

**UNIVERSIDADE ABERTA**



**UAb**

**Gendarmarias Europeias e a Construção de uma Nova Força Policial  
Nacional no Brasil: Uma Reestruturação da Segurança Pública  
Brasileira Inspirada na Guarda Nacional Republicana Portuguesa e  
Outros Modelos Europeus de Policiamento**

**Renan Campos Guimarães**

**Mestrado em Estudos Sobre a Europa**

**2025**



**UNIVERSIDADE ABERTA**



**UAb**

**Gendarmarias Europeias e a Construção de uma Nova Força Policial  
Nacional no Brasil: Uma Reestruturação da Segurança Pública  
Brasileira Inspirada na Guarda Nacional Republicana Portuguesa e  
Outros Modelos Europeus de Policiamento**

**Renan Campos Guimarães**

**Dissertação de Mestrado Orientada Pelos Professores João C. R.  
Caetano e Ângela Maria C. P. M. Machado**

**2025**





## DECLARAÇÃO DE INTEGRIDADE

### STATEMENT OF INTEGRITY

Declaro ter atuado com integridade na elaboração da presente dissertação/tese. Confirmando que em todo o trabalho conducente à sua elaboração não recorri à prática de plágio ou a qualquer outra forma de falsificação de resultados.

Mais declaro que tomei conhecimento integral do Regulamento Disciplinar da Universidade Aberta, publicado no Diário da República, 2.<sup>a</sup> série, n.º 215, de 6 de novembro de 2013.

I hereby declare having conducted my thesis with integrity. I confirm that I have not used plagiarism or any form of falsification of results in the process of the thesis elaboration.

I further declare that I have fully acknowledged Disciplinary Regulations of the Universidade Aberta (regulation published in the official journal Diário da República, 2.<sup>a</sup> série, N.º 215, de 6 de novembro de 2013).

Universidade Aberta, 01 de Junho de 2025

Nome completo/Full name: Renan Campos Guimarães

Assinatura/Signature:

---

**manuscrita ou digital / handwritten or digital**



## **Resumo**

Este trabalho analisa a criação de uma Força Policial Nacional no Brasil, tomando como referência os modelos de gendarmarias europeias, tais como a Guarda Nacional Republicana portuguesa (GNR), a Gendarmerie Nationale francesa e a Guardia Civil espanhola. A partir de uma análise comparativa entre o modelo policial brasileiro, marcado pela descentralização federativa, e os principais modelos europeus sob coordenação centralizada, discute-se a viabilidade de se adaptar princípios de organização e doutrina das gendarmarias ao contexto brasileiro. A pesquisa considera aspectos históricos, constitucionais, legais e administrativos, para avaliar a viabilidade de adaptação desses princípios ao contexto brasileiro, elaborando ao fim uma proposta estruturada. Conclui-se que a experiência europeia oferece ensinamentos relevantes, contudo sua transposição ao Brasil requer mudanças profundas na estrutura jurídico-institucional e na cultura organizacional.

Assim, propõe-se uma reflexão orientada pela interdisciplinaridade, observando tanto as oportunidades de melhoria na eficiência operacional quanto a necessidade de salvaguardas democráticas, fundamentais para a legitimação de qualquer reforma de segurança pública.

**Palavras-chave:** Força Nacional de Segurança Pública (FNSP), Federalização, Gendarmarias Europeias, Guarda Nacional Republicana (GNR), Governança Policial, Segurança Pública, Brasil, Portugal.



## **Abstract**

This paper analyzes the creation of a National Police Force in Brazil, drawing on the European gendarmaria models, such as Portugal's Guarda Nacional Republicana (GNR), France's Gendarmerie Nationale, and Spain's Guardia Civil. Through a comparative analysis between the Brazilian police model, characterized by federative decentralization, and the main European models under centralized coordination, this study discusses the feasibility of adapting the organizational principles and doctrines of the gendarmarias to the Brazilian context. The research considers historical, constitutional, legal, and administrative aspects to evaluate the feasibility of incorporating these principles, culminating in a structured proposal. The conclusion suggests that, while the European experience offers significant lessons, its direct transposition to Brazil would require profound changes in the country's legal-institutional framework and organizational culture. Therefore, the paper proposes a reflection based on an interdisciplinary approach, considering both the opportunities to improve operational efficiency and the essential need for democratic safeguards that underpin the legitimacy of any public security reform.

**Keywords:** Força Nacional de Segurança Pública (FNSP), Federalization, European Gendarmarias, Guarda Nacional Republicana (GNR), Police Governance, Public Security, Brazil, Portugal.



*Dedico este trabalho a todos aqueles que me auxiliaram ao longo da minha trajetória e contribuíram para que eu pudesse chegar até aqui.*



*Gostaria de expressar meus sinceros agradecimentos aos meus familiares, em especial aos meus Pais, Avós e Irmão, cujo amor, apoio incondicional e incentivo constituíram a base fundamental para a concretização desta jornada. Foram inúmeras as pedras assentadas por vocês que pavimentaram todo este caminho.*

*Agradeço profundamente aos meus amigos, pela compreensão, incentivo e companheirismo nos momentos de dedicação e desafios.*

*Registro minha imensa gratidão a todos os professores que tive, especialmente aos meus orientadores neste momento, por toda paciência e valiosos ensinamentos que contribuíram decisivamente para minha chegada até aqui.*

*Sem a colaboração e o suporte de todos, esta conquista não teria sido possível.*

*“Nada acontece a alguém que não possa ser naturalmente suportado.”*

*Marco Aurélio, Meditações*



## ÍNDICE

1. Introdução.....	25
2. Quadro teórico .....	34
2.1. Federalismo e Segurança Pública .....	34
2.2. Conceito de Federalismo e suas Implicações .....	34
2.3. Segurança pública no âmbito federativo .....	35
2.4. Descentralização versus centralização em segurança pública.....	38
2.5. Militarização, cultura policial e desafios de convergência.....	40
2.6. Teoria e proposta de federalização da FNSP .....	41
3. Panorama histórico das polícias no Brasil e na Europa.....	43
4. O sistema policial brasileiro – Introdução ao modelo brasileiro de segurança pública .....	47
4.1. Descentralização federativa e suas implicações práticas.....	48
4.2. O modelo tripartite de segurança pública no Brasil .....	49
5. Guardas municipais: entre a segurança urbana e a reconfiguração constitucional do policiamento .....	52
6. A Polícia Civil e a consolidação de sua função judiciária no Estado Democrático de Direito.....	55
7. A Polícia Militar e a preservação da ordem pública: função constitucional, doutrina militar e desafios institucionais .....	58
8. Estatísticas da segurança pública brasileira.....	62
8.1. Panorama nacional da violência e criminalidade .....	62
8.2. Efetivo policial e distribuição por estado .....	64
8.3. Investimentos em segurança pública .....	67
8.4. Taxa de elucidação de crimes .....	69

8.5. Análise integrada e considerações .....	71
9. Modelos europeus de segurança pública: o caso das gendarmarias e a capacidade investigativa da GNR .....	73
9.1. Modelos policiais na Europa e o papel das gendarmarias .....	74
9.2. Guarda Nacional Republicana (Portugal).....	76
9.3. Consolidação da estrutura de investigação criminal (2003–2009).....	77
9.4. Reajuste de 2009 e consequências.....	78
9.5. Análise crítica e principais desafios.....	80
9.6. Elementos comuns e distintivos .....	81
9.7. Ações encobertas e investigação de estupefacientes: a atuação da GNR no contexto da produção de prova penal .....	83
10. Perspectiva comparada: forças policiais europeias e polícias estaduais brasileiras ..	85
10.1. Introdução à comparação internacional.....	86
10.2. Similaridades estruturais: forças policiais europeias e polícias militares brasileiras .....	88
10.3. Limites e potencial de expansão funcional no contexto brasileiro .....	90
10.4. Eficiência operacional: o TCO e o ciclo incompleto com resultados positivos .....	93
11. Estudo comparado: Guarda Nacional Republicana (Portugal) × Polícia Militar de Minas Gerais (Brasil) .....	96
12. Lições comparativas e potencial de nacionalização .....	100
13. A Força Nacional de Segurança Pública: limites, potencial e inspiração para um novo modelo .....	101
13.1 Origem, fundamentos legais e estrutura organizacional.....	103
13.2 Perfil operacional: atuação e missões típicas .....	105
13.3 Limitações estruturais e críticas institucionais .....	108
13.4 A FNSP como protótipo incompleto de uma força policial nacional .....	110

14. Proposta de criação de uma nova força policial nacional no Brasil .....	113
14.1. Do diagnóstico à proposta estruturante .....	113
14.2. Fundamentos da proposta: princípios, valores e diretrizes institucionais .....	116
14.3. Estrutura organizacional e funcional da nova força .....	118
14.4. Quadros funcionais e cargos .....	118
14.5. Organização territorial .....	121
14.6. Especializações internas e estrutura tática.....	122
14.7. Regime jurídico e disciplinar da nova força.....	122
14.8. Articulação com o Ministério Público e Poder Judiciário .....	125
14.9. Viabilidade institucional e financeira .....	127
15. Considerações finais .....	130
16. Conclusão .....	132
16.1. Contextualização e diagnóstico estrutural do sistema policial brasileiro à luz dos modelos europeus .....	132
16.2. Análise crítica da Força Nacional de Segurança Pública e suas limitações estruturais .....	134
16.3. Proposta para a criação da nova força policial nacional: fundamentos, estrutura e regime funcional.....	135
16.4. Contribuições científicas, sociais e políticas da proposta de federalização da segurança pública .....	136
16.5. Desafios, limitações e perspectivas futuras para a implementação da nova força policial nacional.....	137
17. Referências bibliográficas .....	139

## **Lista de Figuras**

Figura 1-Evolução da Taxa de Homicídios no Brasil.....	63
Figura 2-Efetivo Existente das Polícias Militares .....	65
Figura 3-Gasto Per Capita com Segurança Pública.....	68
Figura 4-Taxa de Elucidação de Homicídios Dolosos .....	70
Figura 5-Relação entre Gasto Per Capita e Elucidação de Homicídios .....	72
Figura 6-Competências Criminais .....	75
Figura 7-Estrutura da GNR .....	78
Figura 8-Impacto Operacional da Lavratura de TCO pela PMMG.....	96

## **Lista de Tabelas**

Tabela 1-Profissionais de Segurança Pública por Mil Habitantes .....	66
Tabela 2-Características Institucionais das Gendarmarias Europeias .....	75
Tabela 3-Figuras Operacionais e Ações Encobertas em Atuação Policial .....	84
Tabela 4-Comparativo de Adoção do TCO por Policiais Militares .....	95
Tabela 5-Comparativo Analítico GNR x PMMG.....	98

## **Lista de Siglas**

APM – Administração de Pessoal e Mobilidade

AR – Ações de Reforço

AT – Ações Táticas

CI – Comando de Intervenção

CID – Comando de Investigação Criminal

CII – Comando de Informações e Inteligência

CIS – Comando de Segurança Interna

CMA – Comando de Missões e Apoio

CME – Comando de Ensino

CMG – Comando Geral

COM – Comando Operacional Metropolitano

CR – Comando Regional

CT – Centro de Treinamento

DAF – Direção de Administração Financeira

DC – Direção de Comunicações

DCP – Direção de Comunicação e Protocolo

DIT – Direção de Infraestruturas e Transportes

DMA – Direção de Material e Apoio

DO – Direção de Operações

DP – Direção de Pessoal

DRH – Direção de Recursos Humanos

DS – Direção de Saúde

DSP – Direção de Serviços de Pessoal

DTI – Direção de Tecnologias de Informação

EC – Escola de Comando

EMG – Estado-Maior Geral

ESG – Escola de Segurança e Gestão

GIPS – Grupo de Intervenção, Proteção e Socorro

GOE – Grupo de Operações Especiais

GNR – Guarda Nacional Republicana

TCO – Termo Circunstanciado de Ocorrência

FNSP – Força Nacional de Segurança Pública

PMMG – Polícia Militar de Minas Gerais

PMESP – Polícia Militar do Estado de São Paulo

MP – Ministério Público

PJe – Processo Judicial Eletrônico

SAJ – Sistema de Automação da Justiça

Projudi – Processo Judicial Digital

STF – Supremo Tribunal Federal

CF – Constituição Federal

ONU – Organização das Nações Unidas

OEA – Organização dos Estados Americanos

UE – União Europeia

UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

DOU – Diário Oficial da União

PC – Polícia Civil

BM – Brigada Militar (Brasil)

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

SUSP – Sistema Único de Segurança Pública

PMSC – Polícia Militar de Santa Catarina

Europa – Agência da União Europeia para a Cooperação Policial

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

## 1. INTRODUÇÃO

A segurança pública constitui um dos pilares fundamentais para o funcionamento de qualquer Estado democrático, desempenhando papel central na garantia de direitos e na promoção do bem-estar coletivo. No contexto brasileiro, esse tema adquire especial relevância em virtude dos elevados índices de violência urbana e dos desafios estruturais que marcam o sistema policial, historicamente caracterizado pela fragmentação institucional e descentralização administrativa (Soares, 2015; Adorno, 2019). Tal estrutura foi estabelecida constitucionalmente a partir da Constituição Federal de 1988, que atribui competências diversas e pouco integradas às Polícias Militares e Civis, bem como a forças federais, o que muitas vezes resulta em ineficiências administrativas e operacionais (Brasil, 1988; Silva, 2019).

Em contrapartida, países europeus como Portugal apresentam modelos de policiamento caracterizados por uma coordenação nacional mais centralizada, ainda que diferentes instituições policiais atuem no território (Portugal, 2008; Gomes, 2020). A Polícia de Segurança Pública (PSP) e a Guarda Nacional Republicana (GNR) exercem funções complementares sob supervisão do Ministério da Administração Interna, permitindo uma gestão mais coesa e racional dos recursos disponíveis. Essa configuração, associada a um planejamento estratégico nacional, contribui para a padronização de procedimentos, o compartilhamento de informações e o estabelecimento de políticas de formação comuns.

Ao comparar o cenário brasileiro com o português, verifica-se que a pluralidade de forças e a ausência de mecanismos de coordenação nacional no Brasil dificultam a implementação de políticas públicas de segurança efetivamente integradas. Em resposta a crises pontuais ou situações de calamidade, foi criada em 2004 a Força Nacional de Segurança Pública (FNSP), concebida para auxiliar os estados em casos emergenciais (Brasil, 2004; Zaverucha, 2010). Todavia, sua natureza jurídica e operacional, por vezes temporária e dependente de convênios e autorizações específicas, traz questionamentos acerca de sua eficácia a longo prazo, bem como dúvidas sobre a viabilidade de sua expansão ou federalização em moldes mais permanentes.

É precisamente nesse ponto que emerge a discussão da criação de uma força policial inspirada nas chamadas *gendarmarias* europeias, tais como a *Gendarmerie*

*Nationale* francesa, a *Guardia Civil* espanhola e a Guarda Nacional Republicana portuguesa (GNR), caracterizadas por serem forças nacionais de cunho militar e policial simultaneamente (Europol, 2022). Em geral, essas instituições possuem competências amplas, exercendo atividades tanto na segurança interna quanto em missões de preservação da ordem pública, exibindo significativa capacidade de mobilização e padronização. No caso francês, por exemplo, a *Gendarmerie Nationale* opera sob comando unificado, com forte presença em áreas rurais e de fronteira; já a *Guardia Civil* espanhola desempenha papel de polícia militarizada com atribuições que ultrapassam o policiamento ostensivo. Em Portugal, a GNR segue princípios semelhantes de organização militar, subordinando-se ao Ministério da Administração Interna e atuando em vastas regiões do território, principalmente rurais, além de realizar fiscalização de trânsito, proteção ambiental e prevenção da criminalidade, reforçando sua convergência com o modelo de *gendarmaria* (Portugal, 2008; Gomes, 2020).

Ademais, a relevância desse debate transcende considerações meramente operacionais. A criação ou reformulação de uma força policial nacional com traços militares levanta preocupações relativas ao controle democrático das instituições, à *accountability*<sup>1</sup> e aos riscos de autoritarismo, caso não se estabeleçam mecanismos sólidos de supervisão e transparência (Bayley, 2006; Brodeur, 2010). Nesse sentido, a experiência portuguesa, ao combinar em um só país a Polícia de Segurança Pública (de caráter civil) e a Guarda Nacional Republicana (de caráter militar), oferece um campo fértil para reflexões, na medida em que se observa relativa eficácia no compartilhamento de informações e na padronização de treinamentos, ainda que persistam desafios (Rodrigues, 2021).

---

<sup>1</sup> *Accountability* é um conceito oriundo do inglês que pode ser traduzido como “responsabilização” ou “prestação de contas”. No contexto das instituições públicas e policiais, refere-se à obrigação dessas organizações e de seus agentes de responderem de forma transparente e legítima por suas ações, garantindo controle social, fiscalização eficaz e conformidade com normas legais e éticas (Bovens, 2007; Mulgan, 2000).

Esta dissertação propõe, portanto, investigar, de forma comparativa, as estruturas policiais do Brasil e de Portugal, tendo a Força Nacional de Segurança Pública (FNSP) como objeto embrionário de análise para a formação de uma nova polícia permanente. Busca-se compreender em que medida a federalização dessa força, inspirada em elementos das *gendarmarias* europeias, poderia contribuir para a melhoria da coordenação federal, para a redução da criminalidade e para o fortalecimento dos mecanismos de governança policial no contexto brasileiro. Para tal fim, serão examinados os principais marcos legais e institucionais, assim como dados empíricos relativos à eficiência e à legitimidade de cada modelo, a fim de subsidiar reflexões acerca das possibilidades de adaptação e reforma constitucional.

Na perspectiva portuguesa, a GNR não apenas cumpre funções de policiamento ostensivo em áreas rurais, mas também desempenha atividades de fiscalização rodoviária, controle de fronteiras e proteção ambiental, com prerrogativas que se aproximam das de uma autoridade militar (Portugal, 2008; Gomes, 2020). As atribuições amplas e a doutrina militar conferem à GNR uma versatilidade comparável à de outras *gendarmarias* europeias, permitindo ações rápidas em situações de crise, catástrofes naturais ou grandes eventos públicos (Rodrigues, 2021). A coexistência de uma força policial civil, a Polícia de Segurança Pública (PSP) e de uma força de caráter militar, a GNR, ambas sob coordenação do Ministério da Administração Interna, favorece a especialização e a definição relativamente clara de competências, ao mesmo tempo em que exige estreita cooperação e integração de dados e procedimentos operacionais.

No caso brasileiro, a criação da Força Nacional de Segurança Pública (FNSP), em 2004, pode ser entendida como uma tentativa de avaliar a possibilidade da cooperação interestadual das Polícias Militares e averiguar seu encaixe operacional ante as lacunas decorrentes do modelo federativo, no qual cada estado possui autonomia na gestão de suas Polícias Militar e Civil (Brasil, 1988; Brasil, 2004).

Concebida inicialmente como um mecanismo de resposta emergencial para crises localizadas, como rebeliões em presídios, ondas de violência urbana ou reforço para grandes eventos, a FNSP se depara, contudo, com limitações estruturais e funcionais que dificultam sua consolidação enquanto força permanente (Zaverucha, 2010). Entre tais limitações destacam-se a dependência de requisições específicas dos governos estaduais, a ausência de uma carreira própria para seus efetivos e a falta de autonomia financeira,

tornando difícil a formação de uma identidade organizacional clara e de uma doutrina padronizada de atuação (Oliveira, 2021).

A proposta de “federalizar” a FNSP no sentido de convertê-la em um órgão nacional com poder de polícia ostensiva em todo o território brasileiro implica questionar a própria concepção de segurança pública delineada pela Constituição de 1988.

Atualmente, as Polícias Militares e Civis são subordinadas aos estados, enquanto a União atua em esferas específicas, por intermédio da Polícia Federal, da Polícia Rodoviária Federal e de outras forças limitadas em suas competências (Silva, 2019). Assim, quaisquer avanços rumo a uma FNSP federalizada exigiriam, possivelmente, uma proposta de emenda constitucional que redefinisse competências e redistribuísse atribuições policiais diminuindo a participação dos entes federativos e aumentando a significativamente a participação federal. Esse cenário levanta preocupações políticas e jurídicas, pois as unidades da Federação poderiam enxergar tal iniciativa como um atentado contra sua autonomia ou como a criação de um mecanismo de exceção que concentraria excessivo poder no Executivo federal (Brasil, 1988; Soares, 2015).

Há de se considerar o aspecto cultural: a trajetória das polícias estaduais, historicamente marcada por processos de militarização e tensões entre diferentes corporações, pode representar um empecilho à adoção de um modelo único e centralizado (Cano & Borges, 2020). Se por um lado a centralização pode agilizar respostas a delitos complexos e promover a padronização de procedimentos, por outro lado, pode também suscitar críticas quanto à possibilidade de abusos de autoridade e à falta de controle social local, sobretudo em regiões onde a sociedade civil e os mecanismos de correição são mais frágeis (Bayley, 2006; Brodeur, 2010).

Ante tais dilemas, vale enfatizar que a GNR e outras gendarmarias europeias não são meros exemplos de polícia federalizada. Elas possuem suas próprias particularidades históricas, jurídicas e institucionais, desenvolvidas no bojo de Estados com maior tradição de centralização administrativa e menos marcados por disparidades regionais de grande magnitude, como acontece no Brasil (Caldeira, 2000; Loader & Walker, 2007). Ainda assim, a comparação oferece exemplos e inspirações valiosas acerca de aspectos como a verticalização do comando, a integração de inteligência e a formatação de currículos de formação que conciliem práticas militares e policiais. Nesse sentido, entender o modo de funcionamento da GNR e a forma como se relaciona com as forças civis, bem como o

grau de legitimidade que alcança junto à população pode auxiliar na avaliação das vantagens e possíveis riscos de uma FNSP mais robusta e de âmbito nacional.

Observa-se, também, que a discussão sobre a federalização da FNSP não se limita a um debate estritamente técnico-operacional. Ela se insere em questionamentos mais amplos sobre a qualidade da democracia, o controle civil sobre as forças de segurança e a efetividade do modelo estadual de segurança pública. Ao longo deste estudo irá ser demonstrado, com base em evidências empíricas, como a experiência policial europeia pode fornecer parâmetros para repensar a governança policial no Brasil, desde que sejam respeitadas as peculiaridades históricas e constitucionais do país (Gomes, 2020; Oliveira, 2021). A ambição é oferecer, por meio de uma análise comparativa, subsídios para a reflexão sobre reformas estruturais na segurança pública brasileira, capazes de equilibrar eficiência e respeito aos direitos fundamentais, com vistas a promover um ambiente institucional que responda às demandas contemporâneas de proteção social.

Diante desse panorama, torna-se oportuno discutir o papel desempenhado por órgãos supranacionais, como a União Europeia, na formulação de diretrizes que influenciam a organização das forças de segurança nos Estados-membros. Embora o Brasil não faça parte desse bloco, a interação com instituições como a Europol e a troca de experiências em fóruns internacionais têm fornecido subsídios importantes para aprimorar políticas de combate ao crime organizado e ao terrorismo, sobretudo em áreas que exigem coordenação além das fronteiras nacionais e podem auxiliar nessa transição no Brasil. Em Portugal, a participação em mecanismos de cooperação europeia reforça a capacidade de a GNR e a PSP atuarem em conjunto com outras forças policiais do continente, além de adotarem procedimentos operacionais já testados e validados em diferentes contextos (Observatório Europeu da Democracia, 2022). Embora esse nível de integração não seja replicável de maneira imediata no Brasil, o intercâmbio de boas práticas e o acesso a técnicas de inteligência e vigilância mais sofisticadas podem ser adaptados às especificidades do cenário brasileiro (Silveira, 2022).

A relevância acadêmica deste estudo fundamenta-se, portanto, na carência de análises comparativas que coloquem frente a frente o modelo brasileiro com sua notável complexidade federativa e os exemplos europeus, em especial o caso português. Embora existam pesquisas que abordem a FNSP ou a GNR individualmente, ainda há escassez de trabalhos que relacionem de forma sistemática o potencial de federalização da FNSP aos princípios de organização das gendarmarias europeias (Almeida, 2016; Oliveira, 2021).

Ademais, as diferenças históricas, culturais e legais entre Brasil e Portugal demandam abordagens que não se limitem a transpor soluções de maneira mecânica, mas que investiguem criticamente a adaptabilidade das reformas.

Sob a ótica da segurança pública, essa perspectiva comparativa não se restringe a identificar quais instituições seriam “melhores” em termos de eficiência operacional, mas também a avaliar em que medida os modelos vigentes são capazes de proteger direitos fundamentais e manter o equilíbrio entre os poderes do Estado (Nações Unidas, 2020). Nessa linha, inserir a FNSP em um arcabouço jurídico de âmbito nacional, dotado de carreiras estruturadas, financiamentos estáveis e cultura organizacional unificada, pode representar um avanço no controle de determinados crimes de grande complexidade, como tráfico de drogas, contrabando e terrorismo, bem como no enfrentamento de situações emergenciais, a exemplo de catástrofes naturais e rebeliões em massa (Cano, 2012). No entanto, sem reformas constitucionais e políticas públicas cuidadosamente planejadas, corre-se o risco de retroceder a modelos centralizadores que não dialogam com a realidade federal brasileira (Silva, 2019).

É igualmente pertinente ressaltar as possíveis implicações econômicas. A consolidação de uma polícia nacional, seja ela inspirada em modelos europeus ou não, exige um aporte financeiro considerável para viabilizar infraestrutura, armamentos, tecnologias de informação, capacitações periódicas e remuneração adequada aos quadros funcionais (Fundação Getúlio Vargas, 2021). Em Portugal, a manutenção da GNR mesmo com sua doutrina militarizada é viável em grande parte devido à escala territorial menor e à existência de um orçamento centralizado (Gomes, 2020). Já no Brasil, a amplitude geográfica e a variabilidade socioeconômica entre estados acarretam enormes desafios para se garantir um patamar equitativo de recursos atualmente, e isso justifica por si só uma federalização das forças para garantir equidade na aplicação de recursos de combate à criminalidade. As assimetrias regionais na distribuição de pessoal, equipamentos e tecnologias de vigilância perpetuam desigualdades na prestação de serviços de segurança (IPEA, 2020; Fernandes, 2019).

Dessa forma, qualquer proposta de federalização deve contemplar não apenas a redistribuição de poder, mas também a de recursos, assegurando que a nova estrutura alcance as áreas mais vulneráveis e não permaneça restrita a grandes centros urbanos.

Dentro desse escopo, o presente trabalho traz contribuições em três frentes principais. Primeiro, oferece um mapeamento detalhado das legislações, estruturas institucionais e práticas de policiamento no Brasil. Segundo, busca analisar os modelos de policiamento militar na Europa com foco mais específico no modelo português dada relevância histórica, ressaltando convergências e divergências significativas entre eles. Terceiro, apresenta um panorama de criação de uma Força Policial Nacional inserindo-a num debate teórico ao propor cenários prospectivos e possíveis diretrizes de reforma para um modelo federal de segurança pública no Brasil., o estudo não se limita à dimensão analítica, mas busca oferecer subsídios para a formulação de políticas públicas que equilibrem eficiência operacional e respeito aos direitos fundamentais e tornem possível a elaboração desta nova organização policial.

Em termos de organização, a dissertação se divide em capítulos que abordam, os fundamentos legais e a revisão de literatura, estabelecendo as bases conceituais para a compreensão da dinâmica federal e das diferentes experiências de policiamento na Europa e no Brasil. Em termos de metodologia adotada, a pesquisa apoia-se em análise documental, pesquisa bibliográfica e análise de dados estatísticos. Posteriormente, procede-se à análise comparativa dos modelos, investigando a viabilidade de transposição de elementos das gendarmarias europeias para o contexto brasileiro. Por fim, dedica-se uma seção à discussão dos achados, propondo cenários para a atuação dos formuladores de políticas públicas.

Em síntese, a hipótese central que norteia este estudo é a de que a criação de uma Força Policial Nacional, inspirada em princípios de organização típicos das gendarmarias europeias, pode contribuir para superar desafios estruturais e aumentar a eficiência no combate ao crime no Brasil.

Será avaliada à luz de dados empíricos, argumentos jurídicos e considerações sociopolíticas. Ainda que a adoção de um modelo de esfera federal seja vista com ressalvas, espera-se demonstrar que a análise comparada com o caso português, bem como com a Gendarmerie Nationale francesa e a Guardia Civil espanhola, pode oferecer referenciais sólidos para o debate sobre reformas no sistema policial brasileiro. As conclusões visam, sobretudo, a alimentar uma reflexão crítica acerca das possibilidades e limites de replicar soluções estrangeiras em um país complexo e plural como o Brasil, destacando a importância de salvaguardar a democracia e os direitos humanos no processo de reestruturação da segurança pública.

Para dar segmento de forma articulada ao exposto, cumpre destacar, em primeiro lugar, como o debate em torno da federalização da segurança pública e da adoção de elementos característicos das polícias militarizadas europeias abre espaço para reflexões mais amplas sobre as relações entre segurança pública, democracia e direitos fundamentais. Ao longo das reflexões anteriores, argumentou-se que a descentralização brasileira, embora justificada pelo pacto federativo e por um histórico de autonomia estadual, muitas vezes produz barreiras institucionais e culturais que dificultam a construção de políticas unificadas de prevenção e combate ao crime (Soares, 2015). A Força Nacional de Segurança Pública, nesse cenário, tem atuado como um instrumento emergencial de resposta à violência, sem, entretanto, consolidar-se como uma instância permanente, dotada de efetivo próprio e regulação clara sobre suas atribuições (Oliveira, 2021).

Nesse sentido, o modelo português, com a coexistência entre a Polícia de Segurança Pública (PSP) e a Guarda Nacional Republicana (GNR), ilustra possibilidades de coordenação e unificação de doutrinas que, mesmo operando em diferentes frentes de policiamento, reportam-se a um comando centralizado, responsável pela alocação de recursos e definição de estratégias nacionais. Se o Brasil ponderar seguir uma via semelhante, seria imprescindível que reformas constitucionais, legais e administrativas não só legitimassem juridicamente a presença de uma força federal de caráter policial e militar, mas também assegurassem mecanismos de accountability, transparência e participação social (Loader & Walker, 2007; Brodeur, 2010). Em outras palavras, trata-se de promover uma reorganização institucional que consolide uma instância apta a responder com agilidade a fenômenos de criminalidade complexa e a situações emergenciais de grande escala, algo que as polícias estaduais, isoladamente, muitas vezes não conseguem enfrentar (Zaverucha, 2010; Silva, 2019).

Em segundo lugar, essa perspectiva comparada revela a necessidade de observar fatores endógenos que podem favorecer ou inibir o sucesso de uma reforma dessa natureza. O Brasil possui características sociais, culturais e territoriais muito diversas das Europeias. As disparidades regionais, a extensão geográfica, o histórico de militarização das polícias estaduais e o alto índice de violência urbana em determinados centros metropolitanos, combinado com a presença de facções criminosas com redes transnacionais, diferenciam notavelmente as condições de policiamento no país. Por outro lado, a prática europeia, em especial a portuguesa e a francesa, mostra que a

existência de um corpo nacional com vocação militar não precisa ser incompatível com princípios democráticos e com a proteção de garantias individuais, desde que haja legislação e cultura institucional firmes em torno da prestação de contas (Rodrigues, 2021; França, 2016). Sob essa ótica, o fortalecimento da ideia de uma Força Policial Nacional e sua eventual transformação em um órgão permanente, análogo às gendarmarias requereria não apenas alterações legislativas, mas um grande esforço de formação profissional, padronização de protocolos e promoção de uma cultura de respeito aos direitos humanos.

Por fim, também é pertinente sublinhar o papel das ferramentas de inteligência, logística e tecnologia no aperfeiçoamento de qualquer força policial, seja ela de caráter estadual, federal ou misto. Embora o enfoque central desta pesquisa incida sobre o arranjo institucional, não se pode desconsiderar que a eficácia de uma organização como a FNSP depende de sistemas robustos de informações, capacidade de integração com órgãos judiciais e de defesa e organismos internacionais, bem como investimentos substanciais em infraestrutura desde comunicações criptografadas até bases de dados unificadas e suporte logístico para operações em diferentes pontos do território nacional (Silveira, 2022; Europol, 2023). Nesse aspecto, o intercâmbio de experiências com entidades europeias, como a Europol, oferece pistas de como políticas compartilhadas e treinamentos transnacionais podem elevar o patamar da segurança pública, contanto que se estabeleçam contrapartidas institucionais adequadas no plano doméstico (Observatório Europeu da Democracia, 2022).

