

SEGURANÇA PÚBLICA, ESTRUTURA E RELAÇÕES INSTITUCIONAIS: UM “EXERCÍCIO ARQUEOLÓGICO” EM BUSCA DAS ORIGENS DA DICOTOMIA POLICIAL.

Azor Lopes da Silva Júnior¹

RESUMO

Este *paper* apresenta uma abordagem crítica aos conceitos de polícia judiciária e polícia administrativa, sedimentados pela doutrina brasileira do direito administrativo e processual penal, a partir de uma pesquisa historiográfica de seu surgimento na França e subsequente irradiação aos países ibéricos e suas futuras colônias americanas. Aponta que o modelo francês e português de jurisdição dual é o fundamento desses conceitos e não pode ser aproveitado no Brasil, exigindo uma reformulação doutrinária que é apresentada, para definir que não se pode atrelar e distinguir às instituições policiais brasileira à partir das dicotomias conceituais de “polícia administrativa / polícia judiciária”, “polícia preventiva / polícia repressiva” ou “polícia ostensiva / polícia investigativa”.

Palavras-chave: *Polícia Administrativa - Polícia Judiciária - Ciclo completo de Polícia.*

RESUMÉ

Il présente une approche critique des concepts de police judiciaire et de police administrative sédimentés par la doctrine brésilienne de droit pénal administratif et procédural, basée sur une investigation historiographique de son émergence en France et irradiation subséquente aux pays ibériques et à leurs futures colonies américaines. Il souligne que le modèle français et portugais de la double compétence est le fondement de ces concepts et ne peut être exploité au Brésil, exigeant une reformulation doctrinale présentée, pour définir qu'il n'est pas possible de relier et distinguer les institutions policières brésiennes des dichotomies conceptuelles des «Police administrative / police judiciaire», «police préventive / police répressive» ou «police / police d'enquête ostensible».

Mots-clés: *Police administrative - Police judiciaire - Cycle complet de la police.*

¹ Doutor Sociologia pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (2010-2014). Mestre em Direito pela Universidade de Franca (2002-2004). Advogado, Presidente do Instituto Brasileiro de Segurança Pública, Coronel da Reserva da Polícia Militar do Estado de São Paulo e Professor Universitário. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6088271460892546>. Este artigo é um resumo da obra “Fundamentos jurídicos da atividade policial” (São Paulo: Editora Suprema Cultura, 2010), apresentado como palestra sob o título “Segurança Pública, estrutura e relações institucionais”, no evento “Segurança Pública na Constituição”, promovido pela Escola Judiciária Militar do Tribunal de Justiça Militar do Estado de São Paulo, no dia 29 de novembro de 2017, na cidade de São Paulo, capital.

INTRODUÇÃO

La dichotomie entre la police administrative et la police judiciaire découle, sans conteste, du principe de la séparation des pouvoirs et trouve sa première expression légale dans les décrets des 16-24 août 1790 aux termes desquels « les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives ». (BOURDOUX; VALKENEER; KOEKELBERG, 1993, p. 74).

O PROBLEMA, SUA RELEVÂNCIA ACADÊMICA E PRAGMÁTICA E OS OBJETIVOS DA PESQUISA.

Este breve ensaio tem como objetivo apresentar os resultados das pesquisas que nos permitiram afirmar que a origem da dicotomia “*polícia judiciária e polícia administrativa*”, se revelam – e somente se – a partir da separação e independência entre os poderes, aqui especialmente o Executivo e o Judiciário observados, quando se adota o modelo de jurisdição dual. Elegeu-se como problema de pesquisa o fato de que o Direito Administrativo de há muito vem se preocupando com a atividade de polícia inerente ao Estado, certo, porém, que não há farta doutrina a respeito, senão alguns conceitos elementares do próprio Direito Administrativo, que se confundem com aqueles próprios da Teoria Geral do Estado e da Ciência Política que se encarregam de definir o Estado, seu papel e os regimes de condução das vontades coletivas².

