nacional: banalizando a violência. **Psicol. estud.**, Maringá, v. 5, n. 2, p. 1-22, 2000. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-73722000000200002&lng=en&nrm=iso. Acesso em 14 July 2016.

CRESWELL, J. Métodos quantitativos. In. **Projetos de pesquisa: método qualitativo, quantitativo e misto**. Sage: 2010.

DE CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**, v. 18, p. 18, 2001.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A reforma da reforma**. 5ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

DPRF, 2017. **Memorando nº 223/2017/CCO/CGO de 06 de julho de 2017**. Resposta ao Pedido SEI nº 7087172 via Portal E-SIC – Disponibilizado como anexo.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

FBSP - Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2015**. Ano 9, ISSN: 1983-7364. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/produtos/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/9o-anuario-brasileiro-de-seguranca-publica>> Acesso em 08/12/2016

FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Nota técnica: Pacto Federativo e financiamento da segurança pública no Brasil**. 2014. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/storage/download/Nota%20T%C3%A9cnica%20-%20Pacto%20Federativo%20e%20Financiamento%20da%20Seguran%C3%A7a%20P%C3%ABblica%20no%20Brasil.pdf>. Acesso em 12/12/2016

FILIPPIM, Eliane Salete; ABRUCIO, Fernando L. Quando descentralizar é concentrar poder: o papel do governo estadual na experiência catarinense. **RAC**, Curitiba, v. 14, n. 2, p. 212-228, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rac/v14n2/v14n2a03.pdf> Acesso em 05/12/2016

FLACSO. **Informe Nacional Brasil**. Reporte Sector Seguridad en América Latina y el Caribe. Santiago, 2006.

FREIRE, Moema Dutra. **Paradigmas de Segurança no Brasil: da Ditadura aos nossos dias**. Aurora, Ano III, número 5, 2009. Disponível em: <<http://www.marilia.unesp.br/Home/RevistasEletronicas/Aurora/FREIRE.pdf>> Acesso em 19/07/2016

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 21, 2009.

GARLAND, David. **A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea**; (tradução, apresentação e notas André Nascimento), - Rio de Janeiro: Revan, 2008

GASPARI, Elio. **A ditadura escancarada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal** – 14º ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2012

GRECO, Rogério. **Direito penal do equilíbrio. Uma Visão Minimalista do Direito Penal. 4ª edição**. Rio de Janeiro: Impetus, 2009

GRINOVER, Ada Pellegrini; GOMES FILHO, Antônio Magalhães; FERNANDES, Antônio Scarance; GOMES, Luis Flávio. **Juizados especiais criminais: comentários à Lei nº 9.099/95**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

HABIB, Gabriel. **Leis penais especiais, volume único**. 9º ed. – Salvador: Juspodivm, 2017.

HAM, Christopher; HILL, Michael. O processo de elaboração de políticas no estado capitalista moderno. **Campinas, tradução: Renato Amorim e Renato Dagnino, adaptação e revisão: Renato Dagnino**, 1993.

KANT DE LIMA, Roberto – **A polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos**. Rio de Janeiro: Forense, 1995. 2 ed. Revista

KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. **Designing social inquiry: Scientific inference in qualitative research**. Princeton university press, 1994.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquemático**. 15º ed. rev. atual. a ampl. São Paulo: Saraiva, 2011

LEVIN, J. **Estatística aplicada às ciências sociais**. São Paulo: Harbra, 1989

LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de processo penal: volume único** – 4º ed. ver., ampl., e atual. – Salvador: Ed. JusPodivm, 2016

LIMA, Renato Sérgio de; COSTA, Arthur Trindade M. **A investigação de homicídios no Brasil**. FBSP, 2016. Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/storage/publicacoes/FBSP_Investigacao_homicidios_Brasil_2013.pdf. Acesso em 20/06/2017

MICHAEL, LIPSKY. Street-level bureaucracy. **Dilemmas of the Individual in Public Services**, 1980.

LIPSKY, Michael. Los empleados de base en la elaboración de políticas públicas. In: **Lecturas de gestión pública**. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 1996. p. 279-298.

LOPES Jr. Aury. **Direito Processual Penal** – 10º ed. – São Paulo: Saraiva, 2013.