Exposta a relevância teórica, empírica e social do tema, esta dissertação prossegue com uma metodologia da pesquisa, estruturada em uma abordagem qualitativa amparada por análise documental e de dados estatísticos, além da análise comparativa entre as convergências e diferenças entre a FNSP, a Gendarmerie Nationale francesa, a Guardia Civil espanhola e a GNR portuguesa, observando dimensões como hierarquia, competências legais, financiamento e indicadores de efetividade.

A partir dessa comparação, passam-se em revista as possibilidades e limitações de uma transposição parcial do modelo europeu para a realidade brasileira, com especial atenção aos desafios jurídicos, políticos e culturais que moldam o desenho atual das instituições policiais no país. Por fim, a dissertação encaminha-se para conclusão que consolidam os achados, delineiam cenários prospectivos para a segurança pública brasileira e formula uma proposta de política pública e de criação de uma nova polícia,

enfatizando a importância de salvaguardar princípios democráticos e de respeitar as especificidades do pacto federativo.

## **2. QUADRO TEÓRICO**

### **2.1 Federalismo e Segurança Pública**

O federalismo constitui um dos alicerces da organização político-administrativa em diversos países, definindo a partilha de competências entre o governo central e as unidades subnacionais. A partir desse arranjo, cada ente federativo possui atribuições e responsabilidades específicas, ao mesmo tempo em que se subordinam a uma Constituição que estabelece limites e deveres mútuos. No Brasil, esse modelo ganhou contornos peculiares, sobretudo após a promulgação da Constituição de 1988, que reforçou a autonomia dos estados no tocante a segurança pública.

### **2.2 Conceito de Federalismo e suas Implicações**

Do ponto de vista teórico, o federalismo é frequentemente explicado como uma forma de equilibrar dois polos: a unidade nacional, necessária para garantir coesão política e defesa externa, e a autonomia regional, fundamental para respeitar peculiaridades culturais e econômicas de cada localidade (Elazar, 1987). Em geral, as constituições federais definem competências exclusivas, concorrentes e suplementares entre o governo central e as demais unidades, resultando em arranjos que variam de maior a menor grau de centralização.

Essa matriz federativa influi diretamente na forma como a segurança pública é planejada e executada. Se por um lado, a descentralização pode fomentar soluções mais adequadas às especificidades regionais, tornando possível que cada estado desenvolva políticas de acordo com suas necessidades. Por outro, a falta de uma gestão federal sólida e a carência de mecanismo centralizado de coordenação podem resultar em disparidades, dificultando uma resposta unificada a problemas de grande escala (Soares, 2015). Em situações de crise na segurança pública que transcendem a capacidade dos gerenciamentos locais como rebeliões em grande escala em presídios, mobilização do

crime organizado ou eventos de repercussão nacional, a União tem enfrentado dificuldades para intervir sem ferir a autonomia dos estados.

## **2.3 Segurança Pública no Âmbito Federativo**

A segurança pública, de modo geral, é compreendida como uma função essencial do Estado, responsável por garantir a ordem pública, proteger direitos fundamentais e zelar pela integridade física e patrimonial dos cidadãos (Bayley, 2006; Brodeur, 2010). Em países federativos, o desafio costuma ser maior, pois cada ente subnacional tende a desenvolver suas próprias forças policiais, legislações complementares e protocolos de atuação.

No Brasil, a Constituição de 1988 delimita claramente as esferas de competência:

**Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:**

**I - polícia federal;**

**II - polícia rodoviária federal;**

**III - polícia ferroviária federal;**

**IV - polícias civis;**

**V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.**

**VI - polícias penais federal, estaduais e distrital. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 104, de 2019)**

**§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)**

**I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;**

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

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

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

**§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)**

**§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)**

**§ 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.**

**§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.**

**§ 5º-A. Às polícias penais, vinculadas ao órgão administrador do sistema penal da unidade federativa a que pertencem, cabe a**

**segurança dos estabelecimentos penais. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 104, de 2019)**

**§ 6º As polícias militares e os corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército subordinam-se, juntamente com as polícias civis e as polícias penais estaduais e distrital, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 104, de 2019)**

**§ 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades. (Vide Lei nº 13.675, de 2018) Vigência**

**§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. (Vide Lei nº 13.022, de 2014)**

Esse arranjo de múltiplas competências intensifica a complexidade de coordenação. Na prática, as Polícias Militares respondem aos governadores, que comandam a segurança pública em seus estados, podendo haver variação significativa na forma como cada força policial se organiza, treina seus efetivos e se relaciona com a comunidade (Soares, 2015).

Recentemente houve a aprovação das leis orgânicas nacionais das polícias militares e civis que de certa maneira inicia a pavimentação de uma certa padronização de organização das instituições policiais.

A União portanto não dispõe de um instrumento permanente que atue em nível nacional com o policiamento ostensivo preventivo, a Força Nacional de Segurança Pública (FNSP) foi concebida em 2004 para atender situações emergenciais, mas continua limitada em suas competências e capacidades de ação.

Em países de tradição centralizadora como alguns países europeus, é comum existir um padrão mais uniforme de formação policial e uma coordenação central sólida, ainda que subsistam particularidades regionais. Essa padronização tende a simplificar atuação das forças de segurança e reduzir as discrepâncias de qualidade e recursos disponíveis, além de permitir maior integração de dados e inteligência.

Contudo, a criação de uma força nacional forte e articulada pode gerar resistências políticas, pois ameaça a autonomia dos entes subnacionais, podendo inclusive suscitar embates judiciais em torno de possíveis violações constitucionais caso não seja amplamente discutida e realizada as devidas mudanças das atribuições hoje delimitadas (Silva, 2019).

## 2.4 Descentralização Versus Centralização em Segurança Pública

O debate entre descentralização e centralização das polícias muitas vezes recai em dimensões políticas e culturais. Enquanto os defensores da descentralização sublinham a importância de aproximar a polícia da comunidade local, conhecendo de perto as dinâmicas de criminalidade e mantendo laços de confiança com a população, os que defendem a centralização realçam a necessidade de uniformização de protocolos, melhoria da eficiência operacional e economia de recursos via políticas nacionais de segurança (Loader & Walker, 2007). Um modelo centralizado pode ainda favorecer o combate a crimes de âmbito interestadual ou transnacional, como o tráfico de drogas e armas, além de melhorar a capacidade de resposta a grandes eventos e situações emergenciais (Cano & Borges, 2020; Europol, 2023).

No caso brasileiro, a tensão entre essas duas vertentes aprofunda-se em razão das discrepâncias regionais, tanto socioeconômicas quanto culturais. Estados populosos e economicamente fortes, como São Paulo e Minas Gerais, têm condições de equipar e treinar suas polícias de forma mais robusta, ao passo que estados menores ou com menor receita enfrentam limitações para sustentar processos formativos e aquisição de tecnologia (IPEA, 2020). A ideia de federalização da FNSP emerge como um ponto de convergência para esses problemas, pois permitiria a criação de um corpo policial nacional, mais bem estruturado, com financiamento e doutrina unificada, análogo às polícias presentes em alguns países europeus (Zaverucha, 2010; Oliveira, 2021).

Ainda dentro do debate sobre descentralização e centralização em segurança pública, é fundamental trazer para o centro da análise o **objeto de pesquisa** desta dissertação: a **Força Nacional de Segurança Pública (FNSP)** e sua possível

transformação em um órgão federal permanente à inspiração das forças policiais europeias.

A FNSP representa, em linhas gerais, uma tentativa de resposta do governo brasileiro à lacuna existente entre a proteção das autonomias estaduais e a necessidade de ações de envergadura nacional em situações pontuais e emergenciais (Brasil, 2004; Zaverucha, 2010). Embora originalmente concebida para atuar de forma temporária e pontual, sua existência revela o reconhecimento, por parte da União, de que há limites na capacidade dos estados em lidar com cenários de crise, sobretudo quando se trata de eventos de grande porte ou de ações criminais que transcendem fronteiras regionais.

A hipótese de que a federalização da FNSP poderia trazer ganhos de eficiência e padronização baseia-se na premissa de que o governo federal brasileiro, tal qual os governos centrais europeus, dispendo de poder orçamentário mais abrangente e legitimidade constitucional para legislar sobre certas matérias de segurança, teria melhores condições para estruturar uma força coesa, estável e profissionalizada. Em contrapartida, a adoção de um modelo de gendarmaria no contexto brasileiro esbarra em obstáculos que vão desde a necessidade de emenda constitucional pois as competências de policiamento ostensivo e investigativo pertencem aos estados, conforme o artigo 144 da Constituição; até a resistência política de governadores que receiam perder autonomia na gestão de suas forças locais (Silva, 2019; Brasil, 1988). Ademais, a opinião pública pode encarar com desconfiança a criação de uma força nacional com traços militares, por temer retrocessos a um passado próximo de abusos das forças policiais em tempos não tão democráticos.

Nesse ponto, a análise comparativa com as gendarmarias europeias assume relevância: embora organizadas em estruturas militares, atuando sob coordenação de um poder central, estão estruturadas com base em princípios sólidos de democracia e respeito aos direitos humanos, não caracterizando, portanto, oposição entre estrutura policial militar e estado democrático de direito

. A Gendarmerie Nationale na França, a Guardia Civil na Espanha e a Guarda Nacional Republicana (GNR) em Portugal servem como exemplos de instituições com capacidade de atuação em grandes extensões territoriais e com competências que abrangem desde policiamento ostensivo até investigações específicas, dependendo do ordenamento jurídico de cada país. A presença de uma só doutrina de formação e a

subordinação unificada ao Ministério do Interior ou da Defesa tendem a facilitar a coordenação e o atendimento de demandas nacionais de segurança sem deixar de lado o respeito aos princípios humanísticos enraizados no ordenamento jurídico europeu.

## **2.5 Militarização, Cultura Policial e Desafios de Convergência**

A militarização das polícias é tema recorrente na literatura, gerando divergências quanto a seus efeitos na prestação do serviço de segurança (Cano & Borges, 2020). Por um lado, defensores do modelo militarizado argumentam que a disciplina e a hierarquia tipicamente castrenses podem garantir maior eficiência operacional, sobretudo em confrontos com criminalidade violenta ou na resposta a grandes calamidades. Por outro, críticos da militarização salientam que tal estrutura pode intensificar posturas autoritárias e práticas de repressão desproporcionais, em detrimento de abordagens preventivas e de proximidade com a comunidade (Bayley, 2006; Batista, 2017).

No Brasil, essa tensão se agrava pelo histórico das Polícias Militares, frequentemente associadas ao histórico de associação com o regime militar, condutas de violência institucional e dificuldades de cooperação com as Polícias Civis (Amnistia Internacional, 2023). Uma força federal inspirada nas gendarmarias europeias, portanto, teria de enfrentar o desafio de conciliar a lógica militar de disciplina, os aspectos organizacionais da polícia civil em caso de fusão e a necessidade de legitimação perante uma sociedade plural e, por vezes, desconfiada das instituições policiais (Alves, 2020). Estudos apontam que a cultura organizacional das polícias não se transforma apenas pela mudança na legislação, demandando investimentos em formação profissional, desenvolvimento de valores democráticos e mecanismos de supervisão interna e externa (Skidmore, 1988; Soares, 2015).

Portanto, as teorias de governança policial ressaltam a relevância de enxergar a segurança como parte de um arranjo democrático, no qual múltiplos atores: governo, parlamento, judiciário, organizações da sociedade civil e comunidade em geral desempenham papéis cruciais na supervisão e construção da legitimidade das forças policiais (Bayley, 2006; Brodeur, 2010). Nesse contexto, a federalização da FNSP, longe de ser uma mera reorganização administrativa, configura um projeto político-institucional

de envergadura, cujo sucesso depende de planejamento, convergência de interesses federativos e, sobretudo, da vontade de fortalecer estruturas de controle externo e participação cidadã.

## **2.6 Teoria e Proposta de Federalização da FNSP**

A ideia de uma Força Nacional de Segurança Pública (FNSP) fortalecida, possivelmente configurada em moldes próximos aos das polícias europeias passa pelo estudo e formalização de uma proposta que use exemplos já consolidados alinhados a uma realidade brasileira.

Conforme visto anteriormente, a lógica do federalismo brasileiro, marcada pela autonomia dos estados, gera um arranjo de segurança pública fragmentado, no qual cada ente federado administra suas Polícias Militar e Civil (Brasil, 1988; Soares, 2015). A FNSP, criada em 2004, surge justamente como uma resposta parcial a essa dispersão de responsabilidades, buscando viabilizar ações conjuntas sob coordenação da União (Zaverucha, 2010). Entretanto, como salientado pelos teóricos do federalismo, a mera existência de uma instituição não assegura necessariamente uma coordenação efetiva (Watts, 1999; Elazar, 1987). É preciso definir de maneira clara e constitucionalmente robusta as competências dessa força, bem como de que forma se dará seu relacionamento com as demais forças de segurança a partir de sua criação. (Silva, 2019).

Na perspectiva teórica, a noção de gendarmaria ofereceria à FNSP um tríplice fundamento. Primeiro, a hierarquia militarizada permitiria um padrão de disciplina e organização interna favorecendo a resposta rápida a emergências, a exemplo do que se verifica em Portugal ou na França. Segundo a subordinação direta a um ministério único; possivelmente o da Justiça ou similar; facilitaria a tomada de decisões estratégicas e uniformes em âmbito nacional, reduzindo problemas de coordenação interestadual. Terceiro, a manutenção de atribuições típicas de polícia ostensiva e de fiscalização especializada (em rodovias federais, áreas de fronteira, etc.) e de investigação intensificaria a integração das operações, melhorando a efetividade frente a criminalidade.

Em geral, essas nações citadas apresentam maior centralização administrativa ou um histórico de consolidação do poder estatal em face das divisões regionais. A Espanha, considerada um Estado unitário, preserva prerrogativas centrais sólidas na coordenação da segurança pública, o que favoreceu a perpetuação da Guardia Civil como força de âmbito nacional. No Brasil, a contrapartida federativa é mais intensa, envolvendo 26 estados e o Distrito Federal, cada qual com configuração policial distinta, sem que haja uniformidade de formação ou sistemas integrados de informação plenamente consolidados (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2022).

Ainda assim, as semelhanças não podem ser ignoradas: em casos de grande extensão territorial (como a França dentro do contexto europeu), a existência de uma força nacional militarizada contribui para homogeneizar padrões de policiamento em áreas rurais e de fronteira, o que dialoga com uma das necessidades brasileiras, atender regiões menos assistidas e propensas a crimes como contrabando, tráfico de entorpecentes e homicídios (Cano, 2012; Europol, 2023). Somada a isso, a possibilidade de uma formação unificada, sustentada por uma academia nacional, converge com a tese de que a adoção de uma doutrina centralizada poderia, gradualmente, atenuar disparidades regionais na qualificação do efetivo policial (Bayley, 2006).

### **3. PANORAMA HISTÓRICO DAS POLÍCIAS NO BRASIL E NA EUROPA**

A organização das forças policiais contemporâneas resulta de complexos processos históricos, profundamente influenciados por contextos políticos, sociais e culturais específicos em cada região. Compreender o panorama atual das polícias implica uma análise comparativa entre os modelos desenvolvidos no Brasil e na Europa, destacando não apenas Portugal, mas também outros países europeus que influenciaram fortemente as práticas e estruturas policiais mundiais. Esta análise histórica permite compreender as similaridades e diferenças fundamentais entre os modelos adotados em ambos os continentes.

No contexto europeu, o desenvolvimento das polícias modernas teve um marco crucial no século XIX, especialmente com o surgimento da polícia metropolitana britânica em 1829, idealizada por Sir Robert Peel. Este modelo se expandiu rapidamente pela Europa, estabelecendo princípios fundamentais como a prevenção criminal, a presença ostensiva e a ideia da polícia como serviço público civil e profissionalizado. Paralelamente, na França, o modelo napoleônico institucionalizou a dualidade policial, dividindo claramente as funções entre forças militares, como a Gendarmerie Nationale, e forças civis, como a Police Nationale, influenciando significativamente vários países europeus na adoção dessa estrutura dual.

Em Portugal, a evolução das forças policiais também seguiu um caminho semelhante, porém adaptado às suas próprias particularidades. Desde o século XIX, emergiram instituições importantes, como a Guarda Nacional Republicana (GNR), com estrutura militarizada voltada para segurança rural e urbana, e a Polícia de Segurança Pública (PSP), de caráter predominantemente civil e urbano. A organização centralizada do Estado português permitiu maior integração e coordenação entre essas forças, especialmente após o período do Estado Novo (1933–1974), marcado por intensa instrumentalização política das instituições policiais. Após a Revolução dos Cravos (1974), iniciou-se um profundo processo de democratização e modernização, enfatizando o respeito aos direitos humanos e à legalidade democrática.

Já no Brasil, as origens das forças policiais remontam ao período colonial sob domínio português. Inicialmente marcadas por uma lógica descentralizada e patrimonialista, as primeiras tentativas de centralização surgiram no início do século XIX com a criação da Guarda Real de Polícia da Corte (1809), posteriormente transformada no Corpo de Polícia da Corte (1825). Este início definiu um longo processo de evolução institucional, atravessando períodos de centralização no Segundo Reinado (1840–1889) e intensa descentralização com a Proclamação da República (1889), culminando no modelo dual consolidado a partir do Código de Processo Penal de 1941, separando Polícia Civil, com função investigativa, e Polícia Militar, com atuação preventiva e ostensiva.

Na Europa, além do Reino Unido e França, diversos outros países também moldaram suas forças policiais com base em suas próprias histórias nacionais. Na Alemanha, por exemplo, as forças policiais tiveram origem nas pequenas unidades principescas e ducais, consolidando-se posteriormente sob influência prussiana com uma forte tradição burocrática e hierarquizada. Durante o século XX, particularmente sob o regime nazista, as polícias alemãs foram amplamente utilizadas para controle social e repressão política, o que gerou importantes reformas após a Segunda Guerra Mundial visando democratizar e civilizar essas instituições.

Na Itália, a estrutura policial seguiu um modelo semelhante ao francês, dividindo suas funções entre forças civis como a Polizia di Stato e forças militares, como os Carabinieri, com papéis claramente definidos e complementares. Este modelo dual também serviu como referência para outros países, inclusive fora da Europa, devido à sua eficácia em responder às demandas diversas de segurança pública.

Na Espanha, a estrutura policial também adotou o modelo dual com a Guardia Civil, força militarizada com responsabilidades em áreas rurais e controle de fronteiras, e a Policía Nacional, com funções predominantemente urbanas e civis. A história espanhola recente foi marcada pela transição democrática após o regime franquista, exigindo adaptações e reformas significativas em suas forças policiais para garantir sua atuação alinhada aos valores democráticos e direitos humanos.

Nos países escandinavos, as polícias evoluíram em um contexto de forte tradição democrática e alto grau de confiança institucional. Forças policiais na Suécia, Noruega e Dinamarca desenvolveram modelos altamente integrados, voltados à proximidade com a

comunidade e à prevenção criminal, refletindo valores culturais de transparência, responsabilidade e participação cidadã.

Esses diferentes modelos europeus demonstram como a história nacional, o contexto político e as peculiaridades sociais influenciaram profundamente a estruturação das forças policiais. Este panorama histórico oferece elementos essenciais para uma reflexão comparativa com o Brasil, destacando desafios e possibilidades para futuras reformas policiais no país, especialmente considerando a diversidade institucional e as complexidades federativas brasileiras.

O percurso histórico das polícias no Brasil e na Europa revela uma significativa diversidade na estruturação institucional, refletindo diretamente os contextos sociais, políticos e culturais específicos de cada país. Ao longo deste capítulo, percebeu-se que, apesar das particularidades nacionais, algumas tendências gerais são observáveis, principalmente relacionadas à crescente profissionalização, especialização e democratização das forças policiais ao longo dos séculos XIX e XX.

Na Europa, destacou-se a influência seminal do modelo britânico, baseado na prevenção e proximidade comunitária, e do modelo napoleônico francês, caracterizado pela dualidade entre forças civis e militares. Tais paradigmas não apenas moldaram os sistemas policiais internos dos países europeus como também exerceram profunda influência global, inclusive sobre o Brasil. Contudo, apesar das raízes históricas comuns, as polícias europeias evoluíram conforme trajetórias próprias, com cada país desenvolvendo adaptações específicas de acordo com suas necessidades sociais e realidades políticas.

Em Portugal, a centralização administrativa e as reformas pós-Revolução dos Cravos ilustram um caso emblemático de como eventos políticos significativos moldam estruturas institucionais, realçando a importância da democratização e da proteção dos direitos fundamentais dentro das forças de segurança pública. Este processo de reforma português pode fornecer importantes insights para países em desenvolvimento ou em processos de reforma institucional, como é o caso brasileiro.

O Brasil apresenta um cenário bastante complexo, fruto da sua diversidade regional e da estrutura federativa. A dualidade entre Polícia Civil e Polícia Militar, inicialmente concebida para promover eficiência e especialização funcional, ainda hoje gera debates sobre sua eficácia e integração. As diversas reorganizações institucionais e

constitucionais pelas quais as forças policiais brasileiras passaram, especialmente após a Constituição de 1988, têm buscado equilibrar a atuação repressiva e preventiva das forças policiais com o respeito aos direitos humanos e à cidadania.

Este panorama histórico evidencia a necessidade contínua de reformas e adaptações institucionais nas forças policiais, tanto na Europa quanto no Brasil, para enfrentar os desafios contemporâneos da segurança pública. Aspectos como a integração entre forças policiais, controle democrático e transparência operacional emergem como elementos essenciais para a eficácia e legitimidade dessas instituições.

Portanto, compreender o histórico das forças policiais não é apenas um exercício acadêmico, mas uma necessidade prática para direcionar futuras políticas públicas no setor de segurança. As experiências históricas aqui discutidas demonstram claramente que reformas institucionais bem-sucedidas requerem uma compreensão profunda dos contextos históricos e culturais específicos. No próximo capítulo, será abordado o aspecto constitucional e legal que fundamenta os modelos policiais em vigor, analisando em detalhes como as bases jurídicas atuais influenciam as práticas operacionais e organizacionais das forças policiais contemporâneas.

#### **4. O Sistema Policial Brasileiro - Introdução ao Modelo Brasileiro de Segurança Pública**

O sistema policial brasileiro está diretamente ancorado na estrutura federativa consagrada pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que consagra a segurança pública como um dever do Estado e um direito de todos, exercido por diversos órgãos que atuam de forma descentralizada (art. 144, CF/88). Essa descentralização é reflexo do pacto federativo, o qual concede ampla autonomia aos estados-membros para organizar suas respectivas forças policiais. Como resultado, o modelo brasileiro é caracterizado por uma divisão funcional e administrativa entre diferentes corporações, com competências específicas atribuídas às Polícias Cíveis, Militares, Federal, Rodoviária Federal, Penais e Guardas Municipais.

Essa estrutura fragmentada gera um cenário em que não há uma força policial única nacional com atribuições generalistas, como ocorre em países de tradição centralizada. Em vez disso, observa-se uma multiplicidade de instituições com jurisdições territoriais e funcionais delimitadas, o que, embora permita certa adaptação às realidades locais, também dificulta a implementação de políticas públicas integradas e coordenadas em nível nacional. Além disso, a ausência de um comando unificado e a coexistência de diferentes culturas institucionais e doutrinas operacionais contribuem para a falta de uniformidade na atuação policial em todo o território nacional (Soares, 2015; Silva, 2019).

O sistema atual remonta a um modelo dual concebido para dividir as funções de prevenção e repressão criminal: enquanto as Polícias Militares são responsáveis pelo policiamento ostensivo e pela preservação da ordem pública, as Polícias Cíveis se encarregam da investigação e apuração de infrações penais, excetuadas as militares. Ambas as corporações são subordinadas aos governadores dos estados, o que reforça a descentralização do aparato de segurança.

Complementando esse arranjo, a Polícia Federal, vinculada ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, possui competência para apurar infrações que envolvam interesses da União, enquanto a Polícia Rodoviária Federal atua nas rodovias federais. As Guardas Municipais, por sua vez, desempenham um papel de apoio à segurança urbana,

voltadas à proteção de bens, serviços e instalações municipais, com suas funções regulamentadas pela Lei nº 13.022/2014.

Apesar de sua base legal clara, essa multiplicidade de forças, combinada à autonomia estadual, tem levado a dificuldades na coordenação nacional de ações de segurança pública, sobretudo em face da criminalidade organizada, que opera além das fronteiras estaduais e exige respostas integradas. O próprio surgimento da Força Nacional de Segurança Pública (FNSP), em 2004, revela essa lacuna estrutural: criada como mecanismo emergencial e de cooperação federativa, a FNSP carece de institucionalização robusta, com efetivo próprio, orçamento definido e carreira estruturada, o que limita seu potencial como força de alcance nacional.

Além disso, o modelo brasileiro enfrenta desafios de eficiência, agravados por assimetrias regionais em termos de capacidade administrativa, recursos humanos e materiais, formação dos agentes e presença do Estado em regiões mais periféricas. Estados mais ricos e com melhores estruturas administrativas, conseguem manter estruturas mais equipadas e treinadas, enquanto outras unidades federativas convivem com deficiências crônicas na prestação dos serviços de segurança.

#### **4.1 Descentralização Federativa e Suas Implicações Práticas**

O artigo 144 da Constituição Federal de 1988 define com clareza a estrutura e as competências das instituições policiais no Brasil. No entanto, ao atribuir a gestão das Polícias Cíveis e Militares aos estados, o ordenamento jurídico brasileiro institui uma fragmentação vertical que dificulta a articulação de ações conjuntas e a uniformização de estratégias de segurança pública. A inexistência de um sistema único de informações criminais, a disparidade na formação dos profissionais e a ausência de doutrina operacional compartilhada são efeitos diretos desse arranjo institucional.

Essa fragmentação é especialmente prejudicial quando se trata do enfrentamento de crimes de natureza interestadual ou transnacional, como o tráfico de drogas, armas e pessoas, a lavagem de dinheiro e a atuação de facções criminosas que operam simultaneamente em vários estados. Embora a Polícia Federal possua atribuições para agir nesses casos, sua estrutura é insuficiente para cobrir todo o território nacional de

forma contínua, dependendo, frequentemente, do apoio das polícias estaduais – o que nem sempre se dá de forma fluida e coordenada (Brodeur, 2010; Cano & Borges, 2020).

Além disso, os diferentes estados mantêm sistemas de gestão, tecnologia e protocolos operacionais próprios, o que agrava os obstáculos à integração. Isso se reflete na ausência de bancos de dados unificados, na dificuldade de compartilhar inteligência policial em tempo real e na resistência à cooperação interestadual. A recente aprovação das Leis Orgânicas Nacionais das Polícias Civil e Militar busca dar início a um processo de padronização mínima dessas instituições, mas ainda há um longo caminho até a consolidação de um sistema integrado e funcional.

Outro ponto crítico está na formação e capacitação dos agentes. A ausência de uma base curricular nacionalizada contribui para a disparidade na qualidade dos efetivos entre diferentes estados, comprometendo a atuação uniforme e o respeito aos direitos humanos. Além disso, a cultura organizacional das polícias militares, influenciada por sua estrutura hierárquica e militarizada, contrasta com a das polícias civis, de caráter investigativo e civil, o que dificulta a atuação conjunta e promove conflitos institucionais históricos (Bayley, 2006; Soares, 2015).

Essa configuração federativa cria um ambiente institucional fragmentado, que se revela pouco funcional diante da complexidade dos desafios contemporâneos da segurança pública. A falta de um comando unificado ou, ao menos, de uma autoridade de coordenação nacional efetiva, compromete a capacidade do Estado brasileiro de formular e implementar políticas de segurança abrangentes e coerentes.

## **4.2 O Modelo Tripartite de Segurança Pública no Brasil**

A arquitetura institucional da segurança pública brasileira assenta-se sobre um modelo tripartite que envolve União, Estados e Municípios, cada qual com competências e atribuições específicas, conforme delineado na Constituição Federal de 1988. Embora a segurança pública seja formalmente um dever do Estado e direito de todos (art. 144, CF), na prática, sua implementação exige a cooperação entre os diferentes níveis de governo o que, no Brasil, ainda enfrenta grandes entraves estruturais e operacionais.

No plano federal, a União atua por meio da Polícia Federal (PF), da Polícia Rodoviária Federal (PRF), da Polícia Penal Federal e da Força Nacional de Segurança Pública (FNSP). Essas instituições têm competências restritas, voltadas para crimes federais, patrulhamento de rodovias, controle penitenciário federal e ações emergenciais, respectivamente. A Polícia Federal, por exemplo, é responsável por investigar crimes contra os interesses da União, tráfico internacional de drogas e armas, contrabando, crimes cibernéticos, corrupção e delitos de alcance transnacional, além de exercer a polícia judiciária da União (CF, art. 144, §1º).

Ainda no âmbito da União, a FNSP surge como uma resposta à incapacidade de muitos estados em lidar sozinhos com crises de segurança pública. Criada por decreto em 2004, a Força Nacional não é uma corporação permanente, mas sim um agrupamento formado por policiais cedidos temporariamente pelos estados, sob coordenação do Ministério da Justiça. Sua atuação é condicionada à solicitação dos entes federativos ou à decretação de operações específicas pela União. Apesar de sua relevância simbólica e estratégica, a FNSP carece de efetivo próprio, orçamento estável e carreira definida, o que limita sua institucionalização como força nacional permanente.

No nível estadual, encontra-se o núcleo principal da segurança pública brasileira, composto pelas Polícias Militares (PMs), responsáveis pelo policiamento ostensivo e preservação da ordem pública, e pelas Polícias Civis (PCs), incumbidas da investigação e apuração de infrações penais. Ambas são subordinadas aos governadores de estado e possuem autonomia administrativa e orçamentária dentro de seus respectivos entes federativos. Essa dualidade entre prevenção (PM) e repressão (PC) forma a base do modelo policial estadual, com desafios históricos de articulação entre essas duas esferas, especialmente no tocante ao compartilhamento de informações, cooperação institucional e integração operacional.

Adicionalmente, os estados mantêm Corpos de Bombeiros Militares e, em alguns casos, Polícias Penais Estaduais, voltadas para a segurança no sistema penitenciário. Apesar da relevância constitucional dessas corporações, sua atuação é frequentemente sobreposta, conflitiva ou pouco integrada com os demais segmentos do sistema de justiça criminal, como o Ministério Público e o Poder Judiciário.

No âmbito municipal, embora a Constituição não confira aos municípios competências clássicas de policiamento, ela autoriza a criação de Guardas Municipais

(art. 144, §8º) destinadas à proteção dos bens, serviços e instalações do município. Com o tempo, no entanto, muitas dessas guardas passaram a atuar em funções de vigilância urbana e até de apoio ao patrulhamento ostensivo, levando a um debate sobre os limites de sua atuação e a necessidade de sua integração efetiva ao sistema nacional de segurança.

Esse modelo tripartite, embora previsto legalmente, não possui mecanismos consolidados de coordenação entre os entes federativos. Ao contrário, prevalece uma lógica de fragmentação vertical e horizontal: vertical, porque cada esfera de governo possui autonomia administrativa e operacional que dificulta a atuação coordenada; e horizontal, porque dentro de cada esfera, especialmente nos estados, há diversas instituições com funções complementares, mas historicamente isoladas.

A ausência de um sistema nacional unificado de informações criminais, de protocolos operacionais compartilhados e de canais permanentes de cooperação técnica e logística contribui para duplicações de esforços, falhas de comunicação e respostas desarticuladas frente aos desafios da criminalidade contemporânea, que frequentemente transcende fronteiras estaduais e exige respostas rápidas, integradas e estratégicas.

Soma-se a isso a disparidade de recursos entre os entes federativos. Enquanto a União concentra os maiores orçamentos, os estados enfrentam dificuldades fiscais recorrentes e os municípios, com raras exceções, dispõem de capacidade institucional e financeira muito limitada para atuar diretamente em segurança pública. Isso gera um sistema assimétrico, onde a efetividade da política de segurança depende mais da capacidade de articulação entre os entes do que de uma estrutura legal robusta.