As abordagens não se aprofundam em tratar temas pragmáticos³ que afloram no cotidiano brasileiro, especialmente no que toca à delimitação de atribuições mais precisa entre os variados órgãos de preservação da ordem pública, com objetivo de se aferir a eficiência do modelo construído há mais de dois séculos sob princípios de um Direito Administrativo que, nesse ramo, pouco evoluiu. No Direito Processual Penal, há poucas referências à atividade policial, reduzidas em

² Entre vários autores, sugere-se a leitura do cientista político francês Calvez (1995), que trata muito argutamente do fenômeno da força, violência e poder, abordando pensamentos de clássicos (Hobbes, Rousseau, Weber, Nietzsche e outros)

³ A título de exemplo apontamos como indagações, não abordadas por quase todos os mais renomados doutrinadores: É legítima a atuação das polícias militares no campo da inteligência policial, lançando mão de métodos como de emprego de policiais e viaturas não caracterizados de maneira ostensiva? O registro de infrações penais de menor potencial ofensivo por meio de Termos Circunstanciados de Ocorrência (Lei n. 9099/95) é atividade de polícia judiciária? É legítima a ação de grupos policiais uniformizados em patrulhamento preventivo pelas polícias civis?

brevíssimas passagens em torno dos procedimentos de inquérito policial e prisão em flagrante delito, mas nada de fundo teórico substancial.

Num campo intermédio entre o Direito Processual Penal e o Direito Administrativo, abordagem interessante é encontrada em Andrade (1958, p. 49), que fala da existência de quatro sistemas que organizaram em bases científicas a extensão das atribuições da polícia: o sistema *político* ou inglês, o sistema *jurídico* ou francês (adotado pelo Brasil), o sistema *eclético* e o sistema *histórico*. Pelo primeiro a função da polícia é exclusivamente administrativa, pelo segundo “à polícia compete prevenir os crimes e evitar que os criminosos fujam à ação da Justiça; e, ainda, auxiliá-la na colheita dos indícios e provas do crime. No primeiro caso, temos a ‘polícia administrativa’; e, neste a ‘polícia judiciária’”.

O sistema eclético, desenvolvido pelo publicista alemão Conde de Soden, prevê que à polícia competiria uma dupla atividade: “uma ‘isolada e independente’, para prevenção dos delitos e para repressão das infrações das medidas de segurança pública e ordem social; outra, ‘auxiliar e dependente’, destinada a prestar auxílio [...]” a outras autoridades, inclusive judiciárias. O sistema *histórico* reserva à polícia a garantia da ordem social e da segurança pública, composta por agentes aos quais, na doutrina de João Mendes (citado pelo autor), “fica alguma coisa de judiciário e alguma coisa de arbitrário” (note-se que a expressão *arbitrário* ali não é empregada senão no sentido de *discricionário*, distinção que só mais modernamente se fez). É assim que no Direito Administrativo proliferam, ainda hoje, o que de mais caudaloso se pesquisa e se produz cientificamente sobre o tema.

AS BASES DOUTRINÁRIAS BRASILEIRAS SOBRE O TEMA

Já no início do século passado Cruz (1914, p. 160) definia “polícia” como sendo “a actividade administrativa, que por meios coercitivos, tem por fim prevenir a manutenção da ordem pública interna, e prover a defesa contra os perigos que a ameaçam” (*in verbis*). Prossegue o autor falando da subdivisão da atividade policial

em “polícia judiciária⁴” e “polícia administrativa⁵”. Reporta-se o autor à literatura alemã, para dizer que a polícia judiciária “pertence ao domínio do direito penal e não ao administrativo”, posição com a qual concorda concluindo “se se tiver em conta sua índole perfeitamente jurisdicional”. No que toca à “polícia administrativa” diz que ela se subdivide em várias outras, que poderiam ser reduzidas a duas categorias: “polícia de segurança⁶” e “polícia administrativa propriamente dita⁷”.

Masagão (1960, p. 189-93)⁸ não fugiu dessa mesma doutrina, também partindo da análise do vocábulo “polícia”. Seguidamente, o autor, buscando suas raízes, liga o tema ao surgimento do Direito Administrativo, especialmente a partir da Revolução Francesa⁹ e, é nesse instante, que se começa a conceber o paradigma da dicotomia de que tratamos para, mais adiante fazer menção à visão unitária de “polícia” norte-americana¹⁰ já há época, encarregada tanto da prevenção criminal

4 “A polícia judiciária tem por desígnio proceder a indagações, buscar provas, descobrir os criminosos, enfim, preparar os elementos com que a jurisdição penal reprime as violações do direito, que por sua natureza perturbam a ordem pública” (p. 163) *In verbis*.

5 “tem por conteúdo o ser preventiva, ainda que muitas vezes tenha acção repressora, como na applicação de penas correcionaes. Não nos parece acertado que o professor Hauriou ande acertado quando refere que ella actua repressivamente quando dissolve um ajuntamento illicito. Ainda assim a sua acção não deixa de ser preventiva. Dissolvendo o ajuntamento ella visa tão somente impossibilitar a realização do facto perturbador, ou prejudicial á ordem publica se não fosse evitado a tempo” (Ibidem, p. 163) *In verbis*.