LOTTA, Gabriela Spanghero. O papel das burocracias do nível de rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. *IN: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012

LOWI, Theodore J. Four systems of policy, politics, and choice. **Public administration review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, 1972.

MATLAND, Richard E. Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation. **Journal of public administration research and theory**, v. 5, n. 2, p. 145-174, 1995.

MENDONÇA, Sonia Regina de. **História do Brasil recente: 1964-1992** – 5º ed. São Paulo: Ática, 2006

MEDEIROS, Mateus Afonso. **Aspectos institucionais da unificação das polícias no Brasil**. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2004.

MELLIM FILHO, Oscar et al. **Criminalização e seleção no sistema judiciário penal**. 2009.

MIRANDA, Acácio. **Juizados Especiais Criminais**. São Paulo: Saraiva, 2013.

MINAS GERAIS (Estado). **Lei nº 22.257 de 27 de julho de 2016**. Estabelece a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=22257&comp=&ano=2016&texto=original>. Acesso em 28/06/2017

MOTA BRASIL, Glauécia. Os paradoxos da formação cidadã na polícia brasileira: tensões e resistências no campo da segurança pública. In. **Paradoxos da segurança cidadã**. / Organizado por José Vicente Tavares dos Santos e César Barreira. – Porto Alegre : Tomo Editorial, 2016. 496 p.

MONJARDET, Dominique. (2003), **O que Faz a Polícia**. São Paulo, EDUSP.

NAJAN, A. **Learnin from the Literature on Policy Implementation: A Synthesis Perspective**. (Working Papers). Inertnational Institute for Applied Systems Analysis – IIASA. A-2361 Luxwnburg. Austria. 1995.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Código de processo penal comentado -12**. Ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

OLSEN, Johan P. LOCAL BUDGETING, DECISON-MAKING OR A RITUAL ACT?. **Scandinavian Political Studies**, v. 5, n. A5, p. 85-118, 1970.

PARADA, Eugenio Lahera. Implementación de las políticas y asesoria presidencial. **IX Reunión de la Rede**, 2005.

PARANÁ (Estado). **Decreto nº 1.557 de 9 de julho de 2003**. Atribui a Subtenentes ou Sargentos combatentes o atendimento nas Delegacias de Polícia nos Municípios que não contem com esse servidor de carreira da Polícia Civil. Disponível em: <http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=34625&indice=1&totalRegistros=1>>. Acesso em 28/06/2017

PERICO, Rafael. **Identidade e território no Brasil**. Brasília: IICA, 2009.

PIRES, Roberto Rocha C. Estilos de implementação e resultados de políticas públicas: fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brasil. IN: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012

ROSA, Alexandre Moraes da; KHALED JUNIOR, Salah H. **Polícia Militar não pode lavar Termo Circunstanciado: cada um no seu quadrado**. Site Justificando.com. 07/01/2014. Disponível em: <http://justificando.cartacapital.com.br/2014/07/01/policia-militar-nao-pode-lavar-termo-circunstanciado-cada-um-seu-quadrado/>. Acesso em 26/06/2017

SABATIER, Paul; MAZMANIAN, Daniel. The conditions of effective implementation: a guide to accomplishing policy objectives. **Policy analysis**, p. 481-504, 1979.

SANTOS, Milton. **O espaço dividido**: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos. São Paulo: Hucitec, 1978.

SANTOS, Íris Gomes dos. **Agentes de mudanças, contextos políticos & dinâmica institucional: um estudo sobre o processo de mudança institucional gradual no setor de segurança pública no Brasil** (tese de doutorado). Programa de pós-graduação em Ciência Política. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015. p. 256. Orientadora: Natália Guimarães Duarte Sátyro.

SANTOS, Vivaldy Cabral. **A lavratura do Termo Circunstanciado por policiais militares de Sergipe: vantagens e previsões legais** (tese de doutorado). Programa de Doutorado Profissional em Ciências Policiais de Segurança e Ordem Pública. São Paulo. 2013

SANTOS FILHO, Nelson Gomes dos. **Integração das polícias estaduais no Brasil: Uma análise da política de integração das polícias estaduais brasileiras sob a ótica do institucionalismo sociológico**. 2017.