Nesse sentido, é possível afirmar que, embora o modelo tripartite brasileiro de segurança pública esteja constitucionalmente previsto, na prática ele opera como um sistema descentralizado, fragmentado e descoordenado, cuja eficácia está comprometida pela falta de uma instância nacional efetiva de governança e por disputas institucionais entre os diversos níveis de governo.

## **5. Guardas Municipais: Entre a Segurança Urbana e a Reconfiguração Constitucional do Policiamento**

A trajetória das Guardas Municipais no Brasil representa um dos movimentos mais relevantes e controversos da reconfiguração institucional da segurança pública nas últimas décadas. Previstas no §8º do artigo 144 da Constituição Federal de 1988, as Guardas foram concebidas como corporações municipais voltadas exclusivamente à proteção de bens, serviços e instalações dos municípios. Em sua formulação originária, não se lhes atribuía qualquer função típica de policiamento preventivo ou repressivo, nem muito menos status de força de segurança pública em sentido pleno. Contudo, o agravamento da crise da segurança urbana, a concentração do aparato policial nos níveis federal e estadual e a omissão reiterada de diversas administrações estaduais frente às demandas locais de proteção, acabaram por fomentar um movimento de ampliação funcional das Guardas, gerando um processo de expansão não planejada, sustentado por demandas sociais e interpretações extensivas do texto constitucional.

Esse processo foi progressivamente legitimado por atos normativos e decisões judiciais que, embora mantendo a literalidade constitucional, passaram a reconhecer a complexidade da atuação das Guardas na realidade urbana brasileira. A promulgação da Lei nº 13.022/2014, conhecida como Estatuto Geral das Guardas Municipais, constituiu um marco nesse percurso. A referida lei reconheceu as Guardas como instituições de segurança pública, vinculando-as a princípios fundamentais como o respeito aos direitos humanos, o uso progressivo da força, a formação continuada, o controle externo de suas atividades e a adoção de critérios técnicos para ingresso e ascensão funcional.

**Art. 3º São princípios mínimos de atuação das guardas municipais:**

**I - proteção dos direitos humanos fundamentais, do exercício da cidadania e das liberdades públicas;**

**II - preservação da vida, redução do sofrimento e diminuição das perdas;**

**III - patrulhamento preventivo;**

**IV - compromisso com a evolução social da comunidade; e**

**V - uso progressivo da força.**

Além disso, a norma permitiu, de forma expressa, a utilização de armamento, desde que observados os requisitos legais pertinentes. Com isso, criou-se um corpo normativo de base que consolidou a identidade institucional das Guardas e estabeleceu os pilares mínimos para sua profissionalização em âmbito nacional.

Entretanto, a constitucionalidade da atuação ostensiva das Guardas permaneceu como tema controverso até decisão recente do Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário nº 608.588, com repercussão geral, proferido em 2024. Nessa ocasião, a Suprema Corte reconheceu que as Guardas Municipais podem exercer policiamento urbano, realizar abordagens e prisões em flagrante, desde que respeitada sua função auxiliar e a necessária articulação com os demais órgãos de segurança pública. Essa decisão operou uma viragem jurisprudencial, ao admitir a leitura sistêmica e evolutiva do artigo 144 da Constituição, compatibilizando a atuação das Guardas com os princípios da segurança cidadã e da proteção social municipalizada, especialmente em áreas urbanas de alta vulnerabilidade. O STF, ao interpretar o papel das Guardas à luz da realidade empírica brasileira, reafirmou que sua atuação não constitui usurpação de competência das Polícias Militares, mas sim complemento funcional dentro da lógica federativa de repartição de competências administrativas.

Não obstante esse reconhecimento, o mesmo Supremo Tribunal Federal também delimitou os contornos simbólicos e institucionais das Guardas, ao vedar expressamente a alteração de sua nomenclatura para "Polícia Municipal". Em decisões envolvendo municípios como São Paulo e Rio de Janeiro, a Corte reiterou que a Constituição de 1988 só contempla expressamente os órgãos policiais elencados nos incisos I a VI do caput do artigo 144, sendo os municípios autorizados apenas a constituírem "guardas", sem possibilidade de transposição simbólica para o conceito técnico de "polícia". Essa limitação nominal revela não apenas um apego à formalidade constitucional, mas também uma tentativa de conter a informal militarização de estruturas que ainda carecem de amadurecimento institucional e controle externo rigoroso.

Do ponto de vista federativo, a expansão das Guardas deve ser compreendida como reflexo da ausência de um modelo integrado de segurança pública no Brasil. A distribuição de competências entre União, Estados e Municípios, embora formalmente clara, carece de mecanismos eficazes de coordenação, financiamento e avaliação compartilhada. Nesse vácuo de governança, os municípios, pressionados pelas demandas sociais imediatas por segurança, viram-se obrigados a investir em estruturas próprias de

proteção. O resultado é a consolidação de uma terceira esfera de atuação armada no território nacional, sem que haja, no entanto, um marco constitucional claro sobre seus limites operacionais. Essa realidade desafia o arranjo do artigo 144 e impõe ao legislador o dever de revisar o pacto federativo em matéria de segurança, sob pena de institucionalização de um sistema informal e juridicamente instável.

Adicionalmente, a heterogeneidade institucional das Guardas Municipais configura um dos maiores desafios à sua consolidação como força pública efetiva. Enquanto metrópoles como São Paulo, Curitiba, Salvador e Recife investiram pesadamente em efetivos qualificados, infraestrutura moderna e integração com os centros de monitoramento urbano, milhares de pequenos municípios mantêm guardas desarmadas, mal treinadas e com funções restritas à vigilância predial. Essa assimetria se deve, em grande medida, à desigualdade fiscal entre os entes federativos, à ausência de um fundo nacional específico voltado à segurança municipal e à inexistência de diretrizes nacionais obrigatórias de estruturação institucional, como ocorre com as polícias militares e civis. A consequência prática é a ampliação das desigualdades no acesso à proteção pública, agravando o já elevado déficit de segurança em áreas periféricas e regiões interioranas.

Por fim, a inserção das Guardas Municipais no Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), promovida pela Lei nº 13.675/2018, embora ainda tímida, representa uma abertura institucional importante para sua consolidação funcional. A norma prevê a cooperação federativa entre os órgãos de segurança em ações planejadas, com compartilhamento de dados e interoperabilidade de sistemas, criando um horizonte possível para a integração das Guardas em políticas nacionais. Entretanto, essa integração exige não apenas reformas legais, mas também investimentos substanciais em tecnologia, formação, controle externo e governança local.

À luz do exposto, percebe-se que a atuação das Guardas Municipais transita por uma zona de fronteira institucional, marcada por avanços legislativos, resistência constitucional e uma crescente aceitação social. Sua consolidação como atores relevantes na segurança pública urbana depende não apenas do reconhecimento de suas atribuições, mas, sobretudo, da construção de uma base legal sólida, de um modelo nacional de financiamento e de mecanismos eficazes de controle democrático e responsabilidade funcional. Nesse contexto, torna-se imprescindível um debate público qualificado e plural sobre o lugar das Guardas no arranjo federativo brasileiro, em especial diante de uma futura mudança no arranjo administrativo de segurança pública.

## **6. A Polícia Civil e a Consolidação de sua Função Judiciária no Estado Democrático de Direito**

A Polícia Civil, enquanto órgão de segurança pública de caráter estadual e atribuições essencialmente judiciárias, representa uma das instituições do aparato repressivo e investigativo do Estado brasileiro. Distintamente das demais corporações policiais, sua atuação está intrinsecamente vinculada à persecução penal, sobretudo na fase pré-processual da justiça criminal, com papel central na apuração de infrações penais e na produção de provas indiciárias que fundamentam o exercício da ação penal. Diferentemente da polícia de rua, voltada para o policiamento ostensivo e preventivo, a Polícia Civil estrutura-se como corpo técnico especializado, voltado à reconstrução meticulosa dos fatos criminosos, por meio da análise de vestígios, coleta de depoimentos, elaboração de peças técnicas e diligências de investigação, tudo isso sob a presidência do delegado de polícia, figura jurídica que, por força constitucional, é detentora de autonomia técnico-jurídica e autoridade responsável por presidir o inquérito policial. Tal arquitetura funcional não apenas reforça a independência da atividade investigativa, mas projeta a Polícia Civil como um órgão de natureza policial e jurídica, ainda que inserido no subsistema policial do Estado.

A promulgação da Lei nº 14.735/2023, chamada Lei Orgânica Nacional das Polícias Cíveis, configura um marco normativo paradigmático, tanto pela sua abrangência quanto pelo esforço de sistematização das atribuições, estrutura e princípios orientadores da instituição em nível nacional. Pela primeira vez, estabelece-se uma moldura legal unificada, que confere à Polícia Civil uma identidade jurídica própria, padronizando terminologias, competências, regimes de funcionamento e vínculos federativos, ao mesmo tempo em que preserva a autonomia organizacional dos entes subnacionais. A partir dessa nova codificação, a Polícia Civil é reconhecida, de forma expressa, como órgão essencial à justiça criminal, com funções exclusivas de Estado e com prerrogativas de natureza técnica, científica e imparcial, reafirmando-se como instituição permanente, de ciclo incompleto, mas de elevada especialização. Não se trata apenas de uma formalização administrativa, mas de um reconhecimento jurídico-político da centralidade

do trabalho investigativo na manutenção da ordem pública, na repressão qualificada ao crime e na garantia do devido processo legal.

Nesse novo contexto normativo, a Lei elenca um conjunto de princípios institucionais e diretrizes funcionais que expandem a conceituação da Polícia Civil além da mera repressão criminal. Conceitos como a dignidade da pessoa humana, a imparcialidade da investigação, o uso diferenciado da força com foco na preservação da vida, a discricção e o sigilo como garantias do processo e não como instrumentos de arbítrio, e a cientificidade da atuação pericial e indiciária demonstram uma tentativa de alinhar a instituição ao ethos do Estado Democrático de Direito. A busca pela “verdade real”, elevada a princípio, não se confunde com arbitrariedade inquisitorial, mas pressupõe uma metodologia racional de investigação, regida por critérios técnicos, garantistas e transparentes. Além disso, princípios como unidade doutrinária, padronização de procedimentos, continuidade investigativa e produção de conhecimento científico sobre segurança pública revelam um novo paradigma institucional, no qual a polícia judiciária não apenas executa diligências, mas fórmula, avalia e orienta políticas públicas com base empírica.

A estrutura funcional da Polícia Civil, conforme delineada na nova lei, é também objeto de importante reordenação. Ao institucionalizar a Delegacia-Geral como instância máxima da gestão policial, bem como os Conselhos Superiores, Corregedorias Gerais, Escolas Superiores, unidades especializadas e órgãos técnico-científicos como partes indissociáveis da organização administrativa, a lei confere organicidade, coerência interna e racionalidade de comando às polícias civis estaduais. A inserção das unidades de inteligência e contrainteligência, de investigação cibernética, de proteção a grupos vulneráveis e de combate ao crime organizado responde diretamente aos novos vetores da criminalidade contemporânea, marcada pela transnacionalidade dos delitos, pela sofisticação tecnológica e pela presença de redes complexas de atuação delitiva. Ao mesmo tempo, a manutenção da divisão de competências entre delegados, investigadores e peritos reflete a preservação de uma lógica funcional clara, na qual a autoridade judiciária-policial é exercida com rigor técnico e hierárquico, mas também com responsabilidades disciplinares e funcionais crescentes.

A Lei Orgânica avança ainda mais ao reconfigurar o perfil do servidor da Polícia Civil. Todos os cargos passam a exigir formação superior completa, com o cargo de delegado de polícia exigindo, além do bacharelado em Direito, comprovação de ao menos

três anos de atividade jurídica ou policial, além de concurso público com provas e títulos, incluindo participação obrigatória da OAB no certame. Ao qualificar a seleção, a lei busca não apenas elevar o padrão técnico da atuação investigativa, mas também proteger a instituição contra ingerências políticas, amadorismo operacional e arbitrariedades processuais. O mesmo se aplica às prerrogativas funcionais asseguradas aos policiais civis, como identidade funcional de validade nacional, porte de arma, recolhimento diferenciado em caso de prisão, direito à ampla defesa em processos administrativos e garantias para a atuação em contextos de risco, elementos que conferem à carreira o status de função de Estado em sentido pleno, com direitos, deveres e responsabilidades à altura de sua centralidade social.

Não menos relevante é a previsão de um corpo normativo disciplinar e de gestão baseado em princípios éticos e funcionais claros. A atuação do policial civil deve ser pautada por valores como probidade, eficiência, respeito aos direitos fundamentais, conduta compatível com o serviço público e zelo pela boa imagem institucional. A vedação expressa à divulgação indevida de técnicas de investigação e o resguardo ao sigilo processual demonstram a preocupação com a preservação da integridade da persecução penal, sem prejuízo dos direitos da defesa. Simultaneamente, a obrigatoriedade de cursos de capacitação continuada, o incentivo à pesquisa aplicada em segurança pública e a instituição da Escola Superior de Polícia Civil, com possibilidade de oferecer cursos de pós-graduação lato e stricto sensu, reforçam a lógica da profissionalização permanente, posicionando a investigação criminal como campo de conhecimento técnico-científico, e não apenas como conjunto de práticas operacionais.

Dessa forma, a Polícia Civil, sob a égide da Lei nº 14.735/2023, emerge como um dos pilares da modernização do sistema de segurança pública brasileiro, sendo chamada a desempenhar um papel institucional mais complexo, menos reativo e mais estratégico. Ao combinar rigor técnico, autonomia jurídica, transparência procedimental e integração federativa, essa nova configuração busca não apenas aumentar a eficiência da apuração criminal, mas também garantir a legitimidade democrática da ação policial, resgatando a confiança social nas instituições públicas e reconfigurando o lugar da Polícia Civil dentro da engrenagem do sistema de justiça. A revalorização da função investigativa, a proteção funcional dos seus agentes, a definição clara de suas competências e a exigência de padronização nacional elevam o status da Polícia Civil a um novo patamar constitucional,

aproximando-a dos modelos de polícia judiciária de matriz europeia, sem, no entanto, desconsiderar as peculiaridades federativas, territoriais e institucionais brasileiras.

## **7. A Polícia Militar e a Preservação da Ordem Pública: Função Constitucional, Doutrina Militar e Desafios Institucionais**

A Polícia Militar constitui uma das colunas vertebrais do sistema de segurança pública brasileiro, distinguindo-se por seu modelo militarizado, sua função ostensiva e seu vínculo orgânico com a preservação da ordem pública. Disciplinada constitucionalmente no §6º do artigo 144 da Constituição da República e recentemente regulamentada em âmbito nacional pela Lei nº 14.751/2023, a Polícia Militar é definida como força auxiliar e reserva do Exército, configurando-se como instituição militar estadual permanente, estruturada sob os princípios da hierarquia e da disciplina e integrada ao Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). Essa configuração híbrida — simultaneamente subordinada aos Governadores e vinculada ao Exército como força de reserva — torna a Polícia Militar uma corporação singular no cenário das democracias ocidentais, exigindo cuidadosa análise de suas competências, estrutura, limites e implicações político-jurídicas.

Diferentemente da Polícia Civil, cuja vocação está na apuração investigativa e na função judiciária do Estado, a Polícia Militar tem como missão precípua o policiamento ostensivo e a atuação direta e visível na contenção da criminalidade e na dissuasão de condutas antissociais. Sua atuação se dá majoritariamente em tempo real e em contato direto com o cidadão, o que implica um grau elevado de exposição pública, tensão decisória e risco à integridade física de seus agentes. Segundo a nova Lei Orgânica, compete às Polícias Militares a execução da polícia de preservação da ordem pública, da polícia ostensiva geral e especializada, da polícia de trânsito, da proteção ambiental e, sobretudo, da polícia judiciária militar, responsável pela apuração dos crimes militares cometidos por seus integrantes, nos termos dos Decretos-Leis nº 1.001 e 1.002 de 1969 (CPM e CPPM). Esta última função, embora menos conhecida fora do meio institucional, projeta a Polícia Militar como corpo jurídico-institucional com competência inquisitiva

própria em relação aos seus membros, consolidando seu estatuto como estrutura com ciclo funcional fechado no âmbito da justiça castrense estadual.

A concepção funcional da Polícia Militar, tal como reiterada na nova legislação, está baseada em uma série de princípios que, a despeito de sua origem militar, buscam compatibilizar a atuação coercitiva com os fundamentos democráticos do Estado de Direito. Hierarquia, disciplina, impessoalidade e legalidade permanecem como pilares estruturantes da corporação, mas são acompanhados, de forma explícita, por princípios de respeito aos direitos humanos, racionalidade no uso da força, eficiência administrativa, participação comunitária e publicidade dos atos institucionais. Essa inflexão normativa não é meramente simbólica, mas sinaliza uma tentativa de realinhamento entre a doutrina operacional militar e a sensibilidade democrática contemporânea, incorporando a noção de polícia de proximidade, a padronização de protocolos de conduta, o controle de letalidade policial e a avaliação de desempenho com base em evidências empíricas.

No tocante à estrutura organizacional, a Lei nº 14.751/2023 determina a divisão funcional das Polícias Militares em órgãos de direção, assessoramento, apoio, execução e correição, com previsão de unidades especializadas para missões específicas. O modelo hierárquico se assemelha ao das Forças Armadas, com escalonamento rigoroso de postos e graduações, indo de soldados a coronéis, com funções administrativas e operacionais rigidamente delimitadas. Os comandantes-gerais das corporações, oficiais do último posto do Quadro de Oficiais de Estado-Maior (QOEM), são nomeados pelos governadores e passam a ter obrigação de apresentar plano de comando com metas, indicadores e relatórios de gestão, buscando eficiência administrativa. A lei, nesse sentido, sinaliza para uma profissionalização progressiva, sem abrir mão, porém, da lógica militar.

Em matéria de ingresso e formação, a norma estabelece como exigência mínima a escolaridade de nível superior para todos os quadros, e institui o sistema de ensino militar como responsável não apenas pela formação inicial dos policiais, mas também pela oferta de cursos de aperfeiçoamento, especialização e pós-graduação lato e stricto sensu. Esses cursos, quando reconhecidos pelo Ministério da Educação, possuem equivalência acadêmica aos oferecidos por universidades públicas, o que representa um passo importante na integração entre formação policial e universo científico, promovendo a racionalização das práticas operacionais por meio da tecnificação e da pesquisa aplicada. Também se exige capacitação física, psicológica e moral dos candidatos, com

critérios objetivos definidos em edital, além de vedação a candidatos com antecedentes penais ou tatuagens de cunho discriminatório ou apologético à violência.

No plano das garantias funcionais, os membros das Polícias Militares passam a dispor de prerrogativas formais compatíveis com sua condição de servidores públicos militares. São assegurados: porte de arma de alcance nacional, prisão apenas por ordem judicial ou em flagrante, recolhimento em unidade militar própria, identidade funcional com fé pública, direito à assistência jurídica quando processados em razão da função, e prerrogativas protocolares equivalentes às demais carreiras jurídicas. Tais garantias reforçam o entendimento de que o policial militar é investido de autoridade estatal singular, que exige, por um lado, restrições específicas da função militar por outro, proteção funcional frente aos riscos e pressões a que está exposto em seu cotidiano laboral.

Um dos aspectos mais sensíveis da estrutura normativa militar é o rígido sistema disciplinar, sustentado por códigos de ética próprios e mecanismos internos de correição. A autoridade disciplinar é conferida ao comandante, mas encontra-se submetida a princípios como o devido processo legal, a ampla defesa e o contraditório, previstos explicitamente no texto legal. A Corregedoria Geral, com atuação autônoma e regulada por normas internas, passa a desempenhar papel estratégico na promoção da integridade institucional, na prevenção de abusos e na instrumentalização da justiça militar estadual.

Cabe destacar, ainda, a previsão legal de mecanismos de participação social e de cooperação federativa horizontal, como a integração dos comandos militares ao Conselho de Segurança Pública e Defesa Social, a criação de conselhos nacionais de comandantes-gerais e a possibilidade de convênios entre estados para atuação conjunta em áreas de fronteira. Essas disposições refletem a necessidade de romper com o isolamento institucional das polícias militares e de inserir sua atuação em dinâmicas mais amplas de governança democrática e planejamento sistêmico da segurança pública.

Em síntese, a Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares projeta a consolidação de um modelo institucional mais estável, padronizado e regulado em âmbito nacional, sem abrir mão da característica estadual de cada organização federativa. A grande questão que se coloca, no entanto, é se o modelo militarizado; mesmo com aprimoramentos técnicos e normativos; é o mais adequado para a atuação ostensiva em uma sociedade plural, democrática e regida por princípios civis. A presença de uma força pública estruturada

segundo os moldes das Forças Armadas, mas incumbida da repressão a delitos comuns e da gestão da convivência urbana, suscita debates legítimos sobre uso excessivo da força, cultura institucional autoritária e limites entre defesa e segurança. A resposta a essa indagação não é simples e deve ser debatida sem viés ideológico, devendo se pautar em princípios que torne mais efetiva a aplicação da lei em um país que se encontra imerso em graves problemas relacionados à segurança pública. Essa resposta, no entanto, deve ser construída em torno de uma doutrina de policiamento comprometida com os direitos fundamentais e, sobretudo, no controle social e democrático da ação policial.

## 8. Estatísticas da segurança pública brasileira

### 8.1 Panorama Nacional da Violência e Criminalidade

A violência letal no Brasil configura-se como um fenômeno persistente, refletindo profundas desigualdades sociais, falhas institucionais e disputas territoriais por organizações criminosas. A análise da evolução das taxas de homicídios ao longo da última década revela importantes transformações estruturais e conjunturais que merecem ser discutidas com base em evidências empíricas.

Entre os anos de 2012 e 2022, observou-se um padrão oscilante nas taxas de homicídios por 100 mil habitantes, com um pico registrado em 2017, atingindo 31,8, seguido de uma trajetória de queda até 2019. A partir desse período, as taxas estabilizaram-se em patamares ainda elevados, encerrando o ano de 2022 com 21,7 homicídios por 100 mil habitantes. Esta tendência reflete um conjunto de dinâmicas complexas, que incluem tanto ações de controle e políticas públicas de segurança bem-sucedidas em alguns estados quanto a continuidade da letalidade armada em regiões mais vulneráveis à atuação de facções criminosas.

A expansão do narcotráfico e a interiorização das disputas armadas a partir da década de 2010 exerceram forte influência sobre o aumento da violência em estados do Norte e Nordeste. Essas regiões passaram a ser palco de confrontos intensos entre grupos criminosos organizados, como o Primeiro Comando da Capital (PCC), o Comando Vermelho (CV) e suas ramificações locais, em especial nos estados do Acre, Amazonas, Ceará e Rio Grande do Norte. A “guerra pelo controle do corredor do tráfico” tornou-se um vetor fundamental para a explicação das taxas elevadas de homicídios nesses contextos, conforme discutido no Atlas da Violência (2024) e no Mapa da Segurança Pública (2024).

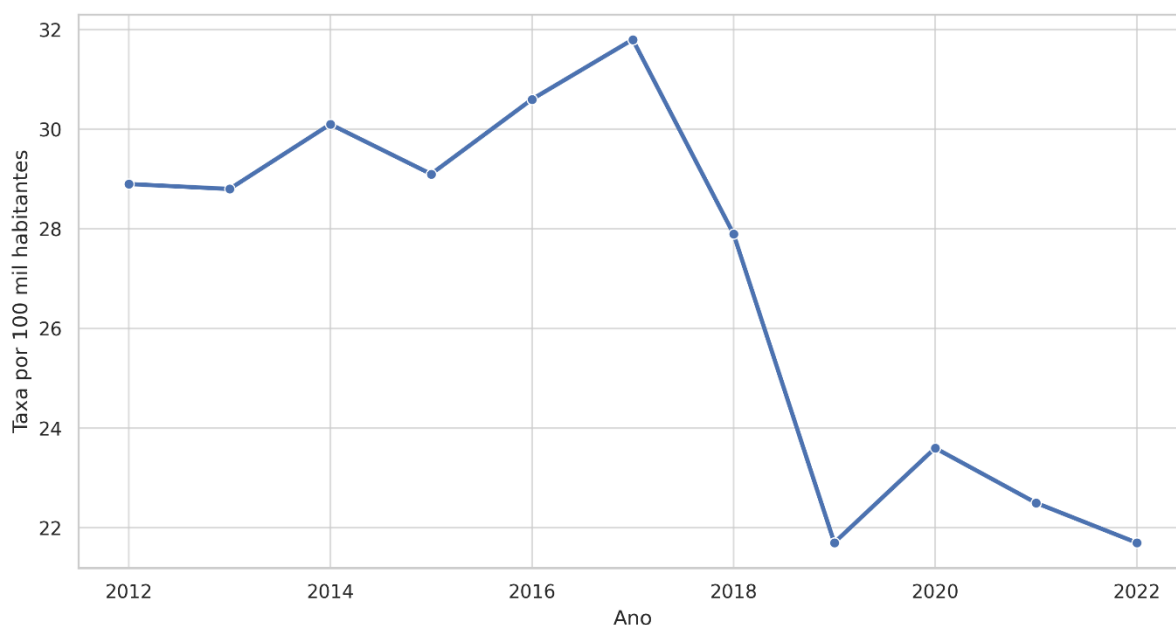
Por outro lado, fatores demográficos, como o envelhecimento da população, contribuíram para a queda da violência letal em unidades federativas do Sudeste e Sul, onde a transição demográfica é mais avançada. A diminuição relativa da população

jovem, grupo estatisticamente mais exposto à vitimização e à prática de crimes, tem efeito direto sobre a incidência de homicídios, como apontam estudos demográficos recentes.

Adicionalmente, a adoção de políticas de segurança pública orientadas por resultados, baseadas em análise criminal, gestão por metas e integração entre as forças de segurança e o Ministério Público, produziu efeitos positivos em estados como São Paulo, Distrito Federal e Espírito Santo. Tais experiências demonstram a importância de iniciativas sustentadas em evidências e na governança integrada da segurança pública.

Todavia, a reversão parcial dessa tendência de queda após 2019, em especial nas regiões Nordeste e Sul, chama atenção para a fragilidade das políticas públicas diante de mudanças políticas e institucionais. A flexibilização da política de controle de armas durante o governo federal anterior, por exemplo, é apontada por estudos econométricos do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2023) como fator de estagnação da redução da violência, estimando-se que mais de seis mil mortes poderiam ter sido evitadas caso a regulação de armas tivesse permanecido inalterada.

Figura 1  
Evolução da taxa de homicídios no Brasil (2012-2022)



Fonte: IBGE - PNADc; MS/SVS/CGIAE - Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM), citado em Atlas da Violência 2024.

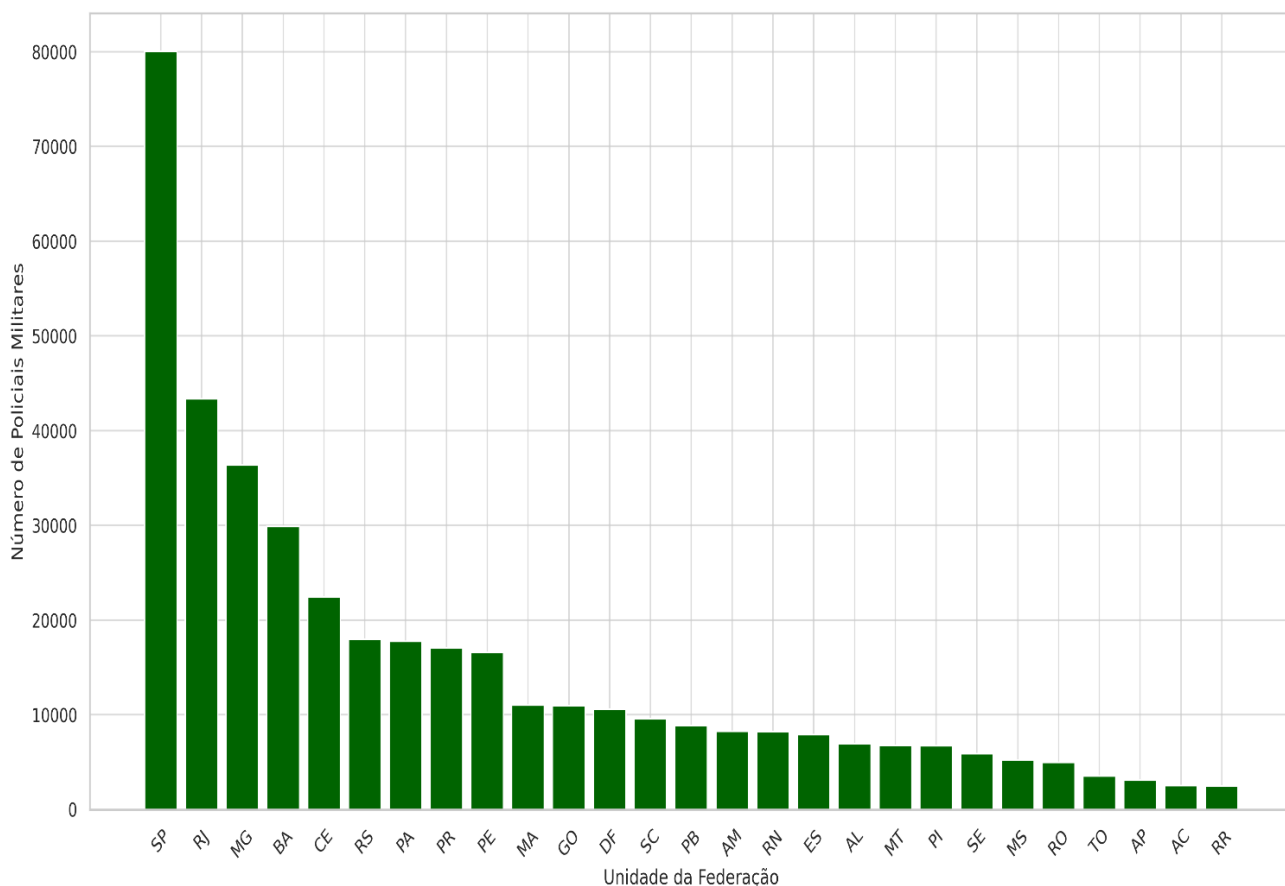
## 8.2 Efetivo Policial e Distribuição por Estado

A análise do efetivo policial nas Unidades da Federação constitui um elemento central na compreensão das capacidades operacionais do Estado no enfrentamento da criminalidade. A distribuição de recursos humanos entre os entes subnacionais revela assimetrias importantes, tanto em termos absolutos quanto proporcionais à população residente, sendo reflexo direto das prioridades políticas locais, dos modelos institucionais adotados e da capacidade orçamentária dos estados.

Em números absolutos, observa-se que o Estado de São Paulo apresenta o maior contingente de policiais militares, com mais de 80 mil agentes, seguido por Minas Gerais, Rio de Janeiro e Bahia. Essa concentração é coerente com a densidade populacional e com a complexidade urbana dessas unidades da federação. Entretanto, quando os dados são analisados em termos proporcionais, ou seja, profissionais de segurança por mil habitantes, a lógica de distribuição revela disparidades significativas que desafiam os princípios da equidade federativa.

A Figura 2 abaixo apresenta o efetivo existente das Polícias Militares por estado em 2023, permitindo visualizar as diferenças entre os entes federativos no que tange à presença do policiamento ostensivo:

Figura 2  
Efetivo existente das Polícias Militares por Estado (2023)



Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Raio-X das Forças de Segurança Pública do Brasil, 2023. Tabela 04.

*Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Raio-X das Forças de Segurança Pública do Brasil, 2023. Tabela 04.*

A Tabela 1, por sua vez, detalha a taxa de profissionais de segurança por mil habitantes, segregando os dados por instituição. Observa-se que estados como o Distrito Federal, Amapá e Roraima apresentam as maiores taxas de efetivo da Polícia Militar por mil habitantes, superando amplamente a média nacional de 2,0. Já em estados mais populosos como São Paulo, Minas Gerais e Bahia, as taxas situam-se abaixo ou próximas da média, o que pode indicar subdimensionamento do efetivo em relação à demanda populacional e criminal.