6 “cujo fim exclusivo é o da manutenção da ordem publica material” (Ibid, p. 164). *In verbis*.

7 “cujo objecto é o acautelamento dos interesses sociaes da communhão sob o ponto de vista da incolumidade publica, taes como: os bons costumes, a industria o commercio, a salubridade publica etc.” (Ibid, p. 164). *In verbis*.

8 “O sentido da palavra polícia sofreu acentuada evolução. A princípio significava ela toda ação do Príncipe, destinada a promover o bem-estar e a segurança dos vassallos, identificando-se dessa forma, quase completamente, com a ação administrativa em geral. Foi com esse significado que o vocábulo começou a ser usado na Alemanha, como informa Orro Mayer (*Droit Administratif Allemand*, v. II, p. 1-5), e se empregou em toda Europa, até o século XVIII. Refletia tal entendimento o conceito de Melo Freira: “Por polícia se entende a economia, direção e governo interno do reino” (*Novo Código de Direito Público de Portugal*, Tít. XLII)”.

9 “As tendências para a limitação do poder, que progrediram depois da Revolução Francesa, contribuíram para restringir e tornar mais preciso esse amplo conceito. [...] A relativa indeterminação que ainda perdurava, e que abrangia na polícia a atividade que visa ao bem estar geral e ao progresso sob suas várias faces, for reduzida com o aparecimento da Ciência da Administração [...]. Passou a doutrina a considerar como policial, no setor social, somente a atividade preventiva, a qual opera de forma negativa, isto é, tende a evitar, quando possível, o que seja contrário ao bem comum. (Vejam-se: [...]; Fernando H. Mendes de Almeida, É sustentável que exista entre nós uma polícia mista? *Arquivos da Polícia Civil de São Paulo*, 1942, v. III, p. 223)”.

10 “Black procurava assinalar conjuntamente ambos ramos da polícia, apresentando-a como a atividade do Estado “incumbida de preservar a ordem e a tranqüilidade públicas, de promover a segurança pública, a saúde, a moral e a prevenção dos crimes, bem como assegurar a detenção e a punição dos criminosos” (*Constitucional Law*, n. 150). Mas é óbvio que a polícia administrativa e a

quanto da investigação para aplicação da punição, mas não a admite, concebendo que sua distinção se dá pela diversidade das atividades e pelo ramo do direito que as rege. Por fim, apegado à sua teoria dicotômica, apresenta mais uma série de subdivisões da polícia administrativa, deixando transparecer que, tratando de “polícia”, não se referia especificamente a um órgão próprio, senão a um campo de atividade estatal¹¹, o que se comprova quando fala que se dividem conforme estejam ou não colocadas como acessórias de um outro determinado serviço público. Daí porque pregava a existência de várias “polícias”. Num primeiro plano divididas em judiciária e administrativa, num plano imediatamente mais profundo, dividir-se-ia a polícia administrativa em “polícia geral¹²” e “polícia especial¹³”, aquela subdividida em “polícia de segurança¹⁴” e “polícia de costumes¹⁵”, e esta ramificada em inúmeras formas (polícia de cemitérios, de trânsito, portuária, aduaneira, edilícia etc.).

Cretella Júnior não foge dessa doutrina e pouco se dedica à distinção, mas esse “pouco” já é o bastante em lucidez doutrinária inovadora, capaz de trazer a ideia de uma *polícia mista*, a quem caberia, sucessiva ou simultaneamente, função preventiva e repressiva (1968, p. 590-4)¹⁶, que diz melhor se amoldar à realidade

polícia judiciária, como atividades diversas, regidas por disciplinas diferentes, devem ser definidas separadamente.”.

11 Nesse sentido o autor escreve: “A princípio significava ela toda ação do Príncipe, destinada a promover o bem-estar e a segurança dos vassalos, identificando-se dessa forma, quase completamente, com a ação administrativa em geral. Daí o falar-se em Estado-policial. [...] A relativa indeterminação que ainda perdurava, e que abrangia na polícia a atividade que visa ao bem-estar geral e ao progresso sob suas várias faces, foi reduzida com o aparecimento da Ciência da Administração, que rege a atividade social positiva e direta do Estado como parte da administração pública em geral. Passou a doutrina a considerar como *policial*, no setor social, somente a atividade *preventiva*, a qual opera de forma negativa, isto é, tende a evitar, quanto possível, o que seja contrário ao bem comum” (MASAGÃO, 1960, p. 189-91).