SAPORI, Luís Flávio. **Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas**. FGV editora, 2007.

SAPORI, Luis Flávio; ANDRADE, Scheilla C. Desafios da governança do sistema policial no Brasil: o caso da política de integração das polícias em Minas Gerais. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 7, n. 1, p. 102-130, 2013.

SARAVIA, Enrique. O conceito de política pública. *IN*: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas Públicas, Coletânea**, v. 1, 2006.

SCOLESE, Luiz Francisco Eduardo. Governo e polícia: inicial negociação. Folha de S. Paulo, 15 jul. 2001

SCHABBACH, Leticia Maria. A agenda da segurança pública no Brasil e suas (novas) políticas. *IN*. **Avaliação de Políticas Públicas**. Porto Alegre: UFRGS, 2014 – p. 216-231

SCHABBACH, Leticia Maria. **Políticas públicas de segurança, relações intergovernamentais e prevenção da violência**. 2012. Disponível em: http://www.cienciapolitica.org.br/wp-content/uploads/2014/04/6_7_2012_12_45_33.pdf
Acesso em 11/12/2016

SHECAIRA, Sérgio Salomão. **Criminologia**. – 4º ed. rev. e atual. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação e soluções** – São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: Conceitos. **Esquemas de Análise, Casos Práticos**, 2010.

SERAPIONI, Mauro. Métodos qualitativos e quantitativos na pesquisa social em saúde: algumas estratégias para a integração. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 5, n. 1, p. 187-192, 2000.

SILVA, Sandro Pereira. A abordagem territorial no planejamento de políticas públicas e os desafios para uma nova relação entre estado e sociedade no Brasil. **Cadernos gestão pública e cidadania**, v. 17, n. 60, 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/viewFile/4043/2731>> . Acesso em 02/12/2016

SILVA JUNIOR, Azor Lopes da. **O modelo brasileiro de segurança pública e a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública**. 2014. 274 f. + CD. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Faculdade de Ciências e Letras (Campus de Araraquara), 2014. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/115772>>

SOUZA, C. Federalismos: teorias e conceitos revisitados. In: BIB: **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, ANPOCS, n. 41, 1996.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. Curitiba, **Revista Sociologia Política**, n24, jun/2005, pp. 105-121. Disponível em: Rev. Sociol. Polit. no.24 Curitiba June 2005. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782005000100008>> Acesso em 04/12/2016

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. 2006.

SOUZA, C. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In.: HOCHMAN, G. ; ARRETICHE, M.; MARQUES, E. (org.) **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro : Editora FIOCRUZ, 2007

SOUZA, Robson Sávio Reis. **Quem comanda a segurança pública no Brasil: Atores, crenças e coalizões que dominam a polícia nacional de segurança pública**. São Paulo: Letramento, 2015

SUBIRATS, Joan. El papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas públicas. *IN*: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas Públicas, Coletânea**, v. 1, 2006.

SUBIRATS, Joan. **Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración**. Madri: Inap, 1989

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. (ADI 2618 AgR, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 12/08/2004, DJ 31-03-2006 PP-00007 EMENT VOL-02227-01 PP-00126 REPUBLICAÇÃO: DJ 04-08-2006 PP-00027 LEXSTF v. 28, n. 328, 2006, p. 46-53)

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. (ADI 3614, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Relator(a) p/ Acórdão: Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 20/09/2007, DJe-147 DIVULG 22-11-2007 PUBLIC 23-11-2007 DJ 23-11-2007 PP-00020 EMENT VOL-02300-02 PP-00229 RTJ VOL-00204-02 PP-00682)

SVARTMAN, Eduardo Munhoz. **Guardiões da Nação: Formação profissional, experiências compartilhadas e engajamento político dos generais de 1964**. 2006. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre.

TÁVORA, Nestor; ALENCAR, Rosmar Rodrigues. Curso de Direito Processual Penal – 11º ed. Salvador: JusPodivm, 2016

WELZEL, Hans. **Derecho penal alemán: parte geral**. 4. ed. Santiago do Chile: Jurídica de Chile, 1997.