Tabela 1 – Profissionais da Segurança Pública por mil habitantes (2023)

Unidade da Federação	Polícia Militar (por mil hab.)	Polícia Civil (por mil hab.)
Brasil	2,0	0,5
Acre	3,1	1,1
Alagoas	2,2	0,6
Amapá	4,2	1,4
Amazonas	2,1	0,5
Bahia	2,1	0,3
Ceará	2,5	0,5
Distrito Federal	3,8	1,2
Espírito Santo	2,1	0,5
Goiás	1,6	0,4
Maranhão	1,6	0,3
Mato Grosso	1,8	0,8
Mato Grosso do Sul	1,9	0,7
Minas Gerais	1,8	0,4
Pará	2,2	0,4
Paraíba	2,2	0,4
Paraná	1,5	0,3
Pernambuco	1,8	0,5
Piauí	2,1	0,5
Rio de Janeiro	2,7	0,4
Rio Grande do Norte	2,5	0,5
Rio Grande do Sul	1,7	0,5
Rondônia	3,1	0,8
Roraima	3,9	1,1
Santa Catarina	1,3	0,4
São Paulo	1,8	0,5
Sergipe	2,7	0,6
Tocantins	2,3	0,7

Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Raio-X das Forças de Segurança Pública do Brasil, 2023. Tabela 06.

*Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Raio-X das Forças de Segurança Pública do Brasil, 2023. Tabela 06.*

A comparação entre os efetivos das Polícias Militar e Civil evidencia também um padrão recorrente de priorização do policiamento ostensivo em detrimento da investigação criminal, refletido nas taxas mais baixas de policiais civis por mil habitantes.

A título de exemplo, a taxa nacional de policiais civis é de apenas 0,5 por mil habitantes, sendo inferior a 0,4 em estados como Bahia, Maranhão, Paraná e Santa Catarina.

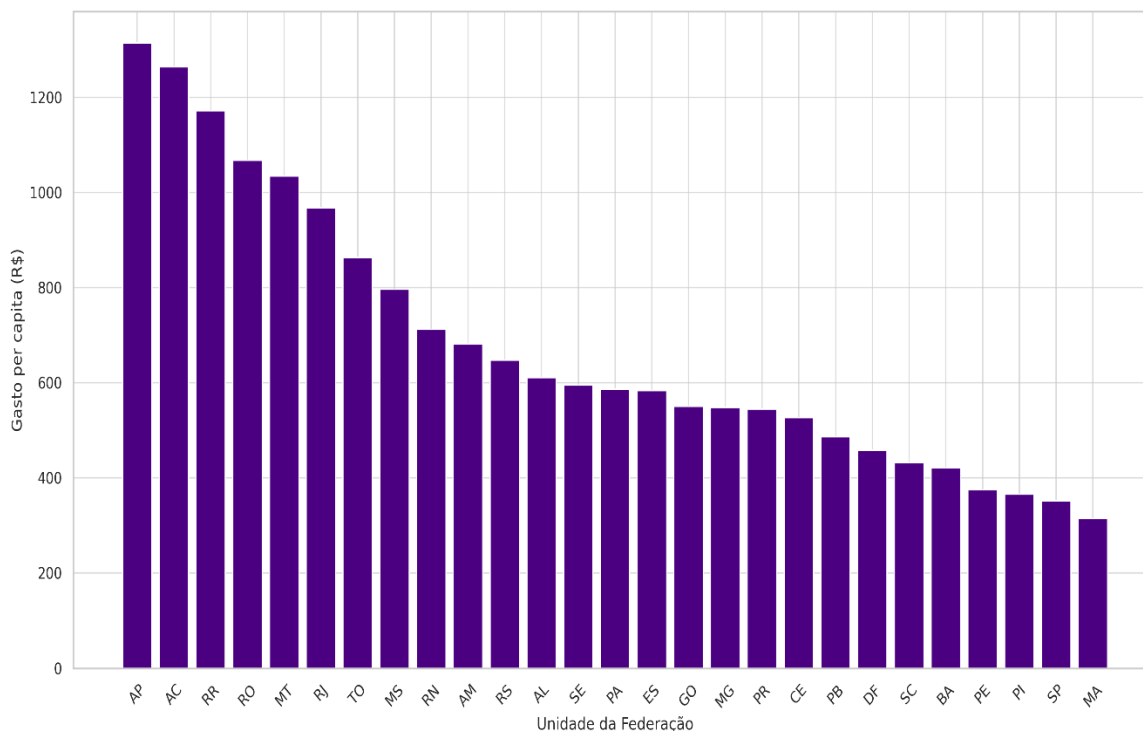
Tal desequilíbrio compromete a eficácia das atividades investigativas e, por consequência, contribui para a baixa taxa de elucidação dos crimes violentos, como será analisado nas seções subsequentes. A ausência de um parâmetro nacional mínimo de efetivo por mil habitantes, aliado à autonomia orçamentária dos estados, tende a perpetuar essas desigualdades regionais, reforçando o debate sobre a necessidade de maior coordenação federativa no campo da segurança pública.

### **8.3 Investimentos em Segurança Pública**

O financiamento da segurança pública no Brasil é marcado por profunda heterogeneidade entre as unidades federativas, tanto em volume absoluto quanto em relação à sua população. Por essa razão, o gasto per capita — ou seja, o valor aplicado por habitante — constitui um indicador mais apropriado para avaliar o esforço orçamentário de cada estado e sua priorização relativa ao setor.

Em 2023, os dados revelam que os maiores gastos per capita foram observados em estados da Região Norte, como Amapá (R\$ 1.314,25), Acre (R\$ 1.263,88) e Roraima (R\$ 1.172,01). Estes valores contrastam de maneira expressiva com os registrados em estados mais populosos, como São Paulo (R\$ 314,30), Maranhão (R\$ 352,31) e Piauí (R\$ 365,85), que ocupam as últimas posições do ranking nacional. Essa disparidade evidencia os desequilíbrios na capacidade fiscal dos estados, mas também sinaliza problemas de coordenação federativa e ausência de diretrizes nacionais mínimas para o financiamento da segurança pública.

Figura 3  
Gasto per capita com segurança pública por Estado (2023)



Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2024. Gráfico 77.

Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2024. Gráfico 77.

Ainda que o alto gasto per capita em estados com menor população possa refletir maior esforço relativo, nem sempre ele resulta em estruturas mais eficazes. A relação entre investimento e qualidade dos serviços públicos depende de fatores adicionais como gestão estratégica, uso eficiente dos recursos e profissionalização da administração pública. Estados como o Distrito Federal, por exemplo, combinam elevado gasto per capita com bons indicadores operacionais, sugerindo maior eficiência institucional.

A predominância do financiamento estadual agrava as desigualdades estruturais. Em contextos de retração econômica, como a enfrentada por diversas UFs nos últimos anos, a segurança pública tende a sofrer com cortes orçamentários que comprometem investimentos em pessoal, tecnologia e infraestrutura. A ausência de um sistema de equalização fiscal, como existe em países com sistemas federativos maduros, perpetua essas assimetrias e limita a capacidade do Estado brasileiro de garantir segurança pública de forma equânime em todo o território nacional.

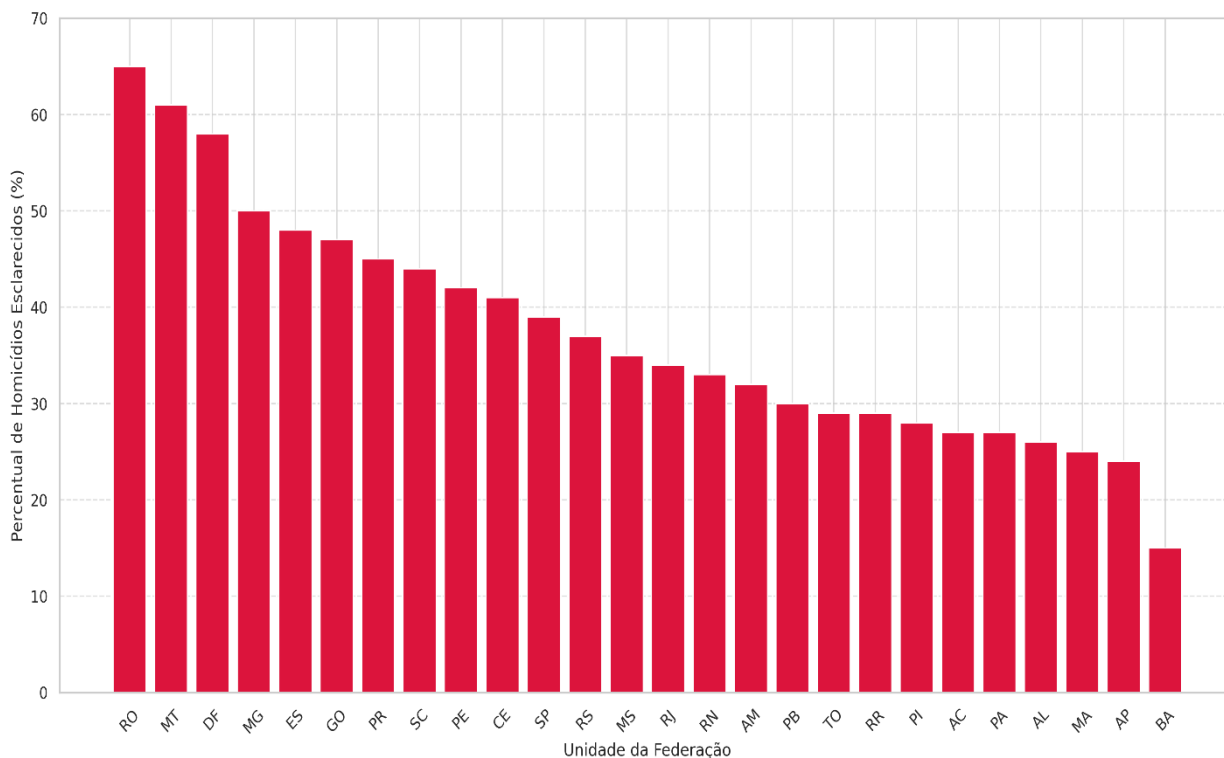
#### 8.4 Taxa de Elucidação de Crimes

A taxa de elucidação de homicídios dolosos constitui um dos mais relevantes indicadores para avaliar a eficácia das instituições de segurança e justiça criminal. Ao contrário de outros dados mais amplamente divulgados, como prisões efetuadas ou armas apreendidas, o índice de esclarecimento de homicídios reflete diretamente a capacidade do Estado de garantir o direito à vida e combater a impunidade de forma estruturada.

Segundo o Instituto Sou da Paz (2023), apenas 35% dos homicídios ocorridos no Brasil em 2021 resultaram em denúncia formal apresentada pelo Ministério Público. Esse percentual, embora ligeiramente superior ao registrado em 2020, permanece aquém dos padrões internacionais e evidencia uma debilidade investigativa crônica. Para fins metodológicos, o instituto considera como “homicídio esclarecido” aquele em que há denúncia formal contra ao menos um autor, critério que envolve a atuação conjunta das polícias civis e do Ministério Público, conferindo maior rigor ao indicador (Sou da Paz, 2023).

A análise por unidades da federação revela disparidades significativas. Enquanto estados como Rondônia (65%), Mato Grosso (61%) e o Distrito Federal (58%) apresentaram índices elevados de esclarecimento, outros, como Bahia (15%), Amapá (24%) e Roraima (29%), permaneceram muito abaixo da média nacional. Tais assimetrias podem ser atribuídas a uma combinação de fatores institucionais, como escassez de efetivo nas polícias civis, ausência de estruturas periciais adequadas e deficiências nos sistemas de gestão da informação (Sou da Paz, 2023).

Figura 4  
Taxa de elucidação de homicídios dolosos por Estado (Brasil, 2021)



Fonte: Instituto Sou da Paz. Onde Mora a Impunidade? 6ª edição, 2023. Dados referentes aos homicídios ocorridos em 2021.

*Fonte: Instituto Sou da Paz. Onde Mora a Impunidade? 6ª edição, 2023. Dados referentes aos homicídios ocorridos em 2021.*

A persistência de baixas taxas de elucidação compromete o papel pedagógico do Direito Penal, prejudica a prevenção da reincidência e amplia a desconfiança da sociedade civil em relação às instituições estatais. A ausência de responsabilização efetiva reforça a sensação de impunidade e tende a desencorajar a cooperação social, dificultando ainda mais o trabalho investigativo (Sou da Paz, 2023).

Nesse contexto, a melhoria dos índices de elucidação depende de uma reformulação profunda das capacidades investigativas dos estados. Conforme advertido no relatório, é necessário garantir condições materiais e institucionais para o exercício qualificado das atividades de polícia judiciária — com investimento em recursos humanos, inteligência, perícia e integração interinstitucional (Sou da Paz, 2023).

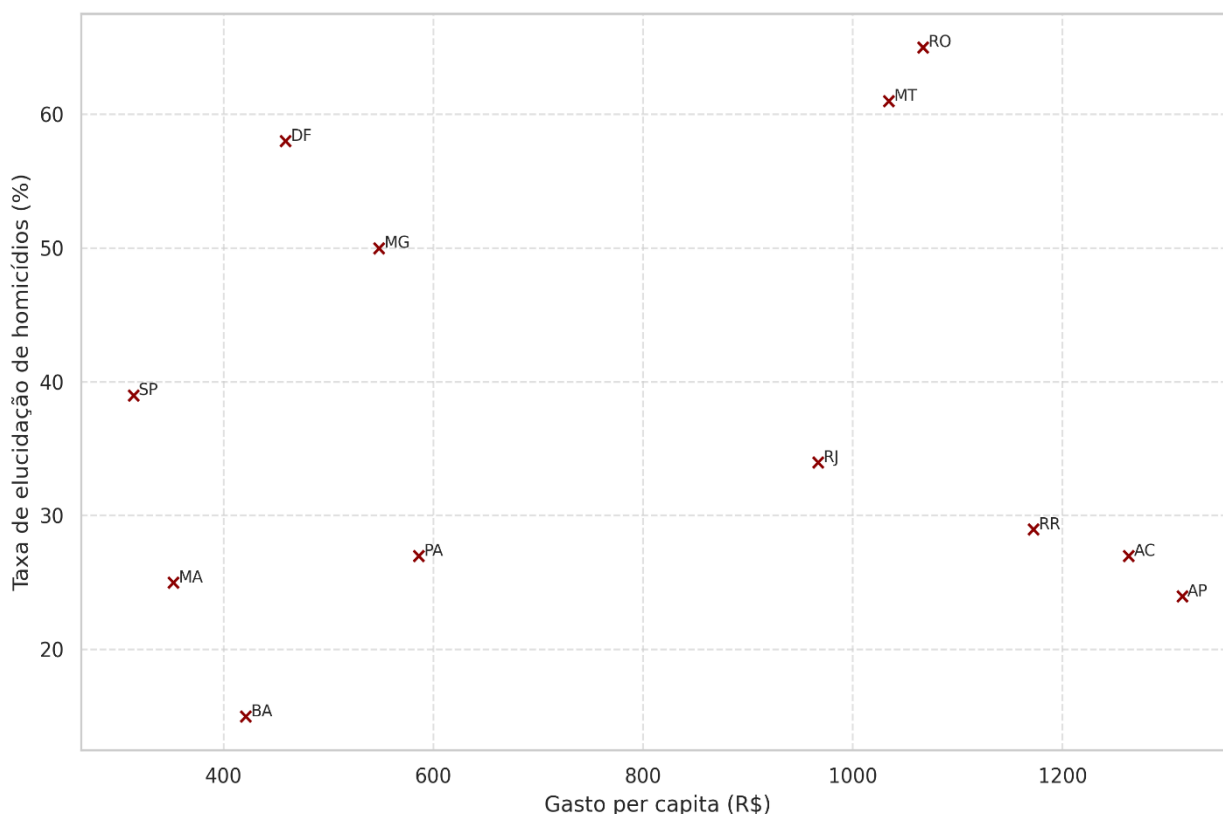
A elucidação de homicídios, portanto, não deve ser tratada como uma variável secundária, mas como elemento estruturante para uma política pública de segurança comprometida com os princípios constitucionais do devido processo legal, da proteção à vida e da dignidade da pessoa humana.

### **8.5 Análise Integrada e Considerações**

A consolidação dos dados apresentados ao longo deste capítulo permite identificar padrões estruturais e recorrentes na política de segurança pública brasileira. A análise integrada revela que a descentralização do sistema, somada à ausência de mecanismos de coordenação nacional, tem gerado uma profunda assimetria na prestação dos serviços de policiamento e investigação, contribuindo para a perpetuação das desigualdades regionais em matéria de segurança e justiça.

A fragmentação federativa evidencia-se de maneira contundente quando se observa a distribuição dos investimentos per capita em segurança pública e suas respectivas correlações com a eficiência investigativa. Estados como Rondônia, Mato Grosso e o Distrito Federal não apenas figuram entre os que mais investem proporcionalmente em segurança, como também apresentam as mais altas taxas de elucidação de homicídios do país. Em contrapartida, estados como Bahia, Amapá e Maranhão apresentam baixos níveis de gasto per capita e taxas reduzidas de esclarecimento, o que reforça o impacto da capacidade fiscal e institucional sobre os resultados operacionais.

Figura 5  
Relação entre gasto per capita em segurança pública e taxa de elucidação de homicídios (2023)



Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2024) e Instituto Sou da Paz (2023). Dados referentes a 2021–2023.

*Fonte: Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2024) e Instituto Sou da Paz (2023).  
Dados referentes a 2021–2023.*

Embora a existência de uma correlação direta entre investimento e desempenho não possa ser afirmada em termos absolutos, a tendência geral aponta para uma conexão relevante entre a robustez orçamentária e a capacidade do estado em promover políticas públicas de segurança eficazes. Estados com menor volume de recursos demonstram limitações na formação, retenção e capacitação de efetivos, bem como em infraestrutura investigativa e pericial, comprometendo a resposta estatal ao crime violento.

Outro aspecto que emerge dessa análise é a insuficiência de uma política nacional de segurança pública que contemple metas mínimas de qualidade e critérios equitativos de financiamento. A criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), em 2018, representou um avanço normativo nesse sentido, ao estabelecer princípios de integração,

interoperabilidade e cooperação entre os entes federados. No entanto, sua implementação ainda se mostra incipiente, marcada por baixa adesão institucional, descontinuidade de ações e dificuldades operacionais no compartilhamento de dados e na articulação intergovernamental.

A ausência de mecanismos eficazes de equalização federativa implica que a segurança pública continue a reproduzir a lógica de desigualdades históricas: estados com maior capacidade de arrecadação ou estruturas administrativas mais consolidadas tendem a oferecer serviços mais eficientes, enquanto regiões empobrecidas, muitas vezes mais afetadas pela violência, permanecem desprovidas de políticas públicas estruturantes.

Portanto, a superação dos entraves diagnosticados neste capítulo exige mais do que investimentos pontuais ou operações emergenciais. Requer uma política de segurança pública sustentada por critérios técnicos, gestão baseada em evidências, cooperação federativa real e mecanismos de indução de boas práticas. Apenas com uma visão sistêmica, integrada e inclusiva será possível garantir a universalização do direito à segurança pública no território nacional, nos termos constitucionais que fundamentam o Estado Democrático de Direito.

Em síntese, as estatísticas da segurança pública brasileira aqui analisadas revelam não apenas a magnitude do desafio enfrentado pelo Estado no controle da criminalidade, mas também a persistência de desigualdades estruturais que comprometem a eficácia das políticas públicas no setor oferecendo uma base empírica sólida para o aprofundamento da discussão sobre a federalização da segurança pública, tema central desta dissertação, ao evidenciar a necessidade de coordenação nacional, padronização institucional e financiamento equitativo como pressupostos indispensáveis para a promoção de uma segurança pública eficiente, democrática e universal.

## 9. Modelos Europeus de Segurança Pública: O Caso das Gendarmarias e a Capacidade Investigativa da GNR

### 9.1 Modelos Policiais na Europa e o Papel das Gendarmerias

A segurança pública no contexto europeu apresenta uma notável diversidade organizacional, refletindo especificidades históricas, jurídicas e culturais de cada Estado. No entanto, é possível identificar três grandes paradigmas estruturais no tocante às forças policiais: o modelo civil, o modelo militar e o modelo híbrido. Essa tipologia permite compreender a coexistência de instituições civis e militares no exercício das funções de policiamento, investigação criminal, proteção de fronteiras e manutenção da ordem interna. Países como França, Itália, Espanha e Portugal se destacam por adotar sistemas de segurança pública dualistas ou híbridos, nos quais as denominadas *gendarmarias* exercem papel central. Essas forças militarizadas operam sob autoridade civil em tempos de paz e atuam como elo entre a defesa nacional e a segurança interna, sendo dotadas de alta mobilidade, disciplina e interoperabilidade.

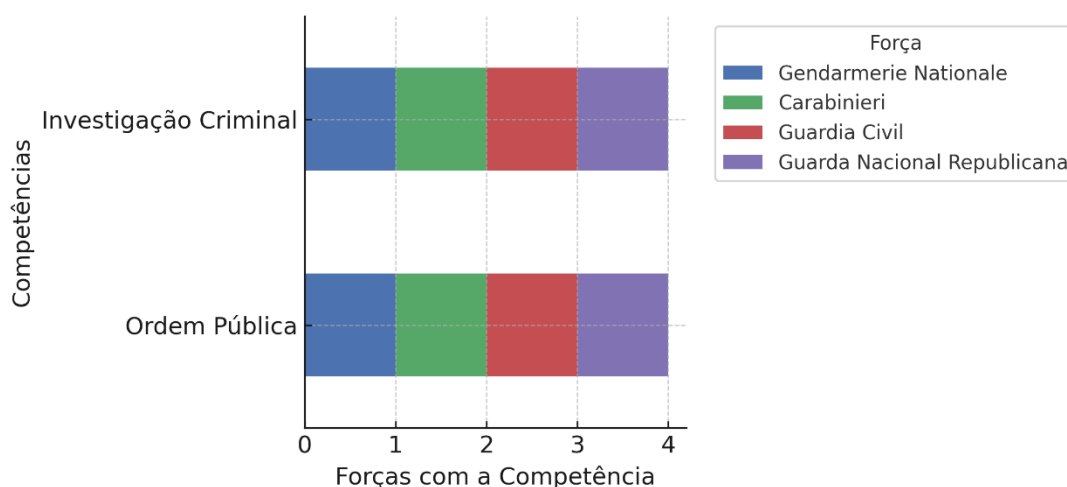
As gendarmarias constituem um modelo peculiar de policiamento europeu, resultante de uma evolução institucional que remonta ao Antigo Regime e que foi consolidada durante os séculos XIX e XX. A Gendarmerie Nationale francesa, a Guardia Civil espanhola, os Carabinieri italianos e a Guarda Nacional Republicana portuguesa representam, cada qual com suas especificidades, a persistência de uma solução organizacional que combina a estrutura hierárquica e o regime disciplinar das Forças Armadas com missões típicas de segurança pública. Dentre essas missões, incluem-se o patrulhamento de zonas rurais, o controle de tráfego, o policiamento de proximidade, a fiscalização ambiental, a repressão a crimes transfronteiriços e a colaboração em investigações criminais, muitas vezes com elevada complexidade técnica.

No plano doutrinário, as gendarmarias europeias compartilham valores comuns, como a rigidez na formação, a unidade de comando, a prontidão operativa e a polivalência funcional. Tais características conferem a essas corporações uma elevada capacidade de resposta, especialmente em cenários de crise ou calamidade pública. Além disso, sua natureza militarizada favorece a inserção em operações de apoio à paz sob a égide da

União Europeia, das Nações Unidas e da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). O papel desempenhado por essas forças em missões internacionais evidencia seu caráter projetável e sua conformidade com os princípios da segurança cooperativa europeia.

É relevante observar que, ao contrário de interpretações reducionistas, a militarização das gendarmarias não implica ausência de controle democrático ou carência de respeito aos direitos fundamentais. Em regra, tais corporações estão subordinadas ao Ministério do Interior, atuam sob supervisão judicial em matérias de investigação e obedecem aos princípios constitucionais de legalidade, proporcionalidade e respeito aos direitos humanos. Sua atuação é regulada por legislação nacional específica e integrada a sistemas coordenados de segurança, como o *Schengen Information System*, o *Europol* e, em casos específicos, a *European Gendarmerie Force* (EuroGendFor).

Figura 6 - Competências Principais das Gendarmarias Europeias



**Tabela 2**  
**Características Institucionais das Gendarmarias Europeias**

Força	País	Competências Principais	Formação	Missões Internacionais
Gendarmerie Nationale	França	Ordem pública, investigação, controle de fronteiras	Militar	Sim
Carabinieri	Itália	Policiamento urbano e rural, investigação criminal	Militar	Sim

Guardia Civil	Espanha	Ordem pública, segurança viária, repressão a crimes rurais	Militar	Sim
Guarda Nacional Republicana	Portugal	Patrulhamento rural, fiscalização, investigação criminal	Militar	Sim

*Nota. Elaboração própria com base em dados oficiais dos ministérios do interior dos países analisados e EuroGenFor (2024).*

## 9.2 Guarda Nacional Republicana (Portugal)

A Guarda Nacional Republicana portuguesa possui raízes históricas que remetem à Gendarmaria Real portuguesa, instituída em 1801, cujos traços iniciais de organização militarizada foram sendo mantidos ao longo do tempo. No período do Estado Novo, a GNR atuava como instrumento de manutenção da ordem, assumindo missões de repressão e policiamento rural. Com a democratização pós-1974, a instituição precisou adequar-se às novas exigências do regime democrático e às transformações jurídicas, passando a contemplar em sua estrutura tanto funções de policiamento ostensivo quanto investigações de menor complexidade.

Os antecedentes próximos que moldaram a atual estrutura investigativa da GNR encontram-se em iniciativas como a criação dos Grupos Especiais de Ação e Pesquisa (GEAP), em 1992. Essas unidades foram concebidas para responder a crimes mais especializados, sobretudo ligados ao tráfico de estupefacientes, atuando de forma tática no recolhimento de provas e na vigilância de suspeitos. Posteriormente, na década de 1990, formaram-se os Núcleos de Investigação Criminal (NIC), numa tentativa de descentralizar a capacidade investigativa e fortalecer a atuação em escalões territoriais mais próximos dos fatos.

Paralelamente, surgiram as Equipes de Investigação e Inquérito (EII), responsáveis por dar maior celeridade na formalização de autos e na condução de procedimentos investigativos em âmbito local. Esses passos iniciais delinearam a compreensão de que a GNR, além do policiamento ostensivo, poderia desempenhar um

papel relevante na persecução penal de delitos comuns, desde que respaldada por formação especializada e enquadrada legalmente sob a orientação do Ministério Público.

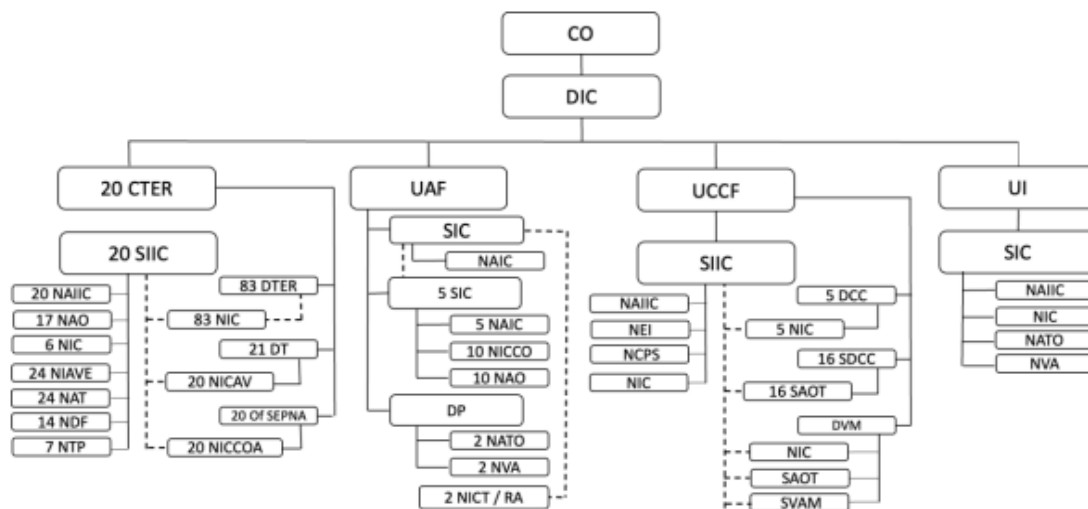
### **9.3 Consolidação da Estrutura de Investigação Criminal (2003–2009)**

A consolidação da investigação criminal na GNR ganhou relevo com a publicação de despachos que, entre 2003 e 2005, organizaram e padronizaram as unidades internas dedicadas a apurar infrações penais. O Despacho n.º 07/03-OG (21 de janeiro de 2003) foi um marco significativo, ao prever a criação da Chefia de Investigação Criminal (CIC) no Comando-Geral, estabelecer princípios de voluntariedade e especialização para o efetivo investigativo, além de prescrever uma estrutura integrada em múltiplos escalões.

Com base nesse despacho, foram definidas Secções de Investigação Criminal (SIC) nos comandos territoriais e Núcleos de Investigação Criminal (NIC) nos destacamentos, enquanto as Equipes de Investigação e Inquérito (EII) mantinham a proximidade com o nível mais básico (Postos Territoriais). O objetivo de tal arranjo era otimizar a apuração de delitos “comuns”, que, conforme a Lei de Organização da Investigação Criminal (LOIC), não estavam reservados à Polícia Judiciária. Essa expansão das atribuições investigativas reforçou a presença da GNR em crimes contra o património e delitos de menor complexidade, acompanhando o Ministério Público em diligências e na própria condução das fases iniciais do inquérito.

O Despacho n.º 51/03-OG (29 de agosto de 2003) teve impacto na Brigada de Trânsito (BT), ao criar Grupos Especiais de Ação e Pesquisa (GEAP) orientados para a investigação de crimes rodoviários mais graves. Em 2005, o Despacho n.º 41/05-OG (30 de dezembro) promoveu alterações na Brigada Fiscal, incorporando competências de investigação fiscal e aduaneira à lógica integrada da GNR. Esses movimentos de reestruturação consolidaram uma “cultura investigatória” dentro da instituição, cada vez mais consciente de seu papel ampliado na segurança pública nacional.

Figura 7 - Estrutura da Investigação Criminal da GNR



Fonte: GNR.

#### 9.4 Reajuste de 2009 e Consequências

O ano de 2009 trouxe novo rearranjo institucional, sobretudo com a publicação do Despacho n.º 63/09-OG (31 de dezembro), que extinguiu a Chefia de Investigação Criminal e criou a Direção de Investigação Criminal (DIC) no Comando-Geral da GNR. Essa mudança ajustou-se à nova Lei Orgânica da GNR, publicada em 2007 (Lei n.º 63/2007), e buscou modernizar a abordagem investigativa, integrando unidades especializadas de análise criminal e de polícia técnica (criminalística).

Com a instituição da DIC, a GNR passou a gerir as atribuições investigativas de forma mais centralizada e, ao mesmo tempo, mais profissionalizada. Houve o fortalecimento de núcleos específicos, como os Núcleos de Investigação Criminal da Atividade de Vigilância Eletrónica (NICAVE) e os Núcleos de Investigação de Acidentes de Viação (NIAVE), além da redefinição de prioridades para cada região. Apesar desses avanços, verificou-se também certa complexidade na malha orgânica, que compreendia diversas unidades especializadas, criando demandas adicionais de coordenação e de efetivo especializado.

No médio prazo, essa reestruturação refletiu melhorias na coleta de indícios, na rapidez das diligências e na articulação com o Ministério Público, sobretudo quando se tratava de crimes mais frequentes nas áreas rurais. Em contrapartida, alguns críticos apontaram para o risco de duplicação de esforços com a PSP e a Polícia Judiciária, bem como para a dificuldade de se manter efetivos altamente capacitados distribuídos em uma vasta rede territorial. Não obstante, a transição para a DIC representou um passo significativo na evolução da GNR como órgão de polícia criminal, assegurando-lhe maior consistência administrativa e doutrinária na investigação de crimes “comuns”.

No contexto da reforma instituída pelo Despacho n.º 63/09-OG, os chamados “crimes comuns” cuja investigação passou à responsabilidade da Guarda Nacional Republicana (GNR) dizem respeito, majoritariamente, a delitos de menor e média complexidade, comumente verificados em áreas rurais e regiões periurbanas — justamente aquelas onde a GNR detém jurisdição predominante. Esses crimes incluem, por exemplo, infrações contra o patrimônio (furtos simples, furtos em residências, de cabos, combustíveis e maquinário agrícola), delitos contra a integridade física (agressões, lesões corporais), infrações de trânsito com resultado lesivo grave ou fatal (como homicídio culposo em acidente de trânsito), além de crimes relacionados ao consumo e à pequena distribuição de drogas ilícitas. Embora, em muitos casos, essas ocorrências não demandem a intervenção de órgãos especializados como a Polícia Judiciária, elas exigem pronta resposta estatal, especialmente em regiões com baixa presença de estruturas policiais urbanas. A capilaridade do efetivo territorial da GNR e a presença contínua em zonas descentralizadas conferem-lhe vantagem operacional na atuação imediata e na coleta dos primeiros elementos probatórios, reforçando seu papel como ator fundamental na persecução penal em áreas menos urbanizadas.