12 “A polícia geral é a que tem em mira conseguir diretamente certos fins preventivos, que não estão ligados a nenhum outro serviço público determinado, como a polícia de jogos” (idem, p. 193).

13 “A polícia especial é a que aparece como acessória a outros serviços públicos, como, por exemplo, a polícia ferroviária” (Ibid, p. 193).

14 “tem por objeto prevenir a criminalidade em relação à incolumidade pessoal, à propriedade, à tranquilidade pública e social” (Ibid, p. 193).

15 “[...] abrange várias modalidades, como as relativas a jogos, a diversões, ao lenocínio, à prostituição, ao alcoolismo, aos entorpecentes, à mendicância, à vagabundagem etc. (Ibid, p. 193).

16 A polícia judiciária é também denominada “repressiva”, nome que merece reparo porque ela não “reprime” os delitos, mas auxilia o Poder Judiciário, nesse mister. Polícia auxiliar e, porém, expressão correta. [...] Embora não seja denominação corrente nos autores especializados, denominamos “polícia mista” ao organismo estatal que acumula ou exerce, sucessiva ou simultaneamente, as duas funções, a “preventiva” e a “repressiva”, como é o caso da polícia brasileira em que o mesmo agente previne e reprime. [...] No Brasil, a distinção da polícia em “judiciária” e “administrativa”, de procedência

brasileira e, nesse sentido cita Brandão Cavalcanti (1956), para quem “a divisão, embora aceita pela generalidade dos autores, merece ser criticada porque, dificilmente, será possível estabelecer uma distinção perfeita entre as duas categorias de polícia”, e arremata com as palavras de Lima (1964), que afirma que:

A atividade de polícia judiciária e a atividade de polícia administrativa eqüipolente da polícia de segurança, há unicamente diversidade de ordenação: ali, a ordenação é de ‘natureza processual’; aqui, de ‘natureza administrativa’. Mas significa, por igual, que a atividade da qual se cuida é fundamentalmente a mesma, embora diversamente ordenada, segundo propósitos diversos” (Op. cit., p. 594).

Outros juristas brasileiros¹⁷ não evoluíram essa doutrina, mas ao contrário fortaleceram esse paradigma. Figueiredo (1998, p. 256-9) dedica-se em sua obra, sobre esse subtema do Direito Administrativo, poucas palavras para, tão somente, criticar a expressão “*poder de polícia*” e a noção de “*polícia administrativa*”, trazendo à colação o pensamento do administrativista argentino Augustín Gordilho¹⁸.

francesa e universalmente aceita, menos pelos povos influenciados pelo direito inglês (Grã-Bretanha e Estados Unidos), defeituosa e arbitrária (Alcides Cruz, Direito Administrativo brasileiro, 2. ed., 1914, p. 163-164), não tem integral aplicação, porque a nossa polícia é mista, cabendo ao mesmo órgão, como dissemos, atividades preventivas e repressivas (p. 171-173).

¹⁷ “Não se confunde, portanto, com outros setores do atuar administrativo em que se exigem comportamentos particulares, onde se leva a cabo requisição de bens ou se realizam fomentos. Não. Realmente, pela atuação da polícia administrativa, a Administração, cuida de atingir o bem coletivo através da disciplinação do exercício correto, do exercício razoável dos direitos individuais. Ela visa, portanto, a proporcionar o bem-estar público através da repressão, da prevenção, da disciplinação das atividades que possam de fato perturbar a ordem jurídica.” (BASTOS, 2001); “[...] exerce o Estado, além da função de polícia administrativa, cuja característica principal é, como vimos, a imposição de um ‘não fazer’, uma outra, que, embora guardando também o nome de polícia, acrescido do adjetivo ‘judiciária’, nada tem a ver com a primeira. A sua finalidade é inteiramente outra: [...] cumpre atividades de auxílio ao Poder Judiciário.” (BASTOS, 2002, p. 243); “O que efetivamente aparta Polícia Administrativa de Polícia Judiciária é que a primeira se predispõe unicamente a impedir ou paralisar atividades anti-sociais enquanto a segunda se preordena à responsabilização dos violadores da ordem jurídica” (BANDEIRA DE MELLO, 1993, p. 359; 2007, p. 811); “Não é o rótulo do órgão policial que, aliás, qualifica a atividade de polícia. O que a qualifica em Polícia Administrativa (preventiva) ou em Polícia Judiciária (repressiva ou auxiliar) será, e isto sempre, a atividade de polícia em si mesmo desenvolvida” (LAZZARINI, 1997, p. 200); “A atividade de polícia realiza-se de vários modos, pelo que a polícia se distingue em administrativa de segurança; esta compreende a polícia ostensiva e a polícia judiciária. A polícia administrativa tem “por objeto as limitações impostas a bens jurídicos individuais” (liberdade e propriedade). A polícia de segurança que, em sentido estrito, é a polícia ostensiva que tem por objetivo a preservação da ordem pública e, pois, “as medidas preventivas que em sua prudência julga necessárias para evitar o dano ou o perigo para as pessoas”. Mas, apesar de toda a vigilância, não é possível evitar o crime [...]. É aí que entra a polícia judiciária, que tem por objetivo precisamente aquelas atividades de investigação, de apuração das infrações penais, a indicação de sua autoria, a fim de fornecer os elementos necessários ao Ministério Público em sua função repressiva das condutas criminosas, por via de ação penal pública.” (SILVA, 1999, p. 658).