Para além das investigações em sua vertente territorial, a GNR passou a exercer funções técnicas cada vez mais especializadas em relação a determinados tipos de crimes considerados sensíveis, os quais, apesar de enquadrados como “comuns”, envolvem crescente complexidade investigativa em função do perfil das vítimas ou das circunstâncias do fato. É o caso dos crimes de violência doméstica, que passaram a ser tratados por estruturas especializadas como os Núcleos de Investigação e Apoio a Vítimas Específicas (NIAVE), e dos acidentes de trânsito com morte, investigados pelos Núcleos de Investigação Criminal de Acidentes de Viação (NICAV). A criação desses núcleos refletiu uma política de profissionalização e de especialização técnica da investigação,

permitindo à GNR empregar metodologias periciais mais avançadas e consolidar sua Divisão de Criminalística (DC), responsável, entre outras atribuições, pela coleta e análise de vestígios forenses. Nesse sentido, os crimes comuns investigados pela GNR não devem ser compreendidos como meras infrações de menor impacto, mas como eventos de alta relevância social que requerem ação coordenada entre policiamento ostensivo, técnicas investigativas especializadas e suporte às vítimas, reafirmando a função da GNR como um órgão de polícia judiciária plenamente funcional, moderno e adaptado às demandas da segurança pública contemporânea em Portugal.<sup>2</sup>

### 9.5 Análise Crítica e Principais Desafios

A trajetória da GNR no campo investigativo, desde a criação dos GEAP até a consolidação da DIC, revela um esforço contínuo de adaptação legislativa e organizacional, alinhado ao arcabouço da LOIC e às orientações do Comando-Geral. Se, por um lado, a GNR adquiriu capacidade de apuração de um percentual relevante dos crimes em Portugal, aproximando-se das comunidades e tornando mais ágil a produção de provas, por outro, ainda enfrenta obstáculos de natureza operacional e de recursos humanos.

Um dos pontos positivos mais notáveis é a existência de uma estrutura descentralizada de NIC e SIC, que garante que a investigação possa ocorrer próximo ao local do delito, com conhecimento das especificidades de cada região. Tais mecanismos conferem maior rapidez na identificação de suspeitos e recolha de evidências, contribuindo para o aumento da taxa de resolução de crimes de menor complexidade. Ademais, a ênfase na formação especializada, requisito indispensável para que os militares atuem como órgãos de polícia criminal, tem fortalecido a cultura interna de procedimentos técnicos e respeito à cadeia de custódia de provas.

---

<sup>2</sup> Em Portugal, os órgãos de polícia criminal (OPC) são definidos pela Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto (Lei de Organização da Investigação Criminal – LOIC), como entidades dotadas de competência legal para realizar atos de investigação criminal sob a direção e dependência funcional do Ministério Público. No caso da Guarda Nacional Republicana (GNR), tais competências se limitam a crimes cuja investigação lhe seja atribuída por lei, especialmente os de menor complexidade e de incidência territorial, como os crimes patrimoniais simples, acidentes de viação e violência doméstica. Em contrapartida, a Polícia Judiciária detém competência reservada para investigar crimes de maior gravidade, complexidade ou organização (Lei n.º 49/2008, art. 4.º e 6.º).

Por outro lado, a carência de efetivos experientes e a ausência de uma carreira diferenciada exclusiva para investigação surgem como elementos de fragilidade, dificultando a estabilização de quadros e a continuidade do serviço. Além disso, a GNR necessita equilibrar sua vocação ostensiva e preventiva, típica de uma força policial militarizada, com a crescente atribuição de tarefas investigativas, as quais exigem uma mentalidade metodológica, discrição e habilidades analíticas distintas.

A transversalidade de competências entre a GNR e outras entidades, como a PSP e a Polícia Judiciária, requer mecanismos claros de coordenação e delimitação de responsabilidades, de modo a evitar sobreposição de inquéritos ou lacunas na investigação. No contexto português, a figura do Ministério Público exerce esse papel unificador, definindo qual órgão policial conduzirá a investigação em cada caso, conforme as disposições da LOIC. Essa supervisão superior tende a reduzir conflitos e assegura que as unidades investigativas recebam orientações objetivas. No entanto, cabe ressaltar que o sucesso desse sistema depende de uma comunicação célere e transparente entre as instituições.

O aprimoramento contínuo na formação dos militares que se dedicam à investigação, a atualização de equipamentos tecnológicos e a elaboração de despachos mais detalhados quanto à coordenação interinstitucional compõe o horizonte de desafios para a GNR. Nesse processo, percebe-se que o conjunto normativo e os despachos que se sucederam após 2009 reforçam a busca por uma identidade investigativa mais consolidada, ainda que ajustada à natureza militar e ao papel histórico da corporação.

## **9.6 Elementos Comuns e Distintivos**

A comparação entre Gendarmerie Nationale, Guardia Civil e Guarda Nacional Republicana revela convergências quanto à natureza militar e à presença em zonas rurais, à ênfase no policiamento de proximidade e a certa amplitude no leque de atribuições. Em todos esses casos, há uma percepção institucional de que a disciplina e a hierarquia militares podem assegurar maior coesão interna, bem como capacidade de resposta rápida em situações de crise.

O elemento distintivo entre as três forças recai, em boa medida, nos modelos de coordenação estatal e no grau de atribuições investigativas que cada gendarmaria possui.

A Gendarmerie Nationale francesa tende a oferecer um espectro amplo de investigação, compartilhando competências com a Police Nationale e sob a supervisão do Ministério Público. A Guardia Civil espanhola, por sua vez, atua num país descentralizado, exigindo negociações constantes com outras forças regionais e com a Polícia Nacional, embora mantenha unidades especializadas capazes de investigar crimes complexos. Já a GNR equilibra-se entre a PSP, voltada para áreas urbanas e a Polícia Judiciária, detentora da investigação de crimes mais graves e organizados, assumindo, assim, a investigação de delitos de menor complexidade em grande parte do território português.

A experiência dessas instituições sugere que a existência de uma gendarmaria não exclui a possibilidade de um sistema policial integrado e funcional, onde a lógica militar coexiste com práticas investigativas criteriosas, submetidas ao controle judicial e ministerial. Observa-se, ainda, que a cooperação interinstitucional e a clareza na partilha de competências constituem fatores determinantes para o sucesso ou as dificuldades de cada modelo. Nesse contexto, a GNR, ao consolidar sua Diretoria de Investigação Criminal, exemplifica como uma força policial militarizada pode ampliar a esfera de atuação investigativa sem perder de vista os princípios fundamentais de hierarquia e disciplina, bem como a dependência funcional do Ministério Público na instrução de inquéritos.

### **9.7 Ações Encobertas e Investigação de Estupefacientes: A Atuação da GNR no Contexto da Produção de Prova Penal**

O aprofundamento da capacidade investigativa da Guarda Nacional Republicana (GNR) no contexto da criminalidade comum e organizada não se resume à expansão de seus núcleos territoriais ou à especialização funcional dos seus quadros. A par dessas dimensões operacionais, verifica-se a crescente integração da GNR ao sistema jurídico-penal português por meio da utilização de meios especiais de obtenção de prova, em particular as chamadas **ações encobertas**, cuja legalidade e admissibilidade estão

diretamente condicionadas à observância de requisitos normativos rigorosos e à sua instrumentalidade na persecução penal. Essa tendência de sofisticação investigativa, embora ainda cercada de controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais, representa uma faceta relevante do processo de consolidação da GNR como órgão de polícia judiciária funcional, sobretudo em contextos territoriais onde a atuação de outras forças policiais é reduzida ou inexistente.

As ações encobertas, também denominadas operações de infiltração, inserem-se no rol dos meios especiais de obtenção de prova penal e encontram fundamento jurídico em dois diplomas principais: o **Decreto-Lei n.º 15/93**, que trata do tráfico e consumo de estupefacientes, e a **Lei n.º 101/2001**, que estabelece o Regime Jurídico da Ação Encoberta (RJAE). Ambas as normas preveem, com base em autorização judicial específica, a possibilidade de atuação de agentes sob identidade fictícia com o objetivo de recolher provas de crimes de especial gravidade, como o tráfico de drogas, a corrupção, o terrorismo e outras formas de criminalidade organizada ou violenta. Tais operações, em regra, são conduzidas por forças de investigação criminal de competência especializada, como a Polícia Judiciária. No entanto, a GNR, conforme a **Lei da Organização da Investigação Criminal (LOIC)**, pode assumir atribuições delegadas ou subsidiárias, desde que sob supervisão funcional do Ministério Público e com apoio técnico-jurídico adequado.

A atuação da GNR nesse domínio é particularmente expressiva em áreas rurais e regiões periurbanas, onde o tráfico de pequena escala e o consumo de entorpecentes apresentam padrões específicos de ocultação e circulação. A ausência de presença permanente da Polícia Judiciária nessas regiões tem levado à ampliação do protagonismo da GNR na coleta de provas, na vigilância tática e na repressão qualificada de crimes de média complexidade. É nesse contexto que se insere o uso excepcional da ação encoberta como mecanismo de produção de prova, desde que não se extrapole o marco jurídico que separa a legalidade da provocação ilícita. A doutrina e a jurisprudência, sobretudo após a decisão do **Tribunal Europeu dos Direitos Humanos no caso *Teixeira de Castro vs. Portugal***<sup>3</sup>, têm reforçado a distinção essencial entre o **agente encoberto legítimo** e o

---

<sup>3</sup> No caso *Teixeira de Castro vs. Portugal* (TEDH, 1998), o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos concluiu que houve violação do artigo 6.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos (direito a um julgamento justo), ao considerar que a atuação de agentes provocadores da polícia portuguesa foi determinante para a prática do crime pelo réu, tornando a prova inadmissível e comprometendo a legalidade do processo penal.

**agente provocador**, sendo este último incompatível com o devido processo legal e o princípio da inadmissibilidade da prova obtida por meios ilegítimos.

No plano prático, a GNR desenvolveu, ao longo dos últimos anos, uma doutrina própria para atuação encoberta em contextos autorizados, a partir da qual se reconhecem diferentes tipos de operadores e colaboradores utilizados nas diligências. A tipologia desses agentes inclui o **agente encoberto**, o **agente infiltrado**, o **agente provocador**, o **homem de confiança** e o **terceiro encoberto**. Cada uma dessas figuras se diferencia quanto ao grau de vinculação institucional, à finalidade da atuação e ao nível de interferência no iter criminis. O **agente encoberto**, por exemplo, atua sob autorização judicial e possui vínculo institucional direto com a força policial, enquanto o **homem de confiança** é um colaborador externo não uniformizado, que presta apoio às investigações mediante orientações específicas, mas sem formação ou responsabilidade policial formal. Essas figuras, sistematizadas na Tabela 3 a seguir, permitem compreender a lógica jurídica e operacional que orienta o uso de ações dissimuladas como meio legítimo de obtenção de prova penal.

**Tabela 3 – Figuras Operacionais e Ações Encobertas em Atuação Policial**

<b>Figura Operacional</b>	<b>Descrição</b>
Agente Encoberto	Policia! autorizado judicialmente a atuar sob identidade falsa para fins probat3rios em crime grave.
Agente Infiltrado	Policia! que se insere em organiza73es criminosas com autoriza73o judicial, com fins de monitoramento.
Agente Provocador	Pessoa (policia! ou n3o) que instiga ou induz a pr3tica criminosa, tornando a prova ilicita.
Homem de Confian73a	Colaborador volunt3rio da policia! que atua sob orienta73o, mas sem v3nculos formais.

Terceiro Encoberto	Pessoa que age sob identidade protegida, normalmente civil, utilizada como apoio logístico à investigação.
--------------------	--

*Nota. Elaboração própria com base em 'Obtenção da prova em ação encoberta' (GNR, 2024).*

A legislação de combate ao tráfico de estupefacientes prevê, desde o Decreto-Lei n.º 430/83 — substituído pelo atual DL 15/93 —, a possibilidade de infiltração policial para recolha de elementos de prova em contextos de difícil acesso por meios tradicionais. Esse dispositivo normativo foi um marco na aceitação legislativa da figura do agente encoberto em Portugal, ampliado posteriormente pelo RJAÉ de 2001. No caso específico da GNR, essas operações são operacionalizadas por unidades como os **Núcleos de Investigação Criminal (NIC)**, os **Grupos Especiais de Ação e Pesquisa (GEAP)** e os **Núcleos de Investigação de Crimes de Droga (NICD)**, que possuem histórico documentado de atuação em zonas fronteiriças, ambientes rurais de difícil acesso e em articulação com autoridades alfandegárias. O conhecimento das rotas locais de tráfico, aliado à presença permanente em áreas periféricas, confere à GNR uma vantagem operacional inegável na repressão ao tráfico de pequena e média escala, desde que coordenada com os órgãos centrais de polícia criminal.

Não obstante os avanços operacionais e normativos, é preciso sublinhar os desafios e riscos que envolvem o uso de ações encobertas por forças com vocação predominantemente ostensiva. A ausência de uma carreira policial investigativa formalizada dentro da GNR, a rotatividade elevada de efetivos nos núcleos especializados e a necessidade de formação jurídica e técnica permanente são fatores que impactam diretamente a eficácia e a legalidade das diligências realizadas. Há também o risco de desvirtuamento dos limites legais, sobretudo quando não há supervisão rigorosa do Ministério Público ou quando o controle de legalidade é feito de forma meramente protocolar. Tais limitações apontam para a necessidade de uma política institucional de fortalecimento das estruturas de investigação da GNR, tanto no plano da formação especializada quanto na normatização interna de procedimentos, em consonância com os princípios constitucionais que regem o processo penal democrático.

Dessa forma, a incorporação das ações encobertas e da investigação de estupefacientes no escopo de atuação da GNR representa não apenas um avanço

funcional, mas também um desafio institucional de elevado grau de complexidade. A consolidação dessa competência exige não apenas base legal e autorização judicial, mas também uma cultura investigativa sólida, dotada de mecanismos internos de controle, formação continuada e respeito absoluto aos direitos fundamentais do investigado e da vítima. Nesse equilíbrio entre eficácia e legalidade repousa a legitimidade da atuação investigativa da GNR no Portugal contemporâneo.

## **10. Perspectiva Comparada: Forças Policiais Europeias e Polícias Estaduais Brasileiras**

### **10.1 Introdução à Comparação Internacional**

A análise comparativa entre estruturas de segurança pública exige uma abordagem que transcenda os aspectos meramente organizacionais e normativos, de modo a incorporar elementos históricos, culturais, funcionais e jurídicos que definem a atuação das polícias em cada contexto nacional. No caso das forças policiais europeias de tradição militar; com especial atenção aos modelos instituídos em Portugal, Espanha e França; observa-se a consolidação de um paradigma institucional caracterizado pela verticalização de comando, pela atuação em todo o território nacional e pela atribuição de múltiplas competências, que incluem desde o policiamento ostensivo até a investigação de determinadas categorias de crimes. Estas corporações, embora inseridas em realidades político-administrativas distintas, compartilham um ethos operacional centrado na eficiência, na disciplina hierárquica e na integração interinstitucional, atuando como verdadeiros instrumentos de coesão nacional em matéria de segurança pública.

Em contraste com esse modelo europeu de centralização coordenada, o Brasil adota um arranjo federativo que atribui aos estados-membros a responsabilidade primária pela segurança pública, conforme delineado no artigo 144 da Constituição Federal de 1988. Essa arquitetura institucional, embora ancorada na ideia de autonomia federativa, tem gerado fragmentações operacionais e normativas que dificultam a construção de uma

doutrina nacional unificada. A separação rígida entre as polícias civis e militares, com funções bem delimitadas de investigação e policiamento ostensivo, respectivamente, constitui um dos elementos centrais dessa fragmentação. No entanto, essa estrutura não deve ser compreendida como insuperável, tampouco como impermeável à introdução de práticas mais integradas e funcionais, sobretudo quando se constata que determinados estados brasileiros, a despeito dos limites constitucionais, vêm adotando soluções inovadoras que aproximam suas corporações de modelos mais eficientes e integrados.

É nesse contexto que a Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) se insere como um exemplo concreto de força policial estadual que, mesmo operando sob a égide do modelo federativo descentralizado, apresenta características organizacionais, operacionais e éticas que a aproximam significativamente dos paradigmas europeus de segurança pública. Com uma estrutura consolidada de formação e doutrina, ampla capilaridade territorial, elevado grau de profissionalização, um Código de Ética disciplinarmente rigoroso e ações voltadas à preservação da ordem pública com respeito aos direitos fundamentais, a PMMG revela-se como uma corporação cujas práticas institucionais podem ser compreendidas não como exceção, mas como expressão legítima da possibilidade de convergência entre o modelo federativo brasileiro e os sistemas centralizados europeus. Essa convergência se manifesta de modo exemplar na adoção sistemática do Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO), instrumento jurídico-processual destinado ao registro de infrações penais de menor potencial ofensivo, cuja implementação pela PMMG tem gerado resultados concretos de racionalização processual, economicidade, desburocratização e incremento da eficiência policial.

Diferentemente de uma proposta meramente prospectiva ou de um ensaio normativo de reformas futuras, esta dissertação parte do reconhecimento de que já existem, no interior do próprio modelo brasileiro, experiências institucionalizadas que antecipam, na prática, um redesenho possível da segurança pública nacional. O modelo mineiro, nesse sentido, não constitui uma transição ou um estágio intermediário, mas sim uma referência consolidada, dotada de eficácia empírica e legitimidade jurídica, capaz de informar políticas públicas em escala federal. Portanto, ao propor uma comparação entre os modelos de organização das forças policiais em países europeus e a realidade das polícias estaduais brasileiras, este capítulo não apenas reconhece os limites impostos pelo federalismo, mas identifica e valoriza os pontos de convergência já presentes no cenário nacional.

## **10.2 Similaridades Estruturais: Forças Policiais Europeias e Polícias Militares Brasileiras**

Ao se observar as corporações policiais militares brasileiras, sob uma lente analítica orientada por referenciais comparativos internacionais, torna-se possível identificar um núcleo estrutural comum com diversas forças policiais europeias de tradição militar. Essas semelhanças não são apenas formais ou casuísticas; revelam, ao contrário, um conjunto de fundamentos organizacionais, operacionais e doutrinários que colocam tais instituições em um mesmo campo funcional. O conceito de uma polícia militarizada, com estrutura hierárquica rígida, disciplina interna normatizada, cultura institucional voltada ao cumprimento da ordem pública e presença territorial capilarizada, é um traço comum tanto às forças policiais da Europa continental quanto às polícias militares brasileiras, sobretudo no que se refere àquelas que se destacam pela maturidade organizacional, como é o caso da Polícia Militar de Minas Gerais.

O primeiro ponto de convergência refere-se à própria natureza jurídica e administrativa dessas corporações. Na maioria dos países europeus com forças policiais de perfil militar, tais como Portugal, Espanha e França, as instituições de segurança são regidas por normas que lhes conferem dupla vocação: são simultaneamente estruturas militares e agentes do sistema de justiça. Essa configuração permite-lhes atuar em missões de policiamento ostensivo, segurança rural, fiscalização ambiental e, em alguns casos, atividades de investigação criminal ou cooperação com o Ministério Público. No Brasil, ainda que as polícias militares sejam, do ponto de vista funcional, limitadas às ações de policiamento preventivo e à preservação da ordem pública, sua organização interna guarda similaridade com esses modelos europeus. Tal estrutura é marcada por uma cadeia de comando verticalizada, doutrina de formação inspirada em valores como hierarquia, disciplina, lealdade institucional e subordinação ao poder civil; além de uma notável capacidade de mobilização operacional em todo o território estadual.

A presença territorial é, de fato, um traço distintivo e comum a essas corporações. As forças policiais de natureza militar, tanto na Europa quanto no Brasil, estão estruturadas para alcançar regiões afastadas dos grandes centros urbanos, garantindo presença do Estado em áreas rurais, distritos fronteiriços e comunidades de difícil acesso. A GNR portuguesa, por exemplo, é tradicionalmente responsável pelo policiamento rural

e das vias intermunicipais, função igualmente exercida pela PMMG em suas inúmeras frações destacadas no interior do estado. Em ambos os casos, o policiamento comunitário, a proximidade com o cidadão e a atuação preventiva configuram-se como elementos centrais de sua missão institucional. Além disso, a lógica do destacamento territorial — seja por quartéis, companhias ou pelotões — segue o mesmo modelo matricial que caracteriza as forças policiais europeias de caráter militarizado.

Outro ponto de contato entre essas estruturas é a centralidade da formação profissional e da doutrina institucional. A formação nas academias militares e escolas de formação de soldados e oficiais, tanto no Brasil quanto em países europeus, é orientada por valores que transcendem o ensino técnico-operacional; envolve também uma forte inculcação de princípios éticos, normativos e administrativos que garantem coesão doutrinária e padronização de condutas. A PMMG, por exemplo, dispõe de seu próprio **Código de Ética e Disciplina**, instrumento que regula comportamentos internos e assegura a conformidade funcional de seus agentes com os preceitos do Estado Democrático de Direito. Tal normatização possui equivalentes diretos em documentos similares adotados pela GNR, Guardia Civil e Gendarmerie Nationale, configurando um terreno fértil para o reconhecimento da PMMG como força já compatível com os requisitos ético-legais esperados de uma corporação nacional de referência.

No plano doutrinário, a atuação orientada por protocolos operacionais padronizados, regulamentos de conduta e manuais de procedimento operacional padrão (POP) confere estabilidade e previsibilidade à ação policial. Este aspecto se mostra particularmente relevante quando se observa que a atuação das polícias militares brasileiras em contextos diversos; desde ações de rotina até eventos de grande complexidade, como calamidades públicas e operações de garantia da lei e da ordem; se dá com base em planos de operação cuidadosamente elaborados, o que é igualmente observado nas forças policiais europeias com atribuições de segurança interna e defesa civil.

Por fim, cumpre destacar a capacidade de mobilização e reação das polícias militares brasileiras, traço que as aproxima das forças policiais nacionais europeias. A atuação da PMMG em grandes eventos, crises de segurança ou operações integradas com outros entes do sistema de justiça evidencia um grau de profissionalização e eficiência tática que não difere, em essência, daquilo que se observa nas forças de segurança pública de países europeus. A rapidez na resposta a eventos críticos, a uniformidade na atuação

dos efetivos e a padronização no uso progressivo da força revelam a existência de uma doutrina de controle e comando operacional que é condizente com os melhores padrões internacionais.

Em síntese, a estrutura funcional das polícias militares brasileiras, e em especial da PMMG, guarda equivalência técnica e organizacional com os modelos europeus de forças policiais de vocação militar; não apenas na forma, mas também na substância. O que as distingue, nesse momento histórico, são as restrições normativas impostas pela constituição federativa brasileira, sobretudo no que tange à limitação de competências investigativas. No entanto, mesmo sob essas restrições, experiências institucionais como a da PMMG demonstram que é possível materializar uma força policial altamente eficiente, disciplinada, com forte presença comunitária e que opere segundo preceitos éticos e legais compatíveis com os modelos adotados nas democracias consolidadas do continente europeu.

### **10.3 Limites e Potencial de Expansão Funcional no Contexto Brasileiro**

A principal divergência entre as forças policiais militares brasileiras e os modelos europeus de polícia de caráter nacional e vocação militarizada reside na distribuição funcional das competências investigativas e de persecução penal. Enquanto, na maioria dos países europeus, corporações como a Guarda Nacional Republicana (Portugal), a Guardia Civil (Espanha) e a Gendarmerie Nationale (França) possuem, além das atribuições ostensivas, competência para realizar diligências investigativas e procedimentos de polícia judiciária, no Brasil essa atribuição está, por força do artigo 144 da Constituição Federal, reservada exclusivamente às polícias civis e à polícia federal. Tal repartição de competências construída a partir de uma restritiva da separação entre funções ostensivas e investigativas tem gerado entraves operacionais significativos, retardando o fluxo processual e fragmentando a atuação estatal no enfrentamento à criminalidade, sobretudo nas infrações de menor potencial ofensivo, que representam uma expressiva parcela das ocorrências penais no país.

Esse modelo, embora fundado em princípios de legalidade e especialização funcional, não está imune às críticas; muitas delas direcionadas à sua baixa eficiência

prática, à sobrecarga das delegacias de polícia civil e ao descompasso entre a atuação ostensiva imediata da polícia militar e a posterior formalização do procedimento investigativo por outro órgão. Em diversas situações, esse descompasso tem contribuído para o aumento da sensação de impunidade, para o retrabalho administrativo e para o desperdício de recursos públicos. A tramitação fragmentada de procedimentos envolvendo infrações de menor gravidade, como o porte de entorpecentes para consumo pessoal, ameaças ou perturbação do sossego, acaba por submeter o sistema de justiça criminal a uma burocracia desnecessária, que poderia ser mitigada por meio da adoção de soluções mais céleres e economicamente racionais.

É nesse cenário que o uso do Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) pelas polícias militares surge como uma alternativa legal, legítima e funcional para a superação parcial do problema. Fundamentado na Lei nº 9.099/1995, que instituiu os Juizados Especiais Criminais, o TCO não se configura como ato de investigação propriamente dito; trata-se, antes, de um registro administrativo circunstanciado dos fatos ocorridos, destinado a subsidiar o Ministério Público e o Poder Judiciário no encaminhamento célere de delitos de menor potencial ofensivo. Sua lavratura independe de inquérito policial e não exige, em sua origem, qualquer diligência investigativa aprofundada. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, inclusive, reconhece que a autoridade policial referida no artigo 69 da Lei 9.099 deve ser interpretada de forma ampla, de modo a incluir todos os agentes das forças de segurança pública legalmente investidos no exercício da função, o que abarca, indubitavelmente, os policiais militares em serviço regular.

A experiência da PMMG na lavratura do TCO tem sido particularmente bem-sucedida. Conforme dados obtidos por meio de estudos acadêmicos e relatórios institucionais, quase a totalidade dos municípios mineiros já adotam a lavratura do TCO diretamente pela Polícia Militar; medida que, além de reduzir o tempo de atendimento da ocorrência, aumenta a presença da viatura na área de patrulhamento e permite que o cidadão; vítima ou autor de fato; seja atendido com dignidade, celeridade e respeito aos seus direitos fundamentais. A economia gerada com a redução de deslocamentos até delegacias, bem como o aproveitamento racional do efetivo policial e da frota operacional, tem se revelado expressiva. Em termos simbólicos, a adoção do TCO reforça o reconhecimento institucional da PMMG como força de confiança social, capaz de atuar

em consonância com os princípios da eficiência, da legalidade e da economicidade, sem invadir competências constitucionais da polícia judiciária.

É importante destacar, ainda, que o uso do TCO por parte das polícias militares não exige alteração constitucional; trata-se de uma interpretação normativa e jurisprudencial que reconhece a compatibilidade da lavratura desse documento com o escopo funcional da polícia ostensiva. Esse ponto é de extrema relevância, pois aponta para um caminho possível de expansão da atuação policial sem necessidade de ruptura institucional ou reforma constitucional de alto custo político. Ao contrário do que sustentam alguns setores conservadores da doutrina jurídica, o avanço das polícias militares sobre a lavratura do TCO não representa uma ameaça ao equilíbrio de competências; representa, sim, uma resposta concreta e eficaz a um gargalo histórico da segurança pública brasileira.

A atuação da PMMG, nesse contexto, constitui um exemplo exitoso de como é possível compatibilizar o respeito ao texto constitucional com práticas inovadoras e eficazes, alinhadas aos princípios do processo penal moderno e da prestação de serviço público de qualidade. A lavratura do TCO, quando feita com base em protocolos padronizados, capacitação continuada e integração com o sistema de justiça, não apenas fortalece o ciclo operacional das polícias ostensivas; ela também contribui para a valorização institucional da corporação e para o aumento da confiança social no sistema penal como um todo.

Portanto, a experiência mineira não deve ser compreendida como uma exceção isolada, mas como paradigma de atuação compatível com a ampliação responsável das atribuições policiais dentro dos marcos normativos atuais. Tal constatação não apenas reforça a importância da PMMG como referência nacional, como também aponta para um caminho de institucionalização progressiva de boas práticas que podem, no futuro, servir de base para uma reestruturação mais ampla e eficiente da segurança pública em nível federal, inspirada na lógica integrada e funcional que caracteriza as forças policiais europeias.

#### **10.4 Eficiência Operacional: O TCO e o Ciclo Incompleto com Resultados Positivos**

A adoção progressiva do Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) pelas polícias militares estaduais representa um dos mais relevantes avanços institucionais em matéria de racionalização do fluxo penal no Brasil contemporâneo. Embora o sistema brasileiro de segurança pública ainda esteja juridicamente estruturado sob uma lógica de ciclo incompleto em que a polícia militar exerce a função ostensiva e a polícia civil detém o monopólio da investigação, a experiência da lavratura do TCO pelas corporações ostensivas demonstra, de maneira concreta, que é possível alcançar elevados níveis de eficiência mesmo dentro dos limites funcionais impostos pela Constituição Federal. A simplificação dos procedimentos, a redução do retrabalho, o atendimento direto no local dos fatos e a maior economicidade na alocação dos recursos logísticos e humanos indicam que o ciclo incompleto, ainda que normativamente mantido, pode ser funcionalmente mitigado por práticas operacionais integradoras.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou entendimento no sentido de que o TCO não possui natureza investigativa e, portanto, não se trata de atribuição exclusiva das polícias judiciárias. Ao contrário, trata-se de um relato formal e pormenorizado da ocorrência, cabível nos casos de infrações penais de menor potencial ofensivo, nos termos do artigo 61 da Lei n.º 9.099/1995, cujo objetivo principal é permitir a tramitação célere junto aos Juizados Especiais Criminais. Com base em precedentes firmados em ações como a ADI 3807 e o RE 1.050.631, a Suprema Corte reconheceu que qualquer autoridade policial, nos termos do artigo 144 da Constituição, pode ser incumbida da lavratura do TCO; entre elas, os integrantes das polícias militares. Essa compreensão vem sendo reforçada por normas infralegais e por provimentos de tribunais de justiça em diversos estados da federação, como o Provimento 18/2015 do TJGO, que autoriza expressamente a atuação da PM na lavratura do TCO.

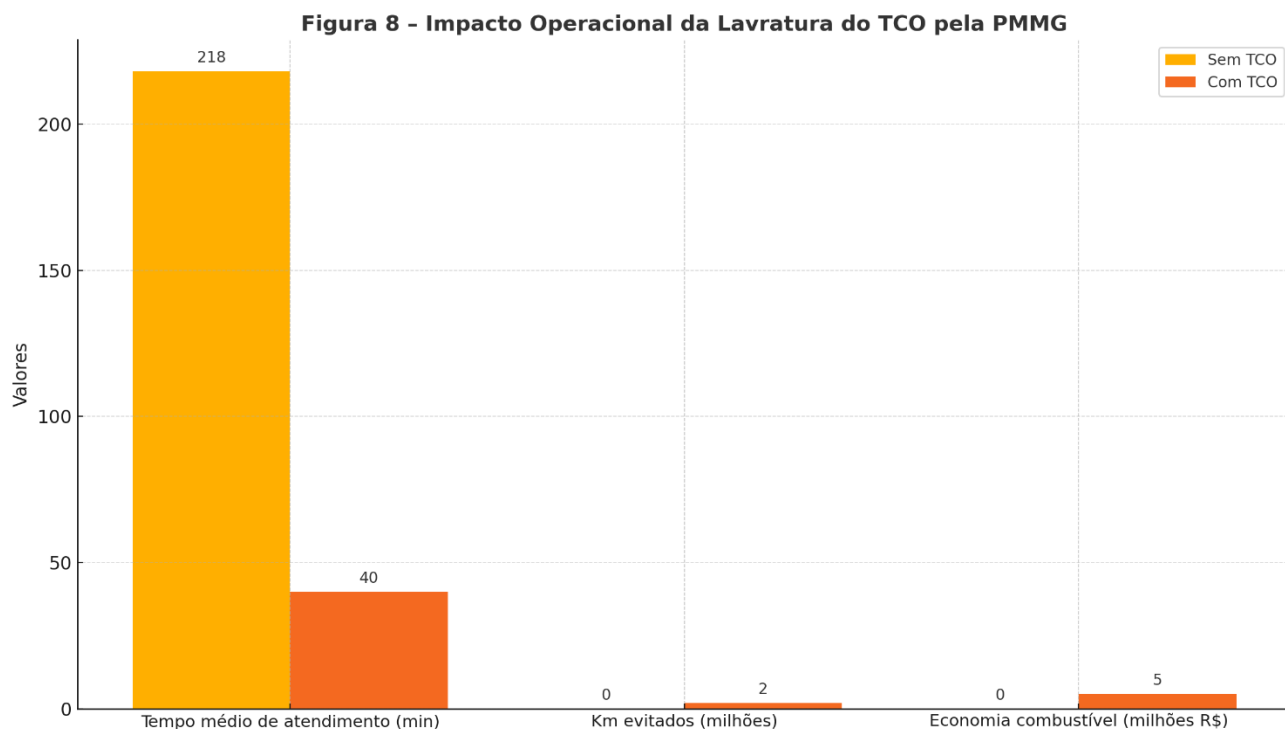
No caso da Polícia Militar de Minas Gerais, a adoção do TCO é expressiva e funcionalmente consolidada. Segundo dados apresentados no seminário do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, a PMMG já realiza a lavratura do TCO em mais de 97% dos municípios do estado. Os efeitos dessa prática são notórios: a corporação estimou uma economia superior a cinco milhões de reais em combustíveis e manutenção de viaturas, fruto da eliminação de deslocamentos a delegacias localizadas em cidades distantes;

registrou-se, ainda, um ganho operacional superior a dois milhões de quilômetros evitados em deslocamentos administrativos, com conseqüente permanência da guarnição em sua área de patrulhamento, reforçando a presença ostensiva e a sensação de segurança nas comunidades atendidas.

A análise comparativa com outros estados confirma que o caso mineiro não é isolado, mas representa o ápice de uma tendência nacional. Relatórios como o produzido pela Revista Susp (2022) identificaram que pelo menos 17 unidades da federação já implantaram integral ou parcialmente o sistema de TCO pelas polícias militares. Estados como Santa Catarina, Goiás, Paraná e Rio Grande do Sul também desenvolveram soluções tecnológicas próprias como o “PMSC Mobile”, premiado internacionalmente para a integração entre a lavratura do TCO e os sistemas judiciais eletrônicos (PJe, SAJ, Projudi). Essa sinergia interinstitucional tem produzido resultados concretos de melhoria da produtividade policial, agilidade processual e fortalecimento da legitimidade institucional junto ao Poder Judiciário.

Entre os indicadores analisados, destaca-se o impacto positivo do TCO na redução da sensação de impunidade. A lavratura do documento no local dos fatos elimina a necessidade de condução coercitiva das partes à delegacia, evita a revitimização e permite o compromisso imediato de comparecimento ao juizado; além disso, ao impedir o engessamento da atuação policial por burocracias desnecessárias, libera efetivos para funções finalísticas. Outro ponto de destaque é a diminuição do tempo médio entre o registro da ocorrência e o início da persecução penal: enquanto o encaminhamento tradicional pode levar horas ou dias, o TCO lavrado pela PM chega ao juizado de forma quase imediata, por via digital.

<b>Tabela 4 – Comparativo de Adoção do TCO por Polícias Militares Estaduais</b>				
<b>Estado</b>	<b>Adoção do TCO</b>	<b>Integração Digital</b>	<b>Economia Operacional (estimada)</b>	<b>Percentual de Municípios com TCO</b>
Minas Gerais	Consolidada	Parcial (Ofício)	R\$ 5 milhões/ano	97%
Santa Catarina	Plena	Total (PJe Mobile)	8 mil laudos/ano evitados	100%
Goiás	Avançada	Parcial (Judiciário)	Alta economia de combustível	85%
Paraná	Estável	Parcial (SAJ)	Não divulgado	70%
São Paulo	Interrompida	Descontinuada	Não aplicável	-
<b>Fonte:</b> Adaptado de Rev. Susp (2022); Emerson Figueiredo (2021); dados oficiais de seminários estaduais.				



Fonte: Dados adaptados de TJMG (2019), Emerson Figueiredo (2021) e Revista Susp (2022).

A experiência acumulada por corporações como a PMMG revela que o TCO não apenas aproxima as forças policiais estaduais de uma prática análoga ao ciclo completo de polícia, como também atua como instrumento de modernização do serviço público, sem demandar reformas constitucionais. Sua consolidação, acompanhada por protocolos claros, interoperabilidade entre sistemas e formação técnica continuada, representa um dos caminhos mais concretos para a eficiência do sistema penal brasileiro e a valorização da atuação policial no plano da legalidade, da efetividade e do respeito aos direitos fundamentais.

## **11. Estudo Comparado: Guarda Nacional Republicana (Portugal) × Polícia Militar de Minas Gerais (Brasil)**

A análise comparativa entre a Guarda Nacional Republicana (GNR) de Portugal e a Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) oferece uma oportunidade valiosa para compreender os pontos de convergência institucional entre dois modelos de força pública de natureza militar, cujas estruturas, funções e doutrinas são moldadas por realidades jurídicas distintas, mas que apresentam notáveis similitudes operacionais. Ambas as corporações são regidas por princípios militares de hierarquia e disciplina, estruturadas em comandos verticais e com sólida formação doutrinária voltada para a defesa da ordem pública, o respeito aos direitos fundamentais e a proteção das comunidades onde atuam. Essa proximidade funcional permite considerar a PMMG como uma das instituições brasileiras com maior aderência aos padrões europeus de segurança pública centralizada e militarizada.

A GNR portuguesa é uma força de segurança de natureza militar e competência nacional, subordinada ao Ministério da Administração Interna para fins operacionais e ao Ministério da Defesa Nacional para fins disciplinares. Atua em missões de segurança pública, policiamento rural, proteção ambiental, fiscalização de trânsito e apoio à proteção civil. Sua capilaridade territorial é ampla, com presença em regiões remotas, e seu efetivo é formado por militares de carreira, submetidos a rígidos padrões de formação inicial e continuada. A GNR possui ainda competência parcial para a investigação criminal, atuando na produção de atos de polícia judiciária em determinadas classes de infrações penais, sob a direção funcional do Ministério Público.

A PMMG, por sua vez, é uma força estadual de segurança pública de caráter militar, cuja missão é a preservação da ordem pública e a promoção da segurança dos cidadãos no território mineiro. Embora subordinada ao Governo do Estado de Minas Gerais, integra o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e atualmente deve ser organizada sob os princípios da Lei Orgânica Nacional. Tal como a GNR, a PMMG está presente em todo o território estadual, inclusive em regiões rurais e de difícil acesso, realizando patrulhamento preventivo, atendimento de emergências, policiamento ambiental, ações de defesa civil e controle de multidões. Seu corpo de oficiais e praças é recrutado por meio de concurso público e passa por formação em academias militares

reconhecidas, onde a disciplina institucional e a ética do serviço público são pilares centrais.

Uma diferença central entre as duas instituições reside na atribuição formal da função investigativa. Enquanto a GNR pode atuar como órgão de polícia judiciária em colaboração direta com o Ministério Público português, a PMMG, conforme o modelo brasileiro previsto no artigo 144 da Constituição, não possui competência para realizar investigações criminais, sendo limitada à lavratura de boletins de ocorrência e, nos estados onde há regulamentação, à lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO). Entretanto, como discutido nas seções anteriores, a lavratura do TCO tem operado como um vetor de aproximação entre o modelo brasileiro e o europeu, permitindo à PMMG agir com maior eficácia e autonomia na persecução de infrações de menor potencial ofensivo, sem a necessidade de recorrer ao aparato da polícia civil.

No campo da formação ética e disciplinar, ambas as instituições demonstram forte aderência a códigos de conduta próprios. A PMMG adota o Código de Ética e Disciplina dos Militares do Estado de Minas Gerais (Lei Complementar n.º 164/2022), que orienta as condutas dos seus membros com base nos princípios da legalidade, moralidade, urbanidade, lealdade institucional e respeito à dignidade humana. De forma equivalente, a GNR se submete ao Estatuto Disciplinar da Guarda, que estabelece normas rigorosas de comportamento profissional e preconiza a prestação de um serviço público isento, eficiente e comprometido com o interesse coletivo. Essa proximidade ética reforça o argumento de que a PMMG não apenas possui estrutura análoga à GNR, como já implementa padrões normativos similares àqueles exigidos nas forças de segurança europeias.

A seguir, apresenta-se uma tabela, que sistematiza as principais semelhanças e diferenças entre as duas corporações, reforçando o caráter analítico-comparativo desta seção:

<b>Tabela 5 – Comparativo Analítico: GNR (Portugal) × PMMG (Brasil)</b>		
<b>Critério</b>	<b>GNR – Portugal</b>	<b>PMMG – Brasil</b>
<b>Natureza Jurídica</b>	Força policial de natureza militar	Força policial militar estadual
<b>Subordinação</b>	Ministério da Administração Interna e Defesa	Governo do Estado de Minas Gerais
<b>Atuação Territorial</b>	Nacional	Estadual (todo território mineiro)
<b>Missões</b>	Policimento rural, ambiental, trânsito	Policimento ostensivo, ambiental, emergências
<b>Formação</b>	Curso militar e doutrina própria	Academia militar com doutrina estadual
<b>Código de Ética</b>	Estatuto Disciplinar da GNR	Código de Ética dos Militares de Minas Gerais
<b>Investigação Criminal</b>	Sim (com autorização do MP)	Não ( TCO* )
<b>Lavratura de TCO</b>	Não aplicável	Sim (97% dos municípios mineiros)
<b>Presença Comunitária</b>	Forte	Forte
<b>Capacidade de Mobilização</b>	Nacional e internacional (ex: missões ONU/Cooperação UE)	Regional

**Fonte:** Dados compilados de legislação comparada e documentos institucionais da GNR e PMMG.

## 12. Lições Comparativas e Potencial de Nacionalização

A comparação entre os modelos institucionais da Guarda Nacional Republicana (Portugal) e da Polícia Militar de Minas Gerais revela mais do que simples semelhanças organizacionais ou doutrinárias; ela evidencia a existência de um potencial real de integração entre a estrutura federativa brasileira e as práticas europeias de policiamento centralizado, disciplinado e eficiente. As convergências identificadas na pesquisa demonstram que o Brasil não apenas possui forças estaduais aptas a operar segundo padrões internacionais de legalidade, respeito aos direitos humanos e eficácia operacional, como também dispõe de experiências concretas que antecipam, na prática, uma reconfiguração possível do sistema nacional de segurança pública.

A PMMG, em particular, desponta como um modelo consolidado, que alia capilaridade territorial a um alto grau de profissionalização e disciplina institucional. Sua atuação ética, respaldada por um código próprio, e seu compromisso com a prestação de um serviço público eficaz colocam a corporação em patamar equivalente ao de muitas forças policiais europeias. Ao incorporar, de forma legítima e juridicamente respaldada, a lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO), a PMMG tem contribuído para a racionalização do fluxo penal, a desburocratização do sistema de justiça e o aumento da presença policial em áreas vulneráveis — tudo isso sem afrontar os limites constitucionais que estruturam o modelo federativo brasileiro.

Esses elementos indicam que a discussão sobre o ciclo completo de polícia no Brasil não precisa, necessariamente, estar condicionada a reformas constitucionais de alto custo político e jurídico. A adoção de boas práticas administrativas, como o TCO; a implementação de protocolos operacionais compartilhados entre forças ostensivas e judiciárias; e o fortalecimento da interlocução entre os sistemas de segurança e justiça são caminhos viáveis e imediatos para a construção de uma política de segurança pública mais integrada, eficiente e compatível com as exigências de um Estado Democrático de Direito. A lavratura do TCO pela PMMG, nesse contexto, representa uma solução técnica e funcional que supera, em parte, a dicotomia entre prevenção e repressão, tornando-se um importante instrumento de aproximação com os paradigmas europeus.

A replicação dessa experiência em nível federal dependerá, naturalmente, de um esforço político e institucional para o reconhecimento da maturidade administrativa das

polícias militares estaduais. Isso exige, por um lado, o fortalecimento dos mecanismos de controle externo e interno da atividade policial, garantindo a legalidade e a legitimidade das ações; por outro lado, requer a valorização das boas práticas já implementadas, com especial atenção àquelas que demonstram resultados mensuráveis em termos de eficiência, economia processual, segurança jurídica e redução da sensação de impunidade.

A nacionalização de um modelo inspirado na PMMG; com ênfase em sua doutrina disciplinar, na padronização de procedimentos, na capacitação permanente de seus quadros e na atuação ética e preventiva; pode representar um passo importante na reestruturação do sistema de segurança pública brasileiro. Não se trata, portanto, de importar modelos estrangeiros de forma acrítica, mas de reconhecer que as melhores práticas institucionais já estão em curso em determinadas unidades da federação e que sua sistematização pode fornecer os elementos necessários para a construção de um novo paradigma nacional, ancorado na eficiência, na legalidade e na proximidade com a população.

Essa proposta de nacionalização não significa a ruptura do pacto federativo, mas sim a sua qualificação, por meio de uma harmonização funcional das polícias estaduais, que garanta maior equidade na prestação do serviço público de segurança entre as unidades da federação. A padronização de condutas, a interoperabilidade dos sistemas e o estímulo à formação compartilhada podem reduzir desigualdades regionais e permitir que modelos de excelência, como o mineiro, se tornem referência não apenas para estados em fase de desenvolvimento institucional, mas também para a formulação de uma política nacional coerente e integrada.

### **13. A Força Nacional de Segurança Pública: Limites, Potencial e Inspiração para um Novo Modelo**

A Força Nacional de Segurança Pública (FNSP) representa uma tentativa singular de resposta do Estado brasileiro às crescentes demandas por coordenação interestadual e resposta emergencial no âmbito da segurança pública. Criada em 2004, por meio do Decreto nº 5.289, a FNSP surgiu como um mecanismo federativo de cooperação entre os entes da federação, com o objetivo de atuar em situações excepcionais de crise, conflitos urbanos de alta intensidade, desastres naturais ou grandes eventos. Embora sua gênese esteja vinculada a necessidades operacionais urgentes, a FNSP se consolidou como um experimento institucional relevante no cenário de um país marcado pela profunda descentralização das políticas de segurança e pela fragmentação de suas forças policiais.

No contexto da estrutura federativa delineada pelo artigo 144 da Constituição Federal de 1988, a segurança pública no Brasil está primordialmente atribuída aos estados, o que resulta em um sistema operacionalmente repartido entre polícias civis e militares, com atribuições distintas e limitada integração. Nesse arranjo, a ausência de um comando nacional efetivo para ações de policiamento ostensivo e de policiamento de emergência tornou-se um problema recorrente, sobretudo diante da incapacidade de resposta de muitas unidades federativas frente a situações de descontrole territorial, violência endêmica ou calamidades públicas. A criação da FNSP, nesse sentido, simboliza o reconhecimento, por parte da União, da necessidade de um instrumento de ação direta e imediata que transcendesse os limites do modelo federado tradicional sem, no entanto, rompê-lo formalmente.

Ao longo das últimas duas décadas, a FNSP acumulou missões de relevância estratégica, atuando em operações de controle em presídios, repressão a ondas de violência urbana, apoio em desastres naturais e reforço de segurança em eventos como os Jogos Pan-Americanos de 2007, a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016. Todavia, apesar da sua relevância operacional, a FNSP manteve-se à margem de uma institucionalização plena, operando de forma temporária, com efetivos cedidos temporariamente pelos estados e sob uma lógica administrativa de convênios, o que limita sua autonomia, capacidade técnica e identidade institucional.

A análise da FNSP permite vislumbrar tanto seu valor simbólico como instrumento de coesão federativa emergencial quanto suas limitações estruturais que a impedem de se constituir como uma força nacional permanente, com doutrina, quadro funcional próprio e capacidade plena de resposta. Em diversos momentos, autores e instituições sugeriram a possibilidade de sua federalização, convertendo-a em um modelo nacional de policiamento com características análogas às gendarmarias europeias, como a Gendarmerie Nationale francesa, a Guardia Civil espanhola e a Guarda Nacional Republicana portuguesa (Zaverucha, 2010; Oliveira, 2021; Cano & Borges, 2020). Contudo, como se demonstrará nos tópicos seguintes, essa transição jamais se concretizou, e as limitações normativas e operacionais da FNSP continuam a restringir seu impacto sistêmico.

O presente capítulo, portanto, dedica-se a explorar em profundidade a estrutura da FNSP, sua origem legal, composição e funcionamento, bem como suas limitações mais evidentes. Busca-se compreender o papel que ela desempenha como força de apoio no atual sistema de segurança pública e, sobretudo, avaliar sua utilidade como fonte de inspiração; e não de transformação direta; para a proposta de criação de uma nova Força Policial Nacional Federalizada, que será apresentada no capítulo seguinte. Ao final, argumenta-se que, embora a FNSP não deva ser o ponto de partida institucional para uma força definitiva, seu know-how operacional, sua lógica de integração federativa e sua vocação emergencial constituem elementos valiosos para a formulação de um novo paradigma nacional de segurança pública, mais integrado, permanente e democraticamente legitimado.

### **13.1 Origem, Fundamentos Legais e Estrutura Organizacional**

A Força Nacional de Segurança Pública (FNSP) foi instituída em 2004, por meio do Decreto nº 5.289, como resposta à crescente percepção de que o modelo federativo brasileiro, em sua configuração fragmentada, carecia de um instrumento de intervenção rápida, capaz de lidar com situações de excepcionalidade em matéria de segurança pública. O decreto estabelece a FNSP como um programa de cooperação entre a União e os Estados, coordenado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), então

vinculada ao Ministério da Justiça, atualmente reorganizado sob a designação de Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP).

A criação da FNSP deve ser compreendida no contexto de ausência de uma força nacional permanente com poder de atuação ostensiva em todo o território nacional, bem como no reconhecimento da incapacidade de resposta isolada por parte de muitos estados diante de crises agudas. Ao contrário da Polícia Federal, cujas atribuições estão restritas a crimes de interesse da União, e das Polícias Militares e Cíveis, subordinadas aos governos estaduais, a FNSP nasce com a missão de atuar em apoio aos entes federativos, mediante solicitação formal ou por convocação da União, em casos que demandem reforço tático, logístico ou técnico-operacional.

Juridicamente, a FNSP não constitui uma corporação com personalidade jurídica própria, nem está prevista na Constituição Federal como órgão permanente de segurança pública. Sua existência está lastreada exclusivamente em ato infraconstitucional, o que a coloca em uma posição de vulnerabilidade institucional e de dependência política do Executivo federal. Além disso, sua composição é inteiramente baseada em voluntariado: os integrantes da FNSP são policiais militares, civis, peritos e bombeiros militares temporariamente cedidos pelos estados, mediante convênios de cooperação técnica. Cada ente federado define, por adesão, os critérios de cessão, remuneração complementar, período de atuação e retorno dos profissionais a seus quadros de origem.

Essa lógica de composição temporária impede a consolidação de uma carreira própria, com identidade funcional, doutrina padronizada e continuidade de formação técnico-profissional. Os profissionais da FNSP, embora muitas vezes altamente capacitados em suas áreas de origem, enfrentam limitações práticas na formação de uma cultura organizacional autônoma, além da ausência de vínculos institucionais diretos com o órgão federal que coordena as operações. Esse arranjo compromete o desenvolvimento de um corpo técnico especializado e, sobretudo, a padronização de procedimentos operacionais e administrativos, indispensável para a atuação coesa em situações críticas.

Do ponto de vista administrativo, a FNSP está vinculada ao MJSP e operacionalizada pela Diretoria da Força Nacional, subordinada à Secretaria Nacional de Segurança Pública. Sua atuação ocorre mediante Planos de Operação específicos, elaborados caso a caso, conforme solicitação do ente requisitante e aprovação da SENASP. Esses planos contemplam objetivos operacionais, escalonamento de tropas,

logística, prazos e critérios de desmobilização. As operações podem incluir o apoio à segurança urbana, policiamento em áreas de conflito agrário, reforço a missões de proteção ambiental, controle de distúrbios civis, segurança em eventos de grande porte e, mais recentemente, suporte a políticas públicas em áreas vulneráveis, como o programa de combate à violência doméstica nas capitais brasileiras.

Embora o arcabouço normativo da FNSP tenha sido parcialmente complementado por portarias, instruções normativas e manuais operacionais internos, não existe legislação federal com força de lei ordinária ou complementar que lhe confira o status de corporação policial de caráter nacional. Isso representa um importante entrave à sua consolidação institucional, uma vez que limita sua autonomia funcional e a torna dependente de decisões executivas de caráter circunstancial.

No aspecto financeiro, a FNSP é custeada com recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP-Fundo), do MJSP, podendo haver contrapartidas financeiras por parte dos estados ou municípios solicitantes. Contudo, a instabilidade orçamentária, as dificuldades de repasse regular e a ausência de previsão legal para despesas estruturais permanentes dificultam o planejamento de médio e longo prazo. Essa fragilidade reflete-se na escassez de infraestrutura própria, como quartéis permanentes, centros de formação e unidades logísticas regionalizadas.

Em síntese, a FNSP constitui uma força estrategicamente relevante, porém juridicamente frágil e organizacionalmente transitória. Sua criação preencheu, de maneira parcial, uma lacuna institucional do modelo federativo brasileiro, mas sua natureza jurídica precária, ausência de carreira, limitações operacionais e dependência política a impedem de assumir um papel central na governança da segurança pública nacional. Sua existência, no entanto, serve como ponto de partida para reflexões mais amplas sobre a criação de uma força nacional permanente, com doutrina própria, estrutura federativa compatível e vínculo orgânico com o Ministério da Justiça e Segurança Pública.

### **13.2 Perfil Operacional: Atuação e Missões Típicas**

Desde sua criação, a Força Nacional de Segurança Pública (FNSP) tem se destacado por sua capacidade de mobilização em situações emergenciais, atuando como

instrumento de resposta tática do Estado brasileiro diante de crises que extrapolam a capacidade operacional dos entes federados. Seu perfil operacional caracteriza-se por três eixos principais: Atuação emergencial e temporária; presença interestadual coordenada pelo Governo Federal; e foco na recomposição da ordem pública em cenários de elevada tensão social, risco institucional ou grandes eventos.

A natureza episódica e flexível da FNSP permitiu que, ao longo de duas décadas, ela fosse empregada em uma variedade de missões, incluindo:

- Controle de distúrbios civis e segurança urbana em estados sob colapso parcial da ordem pública, como no caso do Espírito Santo (2017), Ceará (2019 e 2020) e Rio Grande do Norte (2023);
- Intervenções em estabelecimentos prisionais após rebeliões e massacres, como os ocorridos no Amazonas (2017) e no Pará (2019), atuando em conjunto com o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN);
- Reforço na segurança de grandes eventos nacionais e internacionais, incluindo os Jogos Pan-Americanos (2007), a Copa das Confederações (2013), a Copa do Mundo FIFA (2014) e os Jogos Olímpicos Rio 2016;
- Missões ambientais e fundiárias, como o apoio ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), no combate a crimes ambientais na Amazônia Legal;
- Atuação em calamidades públicas, como enchentes, deslizamentos e situações de desabrigamento em larga escala, em apoio à Defesa Civil Nacional;
- Participação em operações conjuntas com a Polícia Federal, PRF, Exército e Agências Estaduais no combate ao tráfico de drogas, armas e na repressão a organizações criminosas interestaduais.

De acordo com relatórios do Ministério da Justiça e Segurança Pública e dados consolidados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2023), a FNSP já realizou mais de 700 operações em todos os estados da federação, com destaque para a Região Norte, onde sua presença tem sido constante no enfrentamento de crimes ambientais e em apoio à segurança indígena. A média de duração das operações varia entre 60 e 180 dias, sendo que, em casos excepcionais, como o da Operação de Garantia

da Lei e da Ordem (GLO) no Rio de Janeiro (2018), houve atuações prolongadas que se estenderam por mais de um ano.

Apesar da sua importância prática, a atuação da FNSP apresenta limitações operacionais significativas, sobretudo relacionadas à sua natureza não permanente e à rotatividade dos seus efetivos. Como seus integrantes são designados por tempo determinado e provêm de diferentes estados, a padronização doutrinária, a coesão tática e o entrosamento funcional são frequentemente comprometidos, exigindo períodos intensivos de nivelamento antes de cada operação. Tal cenário implica desafios logísticos consideráveis, desde a mobilização rápida até o transporte, alojamento, remuneração adicional e provisão de equipamentos, que muitas vezes dependem de estruturas locais improvisadas.

Além disso, a ausência de unidades regionais fixas dificulta a criação de uma malha nacional de prontidão estratégica. Embora a Força possua sede em Brasília (DF), com capacidade limitada, não dispõe de quartéis, escolas ou depósitos logísticos descentralizados, fator que reduz sua velocidade de reação e sua capacidade de atuação simultânea em múltiplos pontos críticos do território nacional.

Apesar desses obstáculos, há ampla evidência de que a FNSP desempenha um papel fundamental em momentos de ruptura ou esgotamento das capacidades locais, sendo reconhecida como instrumento legítimo de ação da União nos limites permitidos pelo pacto federativo. Em 2022, por exemplo, uma pesquisa do FBSP indicou que 72% dos gestores estaduais de segurança consideravam “positiva” ou “muito positiva” a atuação da FNSP em seus respectivos territórios (FBSP, 2022).

No entanto, essa legitimidade empírica não se traduz em institucionalidade plena. A Força permanece, até o presente momento, desprovida de carreira funcional, de legislação específica com força de lei federal e de previsibilidade orçamentária, o que compromete sua perenidade e eficácia. Na prática, ela opera como um corpo temporário de elite, mobilizado sob demanda, mas desprovido de identidade permanente, estabilidade de quadros e doutrina unificada, fatores imprescindíveis para uma força nacional de segurança no século XXI.

Em vista dessas características, a FNSP deve ser compreendida não como solução estrutural, mas como protótipo funcional, cuja existência revela tanto os acertos possíveis quanto os limites intrínsecos do modelo atual de coordenação federativa da segurança

pública. A compreensão de suas missões, êxitos e insuficiências é essencial para formular uma proposta de criação de uma nova força policial nacional federalizada, inspirada nos elementos mais exitosos da FNSP, mas fundada em bases jurídico-institucionais sólidas, permanentes e democraticamente orientadas.

### 13.3 Limitações Estruturais e Críticas Institucionais

Apesar de sua relevância simbólica e operativa, a Força Nacional de Segurança Pública (FNSP) apresenta um conjunto de limitações estruturais que compromete sua capacidade de transformação em uma instituição perene, eficaz e coerente com os desafios contemporâneos da segurança pública brasileira. Essas limitações têm sido objeto de críticas recorrentes por parte da literatura especializada, de órgãos de controle e da própria comunidade científica dedicada à análise das políticas de segurança pública.

Em primeiro lugar, destaca-se a ausência de constitucional. Essa fragilidade normativa compromete sua legitimidade institucional e a torna excessivamente dependente da vontade política, o que dificulta seu planejamento de longo prazo e sua blindagem contra instabilidades administrativas. Conforme argumenta Zaverucha (2010), a natureza legal da FNSP revela uma “fragilidade ontológica”, pois impossibilita sua consolidação como órgão permanente da segurança pública nacional.

Além disso, a ausência de um quadro funcional próprio compromete severamente a formação de uma doutrina organizacional unificada. Seus efetivos são compostos, de forma voluntária e temporária, por policiais militares, civis, bombeiros e peritos oriundos das diversas unidades federativas, com formações, culturas institucionais, valores e práticas operacionais profundamente distintas. Como resultado, a FNSP carece de identidade organizacional própria, operando como um agrupamento transitório de profissionais sem vínculos estáveis com a instituição central. Essa característica impacta diretamente a coesão das operações, a padronização dos procedimentos e a efetividade do comando e controle.

Do ponto de vista doutrinário, não há currículo nacional de formação contínua, nem escola institucional própria da FNSP com capacidade para absorver, formar e capacitar **regularmente** seus quadros. Os cursos de nivelamento ministrados antes das

missões, ainda que relevantes, são pontuais e insuficientes para harmonizar práticas entre profissionais oriundos de realidades estaduais tão distintas. Oliveira (2021) alerta que esse modelo compromete a autonomia técnico-operacional da força, pois ela está sempre à mercê de processos adaptativos circunstanciais, que não constroem cultura organizacional duradoura.

No plano administrativo, a inexistência de infraestrutura descentralizada, como bases operacionais regionais, centros de apoio logístico e depósitos táticos, compromete a agilidade da mobilização. As operações da FNSP geralmente dependem de estruturas provisórias, improvisadas nos locais de atuação ou cedidas temporariamente pelos órgãos requisitantes, o que compromete a padronização da logística, a manutenção de equipamentos e o suporte aos efetivos em campo.

Do ponto de vista orçamentário, a FNSP também sofre com precariedade financeira e falta de previsão de custeio permanente. Embora receba recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP-Fundo), sua dependência de convênios com estados, a ausência de dotação orçamentária obrigatória e as constantes contingências fiscais afetam sua capacidade de planejamento estratégico e operacional. O Tribunal de Contas da União (TCU, 2019), em auditoria operacional sobre a FNSP, apontou a “ausência de previsibilidade e regularidade financeira” como um dos principais gargalos para sua consolidação institucional.

Há ainda críticas relativas à correição e ao controle democrático da atuação da FNSP. Como a força não possui corregedoria própria, ouvidoria independente ou sistema formal de controle externo, a fiscalização de sua atuação recai sobre os mecanismos dos estados de origem dos policiais cedidos ou, em última instância, sobre a própria SENASP. Isso fragiliza a responsabilização por eventuais abusos ou irregularidades, além de dificultar a coleta de dados consistentes para avaliação de desempenho, transparência institucional e controle social. Como assinala Brodeur (2010), a legitimidade de forças policiais em regimes democráticos depende, essencialmente, da existência de mecanismos de controle interno e externo eficazes, transparentes e acessíveis à sociedade.

Outro ponto frequentemente mencionado na literatura especializada é o caráter episódico, reativo e pontual da atuação da FNSP. Sua lógica de acionamento, baseada em solicitações emergenciais e temporárias, impede de assumir um papel estruturante e permanente nas políticas nacionais de segurança pública. A falta de integração formal da

FNSP ao Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), mesmo após sua criação em 2018 pela Lei nº 13.675, evidencia a lacuna entre seu papel estratégico e sua institucionalização efetiva (Silva, 2019).

Em síntese, a Força Nacional de Segurança Pública, embora tenha preenchido lacunas operacionais importantes no sistema policial brasileiro, permanece como uma estrutura administrativamente instável e exclusivamente temporária. Seu valor enquanto experiência federativa transitória é inegável, mas sua conversão em órgão de segurança pública permanente esbarra em obstáculos normativos, logísticos, culturais e políticos que a impedem de se consolidar como modelo nacional. Justamente por isso, torna-se necessário refletir sobre um novo desenho institucional, que aprenda com os acertos da FNSP, mas os transcenda, com base em fundamentos sólidos de legalidade, permanência e eficiência funcional.

### **13.4 A FNSP como Protótipo Incompleto de uma Força Policial Nacional**

A trajetória institucional da Força Nacional de Segurança Pública (FNSP), embora marcada por limitações estruturais, permite considerá-la como um protótipo funcional de uma força nacional, cuja existência demonstra tanto as carências do modelo federativo atual quanto os potenciais caminhos de reorganização da segurança pública brasileira. Nesse sentido, a FNSP não deve ser vista como um projeto fracassado, mas como um experimento estatal relevante, que oferece importantes subsídios para o desenho de uma política pública de caráter nacional, inspirada em parâmetros de coordenação, mobilização e integração federativa.

Na ausência de uma força permanente e nacional de policiamento ostensivo como existe em diversos países europeus com gendarmarias institucionalizadas, a FNSP preencheu um vácuo federativo evidente. Suas operações Inter jurisdicionais, sua coordenação pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública e sua vocação para atender emergências multicausais a colocam em uma posição singular: não é uma força federal plena, mas também não se restringe à lógica estadual do modelo constitucional de 1988. Essa ambiguidade estrutural, embora limitante, revela um potencial adaptativo que pode ser aprimorado e institucionalmente consolidado em uma nova arquitetura estatal.

O que distingue a FNSP das gendarmarias europeias não é apenas sua origem normativa, mas sobretudo sua ausência de permanência, carreira própria, doutrina unificada e presença territorial fixa. Instituições como a Gendarmerie Nationale (França), a Guardia Civil (Espanha) e a Guarda Nacional Republicana (Portugal) foram constituídas como forças armadas de natureza policial, com capacidade de atuação em tempos de paz e de guerra, com funções preventivas, repressivas e investigativas, e com forte presença em áreas rurais ou periféricas, onde a presença estatal se mostra mais rarefeita (Rodrigues, 2021).

Essas gendarmarias são nacionalmente organizadas, hierarquicamente integradas e funcionalmente completas, atuando sob o controle de um único ministério (em geral, o Ministério do Interior ou da Administração Interna) e dotadas de infraestrutura logística, formação unificada e aparato normativo próprio. A capilaridade territorial, a disciplina militar e a dupla competência funcional (policial e administrativa/militar) lhes conferem alta capacidade de resposta em cenários de crise, controle de desordens civis, calamidades públicas e criminalidade organizada. Não se trata, portanto, apenas de polícias repressivas, mas de instrumentos integrados de política pública de segurança com vocação nacional e versatilidade funcional (Europol, 2022).

A FNSP, nesse contexto comparativo, representa uma tentativa embrionária de verticalização do policiamento ostensivo, inserida em uma realidade federativa que ainda resiste a modelos nacionalizados de força pública. O fato de operar sob a coordenação do MJSP, com tropa de mobilidade tática e possibilidade de atuação em todo o território nacional, já a aproxima simbolicamente das gendarmarias. No entanto, sua natureza temporária e sua instabilidade funcional a mantêm como um modelo incompleto e inacabado, incapaz de sustentar sozinho a reestruturação da segurança pública no Brasil.

Do ponto de vista doutrinário, a FNSP também carece de um esquema organizacional consolidado. Diferentemente das forças militares e policiais tradicionais, que possuem sistemas próprios de formação, cultura institucional e identidade profissional, a FNSP opera como uma coalizão transitória de quadros estaduais. Tal arranjo dificulta o desenvolvimento de uma identidade organizacional, que é componente indispensável para a legitimação e a eficácia de qualquer corpo estatal de segurança (Bayley, 2006; Brodeur, 2010). Em contraponto, as gendarmarias europeias desenvolveram códigos de ética próprios, sistemas autônomos de doutrina e formação, e

mecanismos internos de supervisão, o que lhes confere estabilidade funcional e previsibilidade normativa.

Diante disso, a FNSP se configura como um modelo potencial, mas não realizado, um “protótipo funcional” que demonstrou a necessidade e a possibilidade de atuação interestadual coordenada, mas que não possui as condições institucionais para se tornar uma corporação nacional de pleno direito. Para que esse salto seja dado, seria necessária a criação de uma nova força policial nacional, inspirada na experiência da FNSP, mas estruturada com base em três pilares fundamentais: Base legal sólida, com previsão constitucional e lei ordinária específica; estrutura funcional própria, com quadros permanentes, plano de carreira e doutrina unificada; e governança democrática, com sistemas de controle institucional, corregedoria autônoma e vinculação à fiscalização do Ministério Público.

Assim, não apenas conclui-se que a FNSP é insuficiente como solução final para os dilemas da segurança pública no Brasil, mas a reconhece como um marco evolutivo dentro de uma trajetória de reformas inacabadas. A proposta de criação de uma nova Força Policial Nacional Federalizada, constitui uma tentativa de superar os limites da FNSP e de materializar os potenciais que ela apontou, integrando-os a um novo paradigma de organização policial, inspirado nos modelos europeus, mas adaptado às realidades constitucionais, territoriais e sociais do Brasil.

## 14. Proposta de Criação de uma Nova Força Policial Nacional no Brasil

### 14.1 Do Diagnóstico à Proposta Estruturante

A persistente fragmentação do sistema de segurança pública brasileiro, consagrada pelo modelo federativo instituído pela Constituição de 1988, expôs ao longo das últimas décadas suas limitações estruturais para lidar com os desafios complexos da criminalidade contemporânea. O dualismo funcional entre as Polícias Militares e Cíveis, o ciclo incompleto de atuação, a ausência de padronização operacional e a disparidade federativa na aplicação de políticas públicas de segurança culminaram em um sistema de baixa eficiência, vulnerável às pressões locais, incapaz de respostas rápidas e articuladas, especialmente frente ao avanço do crime organizado e da violência difusa em áreas periféricas e interioranas. Em resposta parcial a essas falhas, a criação da Força Nacional de Segurança Pública (FNSP), em 2004, representou um esforço emergencial da União em construir um mecanismo de intervenção rápida e interjurisdicional. Contudo, a FNSP revelou-se um modelo transitório, juridicamente frágil, institucionalmente descontinuado e logisticamente limitado.

É nesse contexto que emerge a presente proposta: a criação de uma nova Força Policial Nacional, concebida não como evolução ou reformulação da FNSP, mas como uma estrutura institucional inédita, de caráter permanente, administrativamente organizada sob o Ministério da Justiça e Segurança Pública, com regime funcional próprio, doutrina unificada, identidade organizacional e vínculo federativo estruturado. Trata-se de uma proposta de reorganização nacional do policiamento ostensivo e investigativo, inspirada nos modelos híbridos das Polícias Nacionais (gendarmarias) europeias, mas adaptada às especificidades jurídico-constitucionais, culturais e territoriais brasileiras.

A proposta busca superar o modelo dualista ao extinguir a separação estrutural entre as polícias militares e civis estaduais, aproveitando seus efetivos por meio de requalificação funcional, fundindo competências sob uma lógica de ciclo completo, com formação unificada, quadro funcional nacionalizado e **divisão territorial baseada em**

**comarcas judiciárias.** O sistema é pensado como um modelo administrativo de segurança pública federalizada, sem caráter militar permanente, mas com capacidade de mobilização militar em missões extraordinárias, determinadas exclusivamente pelo Presidente da República, quando em subordinação excepcional ao Ministério da Defesa e em articulação com as Forças Armadas.

Durante o exercício das missões ordinárias policiais, voltadas à prevenção, repressão, investigação e apoio pericial à justiça criminal, a força estará integralmente submetida à legislação penal comum e à Justiça Comum, regida por um Código de Ética Civil próprio, inspirado nos princípios de hierarquia, disciplina e conduta funcional das corporações mais maduras do país, como a Polícia Militar de Minas Gerais. Nessas circunstâncias, o sistema será completamente vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, com total subordinação às diretrizes da política nacional de segurança pública e defesa social.

Apenas nas missões extraordinárias de natureza militar, como em casos de grave perturbação da ordem, guerra civil difusa, calamidade de interesse nacional ou proteção de ativos estratégicos, e somente por determinação expressa da Presidência da República, a força poderá operar sob o regime das Leis Militares, com aplicação do Código Penal Militar e da jurisdição da Justiça Militar da União, subordinada funcionalmente ao Ministério da Defesa, em articulação com os comandos das Forças Armadas. Tal dualidade de regimes não é inédita no direito comparado, sendo observada em modelos de gendarmarias na França, Espanha e Portugal, e demonstra a viabilidade jurídica e operacional de uma força com capacidade de transição entre contextos civis e militares, sem desprezitar o Estado Democrático de Direito.

O que se propõe, portanto, é a criação de um novo arranjo nacional, que respeite o pacto federativo ao manter a presença local da força em cada comarca, mas que o qualifique por meio da integração verticalizada, da coordenação unificada e da responsabilização pública de um corpo policial nacional, profissionalizado, tecnicamente preparado e democraticamente fiscalizado. A proposta parte da constatação empírica, de que a descentralização excessiva compromete a efetividade das ações policiais e agrava as desigualdades na proteção da vida e da ordem pública no Brasil.

Será desenvolvido, portanto, de forma detalhada e articulada, os fundamentos teóricos, a estrutura funcional, os critérios jurídicos e os aspectos administrativos e

operacionais desta proposta de nova força policial. O objetivo é apresentar um modelo realista, viável e institucionalmente sólido, que possa ser discutido não apenas nos círculos acadêmicos, mas também em arenas legislativas e administrativas como alternativa técnica à crise de governança da segurança pública brasileira.

#### **14.2 Fundamentos da Proposta: Princípios, Valores e Diretrizes Institucionais**

A proposta de criação de uma nova Força Policial Nacional no Brasil assenta-se sobre um conjunto coerente de fundamentos normativos, administrativos e éticos, que conferem sustentação à sua viabilidade institucional e à sua legitimidade democrática. Trata-se de uma formulação propositiva que não apenas rompe com a estruturação histórica do modelo dualista; baseado na cisão entre polícias civis e militares estaduais; mas também reconcilia os pilares da eficiência operacional, da hierarquia organizacional e do controle público, com os princípios do Estado de Direito, da federação cooperativa e da proteção integral dos direitos fundamentais.

O primeiro e mais evidente fundamento é o **princípio da unidade institucional**. Ao consolidar em uma única estrutura policial as competências hoje fragmentadas entre órgãos estaduais, a proposta assegura o **ciclo completo de policiamento**, da prevenção à repressão, da investigação à execução da segurança de estabelecimentos penais e atividades de defesa civil. Essa unificação funcional responde à demanda histórica por eficiência, evitando a duplicidade de esforços, a sobreposição de competências e os conflitos interinstitucionais que historicamente caracterizam a segurança pública no Brasil. O ciclo completo é aqui compreendido não como um privilégio de corporação, mas como **exigência sistêmica de racionalidade administrativa e coerência processual penal**, conforme sustentam Bayley (2006) e Cano & Borges (2020).

O segundo fundamento é o **respeito ao pacto federativo com reorganização verticalizada**. Ainda que a proposta envolva a extinção das polícias militares e civis estaduais; com reaproveitamento qualificado de seus quadros na nova estrutura; ela preserva a presença territorial da força nacional em cada comarca, como forma de garantir **a proximidade com o Ministério Público e o Judiciário local estadual**. Dessa maneira, evita-se a ruptura total com a lógica federativa e se constrói **uma governança**

**compartilhada**, em que o controle externo da atividade policial se exerce com base na atuação do Ministério Público estadual e na jurisdição ordinária da Justiça local, fortalecendo os mecanismos democráticos e sociais de justiça.

Como terceiro pilar, estabelece-se a **dupla natureza funcional da força**, dividida entre **missões ordinárias policiais** e **missões extraordinárias militares**. Durante as missões ordinárias, a atuação da força será regida pela **legislação penal comum**, com julgamento na Justiça Comum e conduta funcional subordinada a um **Código de Ética Civil próprio**, inspirado em modelos já consolidados como o da Polícia Militar de Minas Gerais. Essas missões compreendem todas as ações voltadas à segurança pública cotidiana, desde patrulhamento preventivo, lavratura de ocorrências e atuação comunitária, até investigações criminais e ações táticas de repressão qualificada. A vinculação institucional será integral ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, sem qualquer subordinação militar ou jurisdição castrense.

Contudo, reconhecendo a necessidade de resiliência institucional frente a eventos de alta complexidade, como ações de guerra assimétrica, terrorismo, sabotagem, desordem institucional ou defesa de ativos estratégicos, a proposta incorpora a possibilidade de **emprego da força em missões extraordinárias de natureza militar**, sob comando do **Ministério da Defesa**, e exclusivamente mediante **autorização expressa do Presidente da República**, que é, simultaneamente, Chefe das Forças Armadas e autoridade máxima da segurança pública nacional. Nessas situações excepcionais, e apenas nelas, os integrantes da força estarão submetidos ao **Código Penal Militar** e às **Leis Militares**, sendo julgados pela Justiça Militar da União, nos termos da Constituição Federal (CF/88, art. 124). A transição entre os regimes será formalizada por decreto presidencial específico, com delimitação clara da missão, duração e regras de engajamento.

O quarto fundamento é a **estruturação administrativa autônoma**, com criação de **carreiras funcionais próprias, plano nacional de formação, escolas de comando e centros regionais de doutrina e logística**. O modelo proposto prevê a constituição de quatro quadros funcionais permanentes:

1. **Oficiais Policiais de Carreira** (bacharéis em direito, com experiência jurídica prévia que desempenharão atribuições de comando, gestão e polícia judiciária);

2. **Oficiais Policiais Técnicos-Científicos** (com formação em áreas como medicina, contabilidade, engenharia, biologia forense, TI e afins, com foco na perícia e apoio investigativo);
3. **Oficiais Policiais Complementares** (gestores públicos, administradores, psicólogos, pedagogos, médicos e outros profissionais necessários à estrutura da atividade meio da força policial);
4. **Agentes Policiais** (efetivo de base, com formação superior em qualquer área de conhecimento, incumbido da execução operacional das atividades de segurança pública compreendida como policiamento ostensivo e investigativo).

O processo de transição poderá ser orientado por uma **comissão nacional de reorganização institucional**, responsável pela adequação dos quadros oriundos das polícias militares e civis, mediante cursos de nivelamento, reconhecimento de competências e seleção para as novas funções. A entrada de novos profissionais será realizada por concurso público nacional unificado, sob os princípios da impessoalidade, legalidade e publicidade que obtiverem aprovação nas etapas.

O quinto e último fundamento é a **centralização doutrinária com participação federativa**, assegurando a elaboração de manuais, protocolos e normativas operacionais unificadas, com adaptação local permitida apenas mediante aprovação técnica e justificativa estratégica. A gestão curricular, a produção normativa e a padronização procedimental serão de competência do Comando Nacional da Força, sob supervisão do Ministério da Justiça e com presença de representantes dos estados e do Ministério Público no Conselho Nacional de Doutrina, Formação e Ética Funcional. Essa estrutura permitirá o desenvolvimento de uma cultura institucional sólida, voltada ao respeito aos direitos humanos, ao uso proporcional da força, à mediação de conflitos e à prestação de contas, conforme previsto nos padrões internacionais estabelecidos por organismos nacionais e internacionais (Nações Unidas, 2020; Europol, 2022).

Esses cinco fundamentos, unidade institucional, federalismo cooperativo, dupla natureza funcional, estrutura administrativa própria e centralização doutrinária, integram-se para formar o eixo teórico e normativo da proposta. Trata-se de um modelo de **força policial nacional que combina eficiência tática, legitimidade democrática, racionalidade federativa e controle público**, capaz de enfrentar os desafios estruturais da segurança pública brasileira de forma sustentável e republicana.

### 14.3 Estrutura Organizacional e Funcional da Nova Força

A estrutura organizacional da nova Força Policial Nacional será desenhada sob uma lógica funcional integrada, hierarquizada e tecnicamente segmentada, adequada às especificidades de um país de grande extensão territorial e heterogeneidade regional como o Brasil. Essa nova arquitetura institucional visa romper com o modelo histórico de dualidade entre polícias militares e civis estaduais, instaurando um sistema nacional de ciclo completo, com efetivo próprio, formação unificada, mobilidade funcional e presença em todo o território tendo por base as comarcas estaduais de justiça.

A força será composta por **dois grandes eixos funcionais: Oficiais Policiais e Agentes Policiais**, ambos com ingresso por concurso público nacional, formação centralizada em academias próprias e doutrina padronizada. O critério de distinção entre essas categorias será eminentemente funcional e administrativo, baseados em hierarquia e disciplina e respeitando competências de comando, gestão, estratégia, técnica, execução e perícia.

### 14.4 Quadros Funcionais e Cargos

A nova força compreenderá quatro quadros funcionais permanentes:

#### I. **Oficiais Policiais de Carreira**

Serão responsáveis pelo comando estratégico, gestão institucional, supervisão das operações e pela presidência dos procedimentos de polícia judiciária sob a supervisão do Ministério Público. Devido à natureza dessas atribuições, será **exigido o diploma de bacharel em Direito**, garantindo base técnico-jurídica mínima compatível com a condução de atos investigativos, lavratura de termos, autos circunstanciados e interlocução com o sistema de justiça. Esses oficiais serão selecionados por concurso público nacional específico e passarão por curso de formação, com foco em doutrina, direito penal, processual, criminologia e gestão pública.

## **II. Oficiais de Polícia Técnicos-Científicos**

Destinados ao desempenho de funções de natureza pericial, criminalística, tecnológica e científica, este quadro será composto por profissionais formados em áreas específicas como medicina, engenharia, contabilidade, tecnologia da informação, biologia forense e correlatas. Atuarão nos núcleos de suporte à investigação, produção de laudos, inteligência aplicada e apoio técnico à persecução penal.

## **III. Oficiais Policiais Complementares**

Esse quadro terá como missão prover suporte técnico-administrativo ao funcionamento da força. Serão admitidos profissionais com formação superior em administração pública, economia, psicologia, pedagogia, ciências da saúde, ciências sociais e outras áreas correlatas necessárias para execução de atividade meio. Sua atuação incluirá planejamento orçamentário, políticas de gestão de pessoas, saúde mental dos servidores, ensino e avaliação institucional.

## **IV. Agentes Policiais**

Constituirão o efetivo operacional responsável pela execução das atividades de policiamento ostensivo, abordagens, lavratura de termos circunstanciados, investigação preliminar, policiamento comunitário e operações especializadas. Será exigida formação superior em qualquer área, além de aprovação em concurso nacional, curso de formação padronizado e avaliação física, psicológica e funcional.

Todos os quadros; Oficiais e Agentes; serão estruturados em **quatro classes de progressão funcional: Classe I, Classe II, Classe III e Classe Especial**, conforme desempenho, tempo de serviço, capacitação complementar e critérios de mérito definidos em lei e regulamento próprio. Essa estrutura assegura desenvolvimento de carreira

estável, progressiva e racional, permitindo a valorização dos profissionais e a permanência institucional.

A transição dos quadros estaduais para a nova Força Policial Nacional será conduzida por uma **Comissão Nacional de Reorganização Institucional**, instituída pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública com participação do Ministério Público, das defensorias públicas, representantes das entidades policiais extintas e da administração pública federal e estadual. Essa comissão será incumbida de **mapear competências profissionais, validar experiências funcionais anteriores, padronizar critérios de reconversão institucional e operacionalizar a absorção dos efetivos oriundos das antigas forças estaduais.**

Os **Oficiais Policiais de Carreira** serão selecionados, prioritariamente, dentre os **delegados de polícia das Polícias Cíveis estaduais e os oficiais das Polícias Militares**, desde que atendam à exigência de **bacharelado em Direito** e sejam aprovados nos  **cursos de nivelamento jurídico-doutrinário e avaliação de mérito institucional.**

Os **Oficiais Técnicos-Científicos** serão formados a partir da incorporação de **peritos criminais, médicos-legistas, odontologistas e especialistas de institutos de criminalística**, desde que apresentem formação compatível e desempenho satisfatório nos módulos de transição.

Os **Oficiais Policiais Complementares** poderão ser selecionados dos quadros **técnicos das estruturas de apoio das polícias cíveis e militares**, com formação superior e atuação comprovada em áreas estratégicas como psicologia, medicina, contabilidade, administração pública, pedagogia, assistência social, TI, entre outras.

Os **Agentes Policiais** corresponderão à base operacional da força e absorverão, de maneira estruturada, as praças **das Polícias Militares** e os **agentes, escrivães e inspetores das Polícias Cíveis**, mediante processo de reclassificação, com exigência de escolaridade mínima de nível superior, aprovação em curso de formação complementar e adesão formal ao novo regime funcional e disciplinar da força.

Esse processo será regido pelos princípios da **transparência, impessoalidade e meritocracia**, garantindo, sempre que possível, a **preservação de direitos adquiridos**, como tempo de serviço, previdência e progressão, mas condicionando o ingresso definitivo à **aceitação plena das diretrizes doutrinárias, jurídicas, éticas e**

**administrativas da nova estrutura nacional.** A transição não será automática, mas **regulamentada por legislação própria**, com prazos, fases e salvaguardas institucionais para evitar desequilíbrios operacionais ou descontinuidade de serviços públicos essenciais.

#### **14.5 Organização Territorial**

A força policial será distribuída territorialmente com base nas **comarcas judiciais brasileiras**, e não conforme a atual divisão político-administrativa dos estados. Essa organização visa fortalecer o vínculo direto entre a segurança pública e o sistema de justiça local, garantir a atuação sob supervisão funcional do Ministério Público e promover a responsabilização descentralizada, respeitando a lógica federativa com reforço da integração vertical.

Cada comarca contará com um **Comando da Força Policial Nacional**, subordinado aos Comandos Regionais e Comando Nacional, sediado no Distrito Federal. Esses comandos regionais e locais terão autonomia administrativa relativa para gestão de recursos, planejamento de operações e articulação com órgãos do sistema de justiça local.

A lógica da divisão permite capilaridade real, com presença efetiva da força nas regiões mais afastadas, de difícil acesso ou com histórico de negligência institucional, como áreas de fronteira, rurais, comunidades tradicionais e zonas de conflito agrário ou ambiental.

## 14.6 Especializações Internas e Estrutura Tática

A nova força contará com divisões operacionais especializadas, conforme as demandas recorrentes e específicas da segurança pública, articuladas nacionalmente sob doutrina comum. As divisões dentre outras conforme necessidade incluirão:

- **Policciamento Ostensivo e Preventivo**
- **Policciamento de Proximidade e Comunitário;**
- **Policciamento Ambiental e Rural;**
- **Inteligência Criminal e Investigação Tática;**
- **Perícia Forense e Criminalística;**
- **Policciamento de Grandes Eventos e Multidões;**
- **Ações de Proteção Integrada às Vítimas;**
- **Controle de Fronteiras.**

Cada divisão terá protocolo próprio, regimento técnico, unidades especializadas e centros de excelência vinculados ao Comando Nacional. O sistema será dinâmico e permitirá transição interna entre áreas de atuação, conforme certificações, cursos e competências adquiridas, valorizando a carreira e promovendo flexibilidade institucional.

## 14.7 Regime Jurídico e Disciplinar da Nova Força

O regime jurídico da nova Força Policial Nacional será fundamentado na distinção funcional entre **missões ordinárias policiais** e **missões extraordinárias militares**, garantindo clareza normativa, segurança jurídica e fidelidade aos princípios do Estado Democrático de Direito. Essa diferenciação não se trata de uma adaptação dicotomia das polícias civil e militar, mas de uma resposta institucional madura às exigências de versatilidade operacional, controle democrático e adequação legal ao cenário federativo brasileiro.

Durante a execução das **missões ordinárias policiais** que compreendem todas as atividades típicas de segurança pública, como policiamento preventivo, patrulhamento ostensivo, investigação criminal, lavratura de termos circunstanciados, execução de mandados judiciais, proteção comunitária, apoio à justiça etc., a força atuará **exclusivamente sob o regime da legislação penal comum**, com **submissão à Justiça Comum**. Em tais contextos, os servidores estarão sujeitos a um **Código de Ética Civil próprio**, elaborado com base nos princípios da hierarquia, disciplina, urbanidade, legalidade, eficiência e responsabilidade funcional, conforme já consagrado em modelos como o da Polícia Militar de Minas Gerais. Essa normativa disciplinar será autônoma, desvinculada da legislação militar, e conterà previsão expressa de garantias funcionais, deveres, infrações, sanções e procedimentos correccionais, respeitando os princípios do devido processo legal, contraditório e ampla defesa.

A atuação institucional nas missões ordinárias será vinculada ao **Ministério da Justiça e Segurança Pública**, por meio de um Comando Nacional autônomo, com estrutura orgânica própria, corregedoria geral, ouvidoria e conselho de ética funcional. A aplicação da sanção disciplinar, nos termos da lei orgânica da força, será submetida a mecanismos de controle externo, especialmente pela atuação funcional do Ministério Público e pelo acompanhamento dos Conselhos de Fiscalização da Atividade Policial, a serem criados em cada comarca.

Em situações de excepcional gravidade como operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), mobilizações estratégicas em territórios sob ameaça, defesa de ativos críticos, calamidades públicas de escala nacional ou repressão a ameaças à soberania nacional a nova força poderá ser destacada para **missões extraordinárias militares, exclusivamente mediante autorização expressa da Presidência da República**, que acumula constitucionalmente a chefia das Forças Armadas e a responsabilidade política pela segurança pública nacional.

Nestes casos extraordinários, a força estará **subordinada funcionalmente ao Ministério da Defesa**, em articulação com o Estado-Maior das Forças Armadas, e seus integrantes passarão a atuar **transitoriamente sob regime jurídico militar**, com aplicação do **Código Penal Militar (Decreto-Lei nº 1.001/1969)** e das **demais Leis Militares vigentes**, inclusive no que tange à jurisdição da Justiça Militar da União (CF/88, art. 124). Essa transição de regime será regulada por **decreto presidencial específico**, que deverá definir:

- A delimitação territorial da missão;
- O escopo de atuação extraordinária;
- O prazo máximo de validade da transição jurídica;
- As salvaguardas funcionais e os critérios de desmobilização.

A **dupla natureza funcional das gendarmarias europeias**, como a Gendarmerie Nationale (França), a Guardia Civil (Espanha) e a GNR (Portugal), demonstra a viabilidade democrática de um modelo policial com transição entre policial e militar, sem que isso implique perda de controle civil ou violação das liberdades fundamentais. Como ressalta Brodeur (2010), a legitimidade de uma força policial não reside exclusivamente em sua natureza jurídica, mas na **clareza de seus limites funcionais, na qualidade de seus controles institucionais e na previsibilidade de seus procedimentos disciplinares**.

No caso brasileiro, a transição entre o regime ordinário e o extraordinário será excepcional, motivada por interesse público relevante e sujeita a controle jurisdicional.

Essa salvaguarda garante que a mobilização da força sob legislação militar não se transforme em instrumento político de exceção, mas permaneça como **mecanismo técnico de resposta de última instância**, em cenários cuja magnitude demande articulação plena com as estruturas de defesa nacional.

Por fim, cabe destacar que os integrantes da nova força, tanto oficiais quanto agentes, terão **garantias funcionais explícitas**, como estabilidade após estágio probatório, porte de arma de alcance nacional, identidade funcional com fé pública, assistência jurídica quando processados em razão da função, recolhimento especial em caso de prisão e direito à progressão horizontal e vertical, mediante critérios objetivos de desempenho. Esses dispositivos reforçam a natureza de **carreira de Estado**, protegida contra ingerências políticas locais e estruturada segundo padrões de excelência funcional.

#### 14.8 Articulação com o Ministério Público e Poder Judiciário

A nova Força Policial Nacional será estruturada sob um modelo institucional que reforça a integração com os sistemas de justiça, especialmente o Ministério Público e o Poder Judiciário. Essa articulação é não apenas desejável, mas indispensável à legitimidade democrática, à fiscalização da atividade policial e à conformidade da força com os princípios do devido processo legal, da legalidade e da responsabilidade funcional. Ao substituir o atual modelo fragmentado por uma organização nacional coesa e hierarquizada, a proposta respeita o pacto federativo não pela manutenção artificial de estruturas estaduais, mas por meio de um **modelo de presença local articulada ao poder judiciário estadual**.

A opção por organizar a força **com base territorial nas comarcas judiciais** visa, precisamente, garantir **proximidade física e funcional entre os núcleos de policiamento ostensivo, os setores de investigação, o Ministério Público e o Judiciário local**. Essa divisão territorial principal, assegura que o policiamento não se afaste da realidade social e processual do território em que está inserido, e que as atividades de segurança pública estejam constantemente estruturadas e geridas em proximidade com o sistema de justiça.

Durante as **missões ordinárias policiais**, os atos praticados pelos integrantes da força no exercício de função judiciária estarão **submetidos à supervisão funcional do Ministério Público**, nos termos Constituição Federal. Os **Oficiais Policiais de Carreira**, formados obrigatoriamente em Direito, exercerão a condução das diligências, assegurando o respeito ao sistema acusatório e às garantias processuais.

Essa interação constante, próxima e tecnicamente qualificada entre a polícia e o Judiciário estadual visa **romper com o distanciamento estrutural que hoje compromete a persecução penal eficiente**, especialmente nas infrações de média e baixa complexidade, que representam a maioria das demandas judiciais criminais no país.

No plano organizacional, cada **Comando Local da Força Nacional**, sediado em uma comarca, manterá um **Núcleo de Articulação Judicial**, com atribuição exclusiva de:

- Encaminhar autos, relatórios e comunicações oficiais;
- Participar de audiências de custódia;

- Representar o comando regional em reuniões institucionais;
- Cumprir ordens judiciais com máxima prioridade e segurança jurídica.

Esse núcleo será comandado por um Oficial Policial de Carreira, com formação jurídica, e contará com equipe de apoio administrativo e sistema de protocolo digital interoperável com os sistemas do Ministério Público e do Poder Judiciário (PJe, SAJ, etc.), garantindo agilidade e rastreabilidade dos atos praticados.

Além disso, o modelo prevê a instalação de **Conselhos Regionais de Fiscalização da Atividade Policial**, compostos por representantes do Ministério Público, da Defensoria Pública, do Judiciário local, da sociedade civil organizada e da própria força, com função deliberativa consultiva e de encaminhamento de recomendações e denúncias disciplinares. Esses conselhos serão regulamentados por lei complementar e atuarão como instrumentos permanentes de controle social e legal da nova força, garantindo sua conformidade com os princípios da administração pública e com as diretrizes do Estado Democrático de Direito.

No plano nacional, a articulação será institucionalizada por meio da criação de um **Conselho Nacional de Segurança Pública**, com participação do Procurador-Geral da República, representantes dos Ministérios Públicos Estaduais e dos Executivos Estaduais, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), da Defensoria Pública da União e do Supremo Tribunal Federal, com atribuição de formular diretrizes para a padronização de condutas, avaliação do desempenho institucional da força e fiscalização do respeito às normas processuais e disciplinares. Este conselho terá caráter normativo auxiliar e servirá como ponte entre a força policial e os órgãos centrais da Justiça.

A lógica que sustenta essa articulação é organizar a força policial com base na comarca e atribuir papel central ao Ministério Público na persecução penal e permitir a atuação judiciária local sobre os atos policiais, o modelo rompe com a fragmentação atual sem violar o pacto federativo, consolidando uma **federalização institucionalizada, controlada e legitimada pelo sistema de justiça estadual**.

## 14.9 Viabilidade Institucional e Financeira

A criação de uma nova Força Policial Nacional, como aqui proposta, exige não apenas consistência teórica e legitimidade jurídica, mas sobretudo **viabilidade institucional e financeira realista**. Em outras palavras, trata-se de formular um modelo que possa ser absorvido progressivamente pelo aparato estatal existente, com base em planejamento orçamentário responsável, estrutura administrativa compatível com o federalismo brasileiro e capacidade de implementação em médio prazo.

No plano **institucional**, a proposta precisa ser inteiramente compatível com a ordem constitucional vigente, embora dependa de **reformas legislativas profundas e específicas**.

A criação da nova força policial exigiria:

- Proposta de **Emenda Constitucional**, extinguindo as polícias militares e civis estaduais como órgãos autônomos e prevendo a nova força em substituição funcional;
- Aprovação de uma **Lei Orgânica**, detalhando sua estrutura, funções, regime jurídico, vinculações administrativas e controle externo;
- Reformulação do **Fundo Nacional de Segurança Pública**, com ampliação de dotações específicas, regras de rateio federativo e obrigatórios.

Do ponto de vista **administrativo**, a proposta propõe a absorção progressiva dos atuais efetivos das polícias militares e civis estaduais, o que reduz o impacto imediato em termos de recrutamento e criação de novas estruturas. O processo de reorganização será gradual, por etapas, com critérios objetivos e cronograma legal, priorizando:

1. Comarcas com **déficit crônico de efetivo** ou **alto índice de violência**;
2. Regiões **de fronteira ou zonas rurais negligenciadas**, com presença fraca do Estado;
3. Estados que já tenham **avancado em práticas de integração funcional**, como lavratura de TCO por PMs e ações coordenadas entre polícias civil e militar.

A **estrutura física e logística** será montada com base em três eixos:

- Reaproveitamento das unidades já existentes das polícias estaduais;
- Readequação das instalações para a nova divisão territorial;
- Criação gradual de **Comandos Regionais e Locais da Força Policial Nacional**, organizados por comarca, com suporte de polos logísticos e centros de capacitação regionalizados.

No que se refere à **formação e doutrina**, a proposta sugere a criação de uma **Academia Nacional de Segurança Pública**, coordenada pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública que poderá ter sedes em todas as unidades federativas. Essa academia terá a responsabilidade de formar e requalificar os quadros oriundos das antigas forças estaduais e preparar os novos servidores aprovados em concurso público unificado. O modelo será construído sob parcerias técnico-pedagógicas com universidades públicas, centros de pesquisa, organizações internacionais e forças policiais estrangeiras, garantindo modernização, atualização curricular e rigor metodológico.

No aspecto **financeiro**, a sustentabilidade da força será assegurada por meio de um modelo de **custeio federativo compartilhado**, com predominância da União, que:

- Destinará **recursos vinculados do Fundo Nacional de Segurança Pública** ;
- Criará **linhas orçamentárias específicas para pessoal, formação, infraestrutura e tecnologia**, com descentralização de execução para os Comandos Regionais;
- Estimulará **contrapartidas dos estados e municípios** que receberem unidades da força, sob modelo de convênios e consórcios;

Estudos recentes do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2023) indicam que o custo per capita de manutenção de efetivos estaduais em diversos estados brasileiros é superior à média de países com forças nacionais unificadas, como Portugal ou Espanha. Isso demonstra que, com reestruturação administrativa e eliminação de duplicidades, é possível manter um modelo centralizado com **maior eficiência alocativa**, especialmente em um país que já apresenta **gasto elevado com segurança pública** em termos absolutos, mas com baixa taxa de resolutividade e altíssimo grau de fragmentação institucional.

Do ponto de vista político, embora haja resistências esperadas, especialmente por parte de governadores e comandos locais que perderiam poder sobre as forças policiais, a proposta pode ser viabilizada a partir de:

- Apoio Legislativo;
- Apoio técnico de conselhos nacionais, como o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público;
- Pressão popular por **soluções reais e integradas frente ao avanço do crime organizado**, especialmente nas regiões mais vulneráveis.

A criação da nova força não se propõe como substituto autoritário ou centralizador, mas como **instrumento racional, democrático e técnico de reconstrução da segurança pública brasileira**, com respeito à realidade federativa, à participação local e ao controle externo efetivo.

## 15.Considerações Finais

A proposta de criação de uma nova Força Policial Nacional representa mais do que uma alternativa administrativa à crise estrutural da segurança pública brasileira; trata-se de uma **mudança de paradigma institucional**, construída a partir do diagnóstico técnico, da experiência comparada internacional e da constatação empírica das falhas do modelo vigente. O Brasil, ao manter um sistema fragmentado, baseado na dicotomia entre polícias civis e militares estaduais, sob regimes jurídicos distintos, com baixa integração, ausência de padronização e diversidade federativa, perpetua um quadro de ineficiência, impunidade e insegurança que se agrava a cada década.

Ao contrário de propostas meramente incrementais, que tentam corrigir os sintomas do sistema com reformas parciais, esta proposição fundamenta-se em uma **reorganização nacional da estrutura policial**, sob princípios de unidade funcional, presença territorial, hierarquia organizacional clara, ciclo completo e controle democrático. Inspirada nos modelos de gendarmarias europeias, mas adaptada às particularidades federativas brasileiras, a força federalizada proposta parte da **experiência acumulada pela Força Nacional de Segurança Pública** e das boas práticas de forças estaduais, mas propõe um salto qualitativo em direção a um modelo nacional, permanente e funcionalmente eficiente.

A nova força será **civil em suas missões ordinárias policiais**, vinculada ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, regida pela legislação penal comum e submetida à Justiça Comum e **militar apenas nas missões extraordinárias**, quando expressamente convocada pelo Presidente da República para atuação estratégica em defesa do Estado e das instituições, sob regime jurídico militar e comando do Ministério da Defesa. Essa dualidade funcional, longe de comprometer a estabilidade institucional, garante flexibilidade operacional com limites normativos bem definidos e proteção à legalidade.

No aspecto institucional, a proposta assegura:

- A **extinção das polícias estaduais com absorção racional e qualificada de seus efetivos**;
- A criação de **carreiras organizadas por classes, com progressão meritocrática** e formação nacional padronizada;
- A estruturação territorial baseada em **comarcas judiciais**, assegurando integração local com o Ministério Público e o Judiciário;
- A construção de **cultura organizacional própria**, sustentada por ética, técnica e responsabilidade social.

No aspecto federativo, a proposta **não rompe com os estados**, mas os reintegra sob uma lógica de cooperação, permitindo que a segurança pública seja executada por uma força nacional com presença local, sob fiscalização dos poderes locais e em articulação com as realidades regionais. Rompe-se, assim, com a retórica da autonomia formal, que muitas vezes disfarça a falência operacional de corporações estaduais, e se avança para uma **autonomia funcional coordenada**, com foco na proteção da vida, na ordem pública e na legalidade democrática.

No aspecto financeiro, a proposta é **viável e racional**, pois centraliza recursos já existentes, elimina sobreposição de estruturas e permite ganhos de escala na gestão logística, na formação, na doutrina e na avaliação de desempenho. Sua implementação, gradual e planejada, pode ser feita com base em ciclos de substituição funcional, reorganização institucional e reestruturação orçamentária, sem ruptura abrupta nem colapso de prestação de serviços.

Esta proposta argumenta **uma visão de futuro baseada em responsabilidade pública, técnica e constitucionalidade**, oferecendo ao debate nacional um modelo concreto, detalhado e adaptável, que pode ser discutido por legisladores, gestores públicos, operadores do direito e pela própria sociedade civil. Não se trata de uma utopia normativa, mas de **uma proposta necessária**, diante da situação institucional do modelo atual.

## **16.CONCLUSÃO**

### **16.1 Contextualização e Diagnóstico Estrutural do Sistema Policial Brasileiro à Luz dos Modelos Europeus**

A presente dissertação, ao longo de seu desenvolvimento, evidenciou a complexidade inerente ao sistema policial brasileiro, cuja estrutura está moldada sob um pacto federativo que lhe confere um alto grau de descentralização, fragmentando responsabilidades entre a União, estados e municípios. Tal configuração, prevista pela Constituição Federal de 1988, resulta na existência de múltiplas forças policiais com competências e jurisdições delimitadas, especialmente entre as polícias militares; encarregadas do policiamento ostensivo e da preservação da ordem pública; e as polícias civis; responsáveis pela investigação criminal. Embora esse modelo tenha se consolidado historicamente, sua manutenção ao longo das últimas décadas revelou-se insuficiente para responder com eficácia aos desafios contemporâneos da criminalidade, particularmente diante do avanço do crime organizado, da mobilidade interestadual e da necessidade de respostas integradas e articuladas.

O diagnóstico alcançado pela pesquisa demonstra que a fragmentação institucional não é um mero detalhe operacional, mas um problema estrutural que compromete a governança e a eficiência da segurança pública no Brasil. A autonomia administrativa e financeira dos estados, conjugada à ausência de mecanismos eficazes de coordenação nacional, acarreta disparidades significativas entre as regiões, refletindo-se na qualidade dos serviços prestados, na capacidade investigativa, na formação dos agentes e na gestão dos recursos. Essa desarticulação é agravada pela coexistência de diferentes culturas institucionais, normas e doutrinas operacionais, que frequentemente resultam em conflitos internos, duplicidade de esforços e falta de compartilhamento de informações essenciais para o enfrentamento efetivo da criminalidade complexa.

A análise comparativa desenvolvida, que recorreu aos modelos das gendarmarias europeias, em particular a Guarda Nacional Republicana de Portugal, a Guardia Civil espanhola e a Gendarmerie Nationale francesa, evidenciou a existência de sistemas nacionais, integrados e militarizados, que, mesmo mantidas sob controle civil, conjugam funções ostensivas e investigativas em uma mesma instituição com carreira própria,

doutrina unificada e alta capacidade de mobilização e resposta. Esses modelos, alicerçados na centralização funcional e administrativa, demonstram uma coerência e eficiência que são dificilmente alcançadas no atual arranjo brasileiro. A coesão institucional, a padronização dos procedimentos, a formação contínua e o controle democrático dessas forças nacionais representam fatores decisivos para a obtenção de resultados positivos em segurança pública, constituindo parâmetros valiosos para a reformulação do sistema brasileiro.

Assim, a primeira parte desta conclusão reforça que o modelo policial brasileiro, apesar de suas bases constitucionais e históricas, encontra-se em clara desvantagem em relação aos desafios contemporâneos. A fragmentação federativa, o dualismo operacional, as desigualdades regionais e a ausência de uma força policial nacional efetiva geram um cenário de ineficiência e vulnerabilidade. Este diagnóstico fundamenta a necessidade de uma reforma estrutural e institucional, que transcenda soluções paliativas e institua um modelo de segurança pública integrado, profissionalizado e democraticamente legitimado, que pode alcançar inspiração nos consolidados modelos policiais europeus, mas rigorosamente adaptado às especificidades jurídicas, culturais e territoriais do Brasil.

Esta reflexão crítica define, portanto, as bases para a proposta apresentada, sustentando que a construção de uma nova Força Policial Nacional não é apenas desejável, mas condição sine qua non<sup>4</sup> para a modernização, a eficiência e a legitimidade do sistema de segurança pública brasileiro.

---

<sup>4</sup>Expressão latina que significa "sem a qual não" ou "condição indispensável"; utilizada para indicar um requisito essencial e indispensável para a existência ou ocorrência de um determinado fenômeno ou condição.

## **16.2 Análise Crítica da Força Nacional de Segurança Pública e suas Limitações Estruturais**

A investigação realizada ao longo da pesquisa permitiu identificar na Força Nacional de Segurança Pública (FNSP) uma tentativa institucional relevante, porém não completamente suficiente, de suprir as lacunas do modelo policial brasileiro diante dos desafios interestaduais e nacionais. Criada em 2004 como um mecanismo emergencial de cooperação federativa, a FNSP opera a partir da cessão temporária de policiais estaduais, configurando uma força de caráter transitório e sem efetivo próprio, estruturação financeira precária e ausência de carreira consolidada. Esses elementos, combinados, limitam sua capacidade de institucionalização e operacionalidade plena, impedindo que a força atue como uma verdadeira corporação nacional com identidade e autonomia administrativa.

As limitações jurídicas da FNSP, especialmente sua dependência da adesão voluntária dos estados e a ausência de previsão constitucional para sua existência como força permanente, fragilizam sua estabilidade e dificultam a execução contínua de operações que exijam presença nacional. Além disso, a ausência de um quadro funcional próprio gera desafios significativos em termos de formação padronizada, cultura organizacional unificada e desenvolvimento de carreira, fundamentais para a profissionalização e especialização do efetivo. Esses fatores repercutem diretamente na capacidade de resposta rápida e coordenada, essencial para o enfrentamento da criminalidade organizada e dos desafios crescentes da segurança pública.

Do ponto de vista operacional, a FNSP enfrenta limitações decorrentes da sua própria natureza transitória. A dependência da cessão temporária de efetivos estaduais gera variações qualitativas e quantitativas no contingente disponível, impactando a continuidade e a eficácia das ações. A falta de autonomia logística, financeira e administrativa também restringe sua capacidade de planejamento estratégico e desenvolvimento institucional sustentável. Assim, apesar de sua importância simbólica e funcional em contextos emergenciais, a FNSP não se configura como solução estrutural capaz de garantir a unidade, a integração e a permanência necessárias para um modelo nacional de segurança pública.

Essa análise crítica evidencia que a FNSP, enquanto modelo vigente, possui fragilidades estruturais que comprometem sua eficácia e sustentabilidade a médio e longo prazo. Portanto, a construção de uma nova força policial nacional deve partir do reconhecimento dessas limitações e buscar estabelecer uma instituição permanente, dotada de regime jurídico próprio, quadro funcional estruturado, orçamento estável e autonomia administrativa. Somente assim será possível criar uma força verdadeiramente nacional, capaz de integrar as diversas realidades regionais, atuar com eficiência operacional e garantir legitimidade democrática em todo o território brasileiro.

Essa constatação reforça a necessidade de uma reforma estrutural profunda, que transcenda o caráter emergencial e cooperativo da FNSP, propondo uma força que, embora inspirada nos modelos europeus, seja concebida para atender às especificidades constitucionais, culturais e territoriais do Brasil, superando os entraves que hoje limitam a integração e a eficiência do sistema policial nacional.

### **16.3 Proposta para a Criação da Nova Força Policial Nacional: Fundamentos, Estrutura e Regime Funcional**

Com base no diagnóstico detalhado das fragilidades do sistema policial brasileiro e na análise crítica da insuficiência da Força Nacional de Segurança Pública, esta dissertação propõe a criação de uma nova Força Policial Nacional, concebida como uma instituição autônoma, robusta e permanente, moldada sob os princípios europeus de modelos policiais, capaz de integrar funcional e administrativamente as forças policiais estaduais sob uma estrutura unificada e eficiente.

O fundamento principal da proposta reside na unificação das competências fragmentadas das polícias civis e militares estaduais, incorporando-as sob um modelo de ciclo completo que compreenda o policiamento ostensivo, a investigação criminal e o apoio técnico-pericial. Tal integração visa racionalizar recursos, eliminar sobreposições e conflitos institucionais, padronizar doutrinas e operações, e criar uma identidade institucional coesa, reforçando a legitimidade e a eficiência da força policial.

Administrativamente, a nova instituição seria subordinada diretamente ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, reforçando o controle civil democrático. A

proposta prevê a criação de carreiras específicas e estruturadas, com formação contínua e qualificação técnica, assegurando profissionalização, estabilidade funcional e valorização do efetivo. A organização territorial seguiria a divisão base por comarcas judiciais, fortalecendo a articulação com o Ministério Público e o Poder Judiciário.

Um aspecto inovador da proposta é o regime funcional dual, inspirado nas gendarmarias europeias, que permite à força atuar em missões ordinárias civis, com subordinação integral à legislação penal comum e jurisdição ordinária, e em missões extraordinárias militares, destinadas a situações de crise grave, autorizadas por decreto presidencial, com aplicação do Código Penal Militar e jurisdição da Justiça Militar da União. Essa flexibilidade operacional amplia a capacidade de resposta da força diante de diferentes desafios, sem abdicar dos princípios democráticos.

A centralização doutrinária e a padronização dos procedimentos promovem transparência, respeito aos direitos humanos e participação social. A integração vertical da gestão assegura a uniformidade das políticas, treinamentos, recursos e operações em todo o território nacional, reduzindo as desigualdades regionais e promovendo a eficiência administrativa.

#### **16.4 Contribuições Científicas, Sociais e Políticas da Proposta de Federalização da Segurança Pública**

Esta pesquisa busca contribuir para o campo dos estudos sobre segurança pública, federalismo e administração pública, ao oferecer uma análise interdisciplinar que articula teoria, empiria e proposta normativa de forma rigorosa e original. O estudo avança o debate acadêmico ao problematizar a fragmentação do sistema policial brasileiro sob o prisma do pacto federativo, trazendo elementos essenciais para a compreensão das limitações atuais e para a construção de soluções inovadoras.

Ao realizar uma análise crítica das gendarmarias europeias e da experiência brasileira com a Força Nacional de Segurança Pública, a pesquisa identifica parâmetros internacionais consolidados que fundamentam a viabilidade e a necessidade de um modelo de força policial nacional. Essa abordagem contribui para a ampliação do repertório teórico e prático disponível para pesquisadores, gestores públicos e

formuladores de políticas, estimulando um diálogo mais qualificado e fundamentado acerca das reformas necessárias.

No âmbito social, a proposta oferece uma resposta estruturada a demandas antigas da população por segurança pública eficiente, profissionalizada e legitimada democraticamente. A integração das forças policiais em uma instituição única, dotada de identidade institucional clara, formação contínua e mecanismos robustos de controle social, pode contribuir para a melhoria da confiança pública, da transparência e da efetividade na prevenção e repressão à criminalidade.

Politicamente, o trabalho fornece subsídios técnicos e normativos que podem orientar reformas estruturais, conciliando o respeito ao pacto federativo com a centralização funcional necessária para a governança integrada e combate a criminalidade contemporânea. O modelo proposto equilibra a autonomia regional com a necessidade de coordenação nacional, respeitando a diversidade cultural e territorial do Brasil e, ao mesmo tempo, promovendo coesão e uniformidade na política de segurança.

Assim, fortalece a interlocução entre academia e políticas públicas, propondo um caminho para superar as deficiências do sistema atual, ampliando a capacidade do Estado de garantir segurança, ordem pública e direitos fundamentais, em consonância com os princípios do Estado Democrático de Direito

### **16.5 Desafios, Limitações e Perspectivas Futuras para a Implementação da Nova Força Policial Nacional**

A implementação da proposta de criação da nova Força Policial Nacional, apesar de seu potencial transformador e alinhamento com princípios democráticos e de eficiência, enfrenta desafios institucionais, políticos e financeiros substanciais que não podem ser subestimados. A resistência à mudança, especialmente por parte de entes federativos que historicamente detêm autonomia e controle sobre suas forças policiais, representa um entrave significativo. Essa resistência se manifesta na esfera legislativa, executiva e até mesmo no âmbito das corporações policiais, exigindo estratégias políticas e negociações cuidadosas para garantir viabilidade e legitimidade ao processo de reforma.

Além disto, a necessidade de reformas constitucionais e legislativas que formalizem a nova estrutura, delimitando competências e estabelecendo o regime jurídico adequado, implica em um processo complexo, que demanda ampla articulação política, consenso social e planejamento estratégico de longo prazo. A transição de modelos, ainda que necessária, deve ser conduzida com cautela para preservar a estabilidade institucional e garantir segurança jurídica a todos os atores envolvidos.

No plano financeiro, a criação e manutenção da nova força exigirão investimentos significativos, não apenas na estruturação administrativa e operacional, mas também na formação, capacitação e valorização dos servidores. A sustentabilidade orçamentária e a gestão eficiente dos recursos serão fatores cruciais para o sucesso da implementação, requerendo mecanismos de financiamento adequados e controle rigoroso de gastos.

A gestão da transição institucional demandará um programa estruturado de nivelamento, seleção, integração e capacitação dos agentes provenientes das forças policiais estaduais, assegurando a manutenção da eficiência operacional durante o processo. Políticas de valorização profissional, gestão de carreiras e condições adequadas de trabalho serão indispensáveis para atrair e reter profissionais qualificados.

Recomenda-se ainda que futuras pesquisas acadêmicas acompanhem e avaliem os impactos da implementação, aprofundando análises sobre governança, eficiência e consequências sociais, além de explorar modelos híbridos e estratégias graduais que possam facilitar a transição. A consolidação de uma Força Policial Nacional representará um marco histórico para a segurança pública brasileira, com potencial para transformar significativamente o panorama institucional e operativo do setor.

Conclui-se, portanto, que o repensar do modelo de segurança pública adotado no Brasil é uma necessidade premente, especialmente diante das contínuas inovações nas práticas criminosas. Nesse contexto, os modelos e as doutrinas europeias de segurança apresentam potencial relevância, desde que adequadamente adaptados à realidade brasileira. Tais adaptações podem fomentar o avanço e a modernização da administração pública, contribuindo de maneira efetiva para a transformação das estratégias de combate à criminalidade no país.

## 17.Referências Bibliográficas

- Adorno, S., Cardia, N., & Poletto, F. (2003). Homicídio e violação de direitos humanos em São Paulo. *Estudos Avançados*, 17, 43–73.
- Adorno, S. (1996). Racismo, criminalidade e justiça penal: Réus brancos e negros em perspectiva comparativa. *Estudos Históricos*, 9(18), 283–300.
- Adorno, S. (1994). Violência, controlo social e cidadania. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 41, 101–127.
- Amnistia Internacional. (2023). *Violência policial no Brasil: Um retrato de 2020–2023*.
- Azevedo, M. A. de. (2003). Concepções sobre criminalidade e modelos de policiamento. *Psicologia: Ciência e Profissão*, 23(3), 18–25. <https://doi.org/10.1590/S1414-98932003000300004>
- Batista, L. (2017). Formação policial e direitos humanos: Uma análise crítica. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 10(2), 45–60.
- Bastos de Rezende Godinho, N., Lopes da Silva Júnior, A., Martinez Hipólito, M., & Ribeiro da Silva, V. (2022). Mapeamento da gestão do Termo Circunstanciado de Ocorrência nas Polícias Militares do Brasil. *Revista do Sistema Único de Segurança Pública*, 1(2). <https://doi.org/10.56081/2763-9940/revsusp.v1i2.a6>
- Bayley, D. H. (1994). *Police for the future*. New York, NY: Oxford University Press.
- Bayley, D. H. (2006). *Changing the guard: Developing democratic police abroad*. Oxford University Press.
- Beato Filho, C. C. (1998). Determinantes da criminalidade em Minas Gerais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 13(37), 74–89.
- Bittner, E. (1970). *The functions of the police in modern society*. Oelgeschlager.
- Brodeur, J.-P. (2010). *The policing web*. Oxford University Press.
- Caldeira, T. (2000). *Cidade de muros: Crime, segregação e cidadania em São Paulo*. Editora 34.

- Cano, I. (2012). *Os donos do morro: Uma avaliação exploratória do impacto das UPPs no Rio de Janeiro*. Fórum Brasileiro de Segurança Pública.
- Cano, I., & Borges, D. (2020). *Segurança pública e direitos humanos: Desafios e perspectivas*. Editora ABC.
- Carvalho, L. (2019). *Reforma policial no Brasil: Lições da experiência de Minas Gerais* [Dissertação de mestrado, Universidade Federal de Minas Gerais].
- Cerqueira, D., et al. (2017). *Atlas da violência, 2017*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).
- Cerqueira, C. M. N. (2001). *O futuro de uma ilusão: O sonho de uma nova polícia* (Coleção Polícia Amanhã). Freitas Bastos Editora.
- Chevigny, P. (2000). Definindo o papel da Polícia na América Latina. In P. S. Pinheiro, J. M. Méndez, & G. O'Donnell (Eds.), *Democracia, violência e injustiça*. São Paulo, SP: Paz e Terra.
- Costa, A. (2019). O papel da Guarda Nacional Republicana no interior português. *Análise Social*, 54(231), 334–357.
- European Institute for Gender Equality. (2020). *Gender mainstreaming in policing practices*.
- Europol. (2022). *Gendarmerie-type forces in the EU: Comparative analysis*.
- Europol. (2023). *Relatório anual 2023*. Agência da União Europeia para a Cooperação Policial (Europol).
- Europol. (2023). *Serious and organized crime threat assessment (SOCTA) 2023*.
- Elazar, D. J. (1987). *Exploring federalism*. University of Alabama Press.
- Fernandes, A. (2019). *Desigualdades regionais e segurança pública no Brasil* [Dissertação de mestrado, Universidade Federal de Minas Gerais].
- Ferreira, M. (2018). Policiamento comunitário em Portugal: Teoria e prática. *Revista Portuguesa de Segurança*, 5(3), 112–130.
- Fonseca, D. (2019). Inteligência policial e prevenção do crime em Lisboa. *Revista Portuguesa de Estudos Criminais*, 12, 89–110.

- Fórum Brasileiro de Segurança Pública. (2024). *Mapa da segurança pública 2024*. Fórum Brasileiro de Segurança Pública.
- Gill, M., et al. (2017). Community policing in Portugal: Lessons for Latin America. *International Journal of Comparative Sociology*, 55(4), 305–325.
- Gomes, A. (2020). Segurança interna em Portugal: Entre o modelo europeu e as especificidades nacionais. *Revista Segurança e Defesa*, 16(1), 77–98.
- Gomes, P. (2020). *Evolução do modelo policial português e os desafios do século XXI*. Instituto de Estudos de Segurança.
- Goldani, J. M. (2024). Por que é tão difícil reformar democraticamente as polícias militares brasileiras?: Mapeando tentativas e teorizações. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, 17(2), e59266. <https://doi.org/10.4322/dilemas.v17.n2.59266>
- Instituto de Estudos de Segurança. (2021). *Relatório anual de segurança interna 2021*.
- Instituto Igarapé. (2022). *Segurança pública no Brasil: Diagnósticos e propostas*.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). (2020). *Atlas da violência 2020*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Fórum Brasileiro de Segurança Pública.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). (2024). *Atlas da violência 2024*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Fórum Brasileiro de Segurança Pública.
- IPEA. (2020). *Desigualdades sociais e violência urbana no Brasil*.
- Lentz, R. (2022). *República de segurança nacional-militares e política no Brasil*. São Paulo: Expressão Popular & Fundação Rosa Luxemburgo.
- Lima, R. (2021). *Policiamento ostensivo e direitos humanos: Um estudo na PMESP* [Dissertação de mestrado, Universidade de São Paulo].
- Loader, I., & Walker, N. (2007). *Civilizing security*. Cambridge University Press.
- Loader, I., & Walker, N. (2007). Policing as a public good. *Theoretical Criminology*, 11(2), 123–145.
- Miranda, J. C. B. de. (2023). O sistema policial português e suas tensões. *Vozes, Pretérito & Devir*, 15(1), 185–203.

Miranda, J. C. B. de. (2020). Sistemas policiais: comparações entre Brasil e Portugal a partir de Teresina. *O Público e o Privado*, (37), 211–234.

Mendes, P. (2000). *A Guarda Nacional Republicana e as Forças Armadas: complementaridade ou confluência? Prospectivas*. Instituto de Altos Estudos Militares.

Muniz, J. O., & Paes-Machado, E. (2010). Polícia para quem precisa de polícia: Contribuições aos estudos sobre policiamento. *Caderno CRH*, 23(60), 437–444.

Observatório Europeu da Democracia. (2022). *Policiamento e democracia: Caso português*. Observatório Europeu da Democracia.

Observatório Europeu da Democracia. (2022). *Relatório sobre segurança e justiça na União Europeia*. Observatório Europeu da Democracia.

Oliveira, L. (2017). Formação policial e relação com a comunidade em Portugal. *Revista Europeia de Políticas Públicas*, 8(1), 78–94.

Oliveira, R. (2021). *Federalização da segurança pública: A FNISP como modelo*. Editora Jurídica.

Oliveira, R. (2021). Federalização da segurança pública no Brasil: Desafios e perspectivas. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, 11(2), 55–76.

Paixão, A. L. (2002). *A organização policial em uma sociedade violenta* [Dissertação de mestrado, Universidade Federal de Minas Gerais].

Pareschi, A. C. C., et al. (Orgs.). (2016). *Direitos humanos, grupos vulneráveis e segurança pública* (pp. 41–76). Ministério da Justiça e Cidadania.

Pinheiro, P. S. (2019). *Democracia e polícia no Brasil*. Companhia das Letras.

Pinc, T. (2007). Abordagem policial: Um encontro (des)concertante entre a polícia e o público. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 1(2), 6–23.

Ratton, J. L., & Azevedo, R. G. (Orgs.). (2014). *Crime, polícia e justiça no Brasil* (pp. 256–264). Contexto.

Rocha dos Santos, R., & Silva da Rosa, F. (2025). Análise da eficiência dos gastos públicos com segurança pública nos estados federativos do Brasil. *Administração Pública e Gestão Social*, 17(1). <https://doi.org/10.21118/apgs.v17i1.17389>

- Rodrigues, M. (2021). A reforma policial portuguesa pós-1974: Democratização e desafios. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 125, 45–68.
- Rodrigues, S. (2021). O papel das gendarmeries na segurança pública europeia. *Revista Segurança Cidadã*, 9(1), 30–48.
- Santos, B. S. (2020). Para uma sociologia das ausências na segurança pública. *Sociologias*, 22(55), 20–47.
- Silva, J. A. (2018). *Desafios da segurança pública no Brasil contemporâneo* [Tese de doutorado, Universidade de São Paulo].
- Silva, J. da. (2015). *Controle da criminalidade e segurança pública*. Forense.
- Silva, M. (2019). Autonomia estadual vs. federalização: O caso das polícias brasileiras. *Revista de Direito Constitucional*, 21(2), 45–67.
- Silva, R. A. (2019). *A crise da segurança pública no Brasil: Diagnósticos e propostas*. Editora Saraiva.
- Silveira, F. (2022). Big data e segurança pública: O caso do Rio de Janeiro. *Revista Tecnologia e Sociedade*, 18(49).
- Skogan, W. G. (2004). *Community policing: Can it work?* Wadsworth Publishing.
- Skolnick, J. H., & Bayley, D. H. (2002). *Policiamento comunitário: questões e práticas através do mundo*. São Paulo, SP: Editora da USP.
- Soares, L. E. (2015). *Desmilitarizar: Segurança pública e direitos humanos*. Boitempo Editorial.
- Souza, A. (2020). *A influência da mídia na percepção de segurança em Portugal* [Tese de doutorado, Universidade de Coimbra].
- Souza, E. (1999). *Policiamento comunitário em Belo Horizonte* (Master's thesis, Universidade Federal de Minas Gerais). Belo Horizonte, Brazil.
- Teixeira, C. (2020). Polícia militar e violência urbana: Um estudo em Belo Horizonte. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 35(102).
- Transparency International. (2023). *Corruption perceptions index 2022*.

UNODC. (2022). *Global report on trafficking in persons 2022*. Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime.

Veloso, R. A. R. (2020). *O papel da Guarda Nacional Republicana no contexto do sistema de investigação criminal* (Trabalho de Investigação Individual do Curso de Promoção a Oficial General). Instituto Universitário Militar.

Vilarouca, M. G., Ribeiro, L., & Menezes, P. (2022). Os policiais das UPPs e a crise permanente da segurança pública no Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 37(108), e3710804. <https://doi.org/10.1590/3710804/2022>

Watts, R. L. (1999). *Comparing federal systems* (2nd ed.). McGill-Queen's University Press.

Zaverucha, J. (1994). As relações civil-militares durante o primeiro governo pós-transição: uma democracia tutelada. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, (26), 162–178.

Zaverucha, J. (1994). A questão da relação civil-militar na Constituição de 1988. *Política Hoje*, 1(1), 25–40.

Zaverucha, J. (2004). Polícia, democracia, estado de direito e direitos humanos. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*.

Zoccal, M. P. (2021). “Abordamos de forma indiscriminada”: Análise dos repertórios de policiamento acionados no Caso Centro Cultural São Paulo. *Mediações*, 26(3), 502–518. <https://doi.org/10.5433/2176-6665.2021v26n3p502>

Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*.

Brasil. (1994). *Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994*.

Brasil. (2004). *Decreto nº 5.289, de 29 de novembro de 2004: Regulamenta a Força Nacional de Segurança Pública*.

Brasil. (2018). *Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018*.

Brasil. (2019). *Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019*.

Brasil. (2019). *Decreto nº 10.046, de 9 de outubro de 2019*.

- Brasil. (2019). *Lei n° 13.869, de 5 de setembro de 2019.*
- Brasil. (2019). *Lei n° 13.964, de 24 de dezembro de 2019.*
- Brasil. (2022). *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2022.* Fórum Brasileiro de Segurança Pública.
- Brasil. (2024). *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2024.* Fórum Brasileiro de Segurança Pública.
- Brasil. (2024). *Mapa da Segurança Pública 2024.* Fórum Brasileiro de Segurança Pública.
- França. (2016). *Loi n° 2016-731 relative au renforcement de la sécurité intérieure et de la lutte contre le terrorisme. Journal Officiel.*
- Nações Unidas. (1948). *Declaração Universal dos Direitos Humanos.*
- Nações Unidas. (1966). *Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos.*
- Nações Unidas. (2020). *Diretrizes sobre policiamento e direitos humanos.*
- Organização dos Estados Americanos. (1996). *Convenção Interamericana contra a Corrupção.*
- Portugal. (2008). *Lei n° 53/2008, de 29 de agosto. Diário da República.*
- Portugal. (2014). *Decreto-Lei n° 205/2014, de 31 de outubro. Diário da República.*
- Portugal. (2017). *Decreto-Lei n° 54-A/2017, de 31 de maio. Diário da República.*
- Portugal. (2020). *Resolução do Conselho de Ministros n° 88/2020, de 7 de outubro. Diário da República.*
- Portugal. (2021). *Decreto-Lei n° 7/2021, de 26 de janeiro. Diário da República.*
- União Europeia. (2012). *Tratado da União Europeia (TUE), consolidado em 2012.*
- União Europeia. (2012). *Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), consolidado em 2012.*
- União Europeia. (2016). *Diretiva 2016/680/EU.*
- União Europeia. (2017). *Diretiva (UE) 2017/541.*

União Europeia. (2019). *Regulamento (UE) 2019/1939*.