¹⁸ Sobre o pensamento de Augustín Gordilho tratamos em “2.2 Os variáveis conceitos de polícia”.

Veja-se que se prendendo a superficial abordagem administrativista, não são poucos nem inexpressivos os equívocos¹⁹ surgidos por conta de um paradigma já enraizado e que merece revisão.

Surgem, todavia, algumas visões que tentam ser distintas; Pietro (2007, p. 105)²⁰ não vê uma diferença absoluta entre os conceitos, enquanto para Marques (1980, p. 198), o termo “polícia judiciária” tem origem no “*Code d’Instruction Criminelle*” francês, quando a polícia judiciária abrangia tantos órgãos policiais, quanto o Ministério Público e o Juízo de Instrução, enquanto no Brasil, para o autor, “outro reparo a fazer é o de que a polícia judiciária, apesar de seu nome, é atividade administrativa” (p. 159).

Observe-se, no plano constitucional²¹, que a expressão *polícia judiciária* não é empregada para definir um órgão ou aparelho estatal, **mas uma atividade de Estado**, ora atribuída com exclusividade no âmbito da União ao órgão *Polícia Federal*, ora como atribuição não exclusiva dos órgãos *Polícias Civis* no nível dos Estados-Membros, enquanto, recepcionado pela atual Constituição Federal, o Código de Processo Penal confirma a afirmação de que a *polícia judiciária* é atividade, função (não órgão público) atribuída concorrentemente às “autoridades policiais” e outras autoridades administrativas²².

¹⁹ Do renomado processualista penal: “Mas enquanto a Polícia de Segurança visa a impedir a turbacão da ordem pública, adotando medidas preventivas, de verdadeira profilaxia do crime, a “Polícia Judiciária” intervém quando os fatos que a Polícia de Segurança pretendia prevenir não puderam ser evitados [...]”. (TOURINHO FILHO, 1986, p. 163-4). Outros pesquisadores de áreas distintas ao Direito incidem na mesma falha, como é o caso de Muniz (2000, p. 123), antropóloga e cientista política, que afirma: “As mencionadas atribuições, no jargão policial, são traduzidas da seguinte forma: enquanto a PM é a polícia que atua antes e durante a ocorrência de um fato típico, a Polícia Civil é aquela que intervém depois que o referido fato típico foi consumado”.

²⁰ “A diferença não é, no entanto, absoluta, pois a polícia administrativa tanto pode agir preventivamente (como, por exemplo, proibindo o porte de arma ou a direção de veículos automotores), como pode agir repressivamente (a exemplo do que ocorre quando apreende a arma usada indevidamente ou a licença do motorista infrator”.

²¹ Art. 144 - [...] § 1º - A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a : [...] IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União. [...] § 4º - Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

²² Art. 4º - A polícia judiciária será exercida pelas autoridades policiais no território de suas respectivas circunscrições e terá por fim a apuração das infrações penais e da sua autoria. Parágrafo único - A competência definida neste artigo não excluirá a de autoridades administrativas, a quem por lei seja cometida a mesma função.

A PESQUISA “ARQUEOLÓGICA” E SEUS RESULTADOS.

Não só no Brasil classificar uma polícia como mista suscita análise. Na França, berço das teorias administrativistas, Sayah (2004, p. 79) aponta a existência prática dessa miscigenação natural de atividades de natureza “judiciária” e “administrativa”, valendo como critério para distingui-las o princípio de que o acessório deve seguir o principal; logo, se o destinatário final da ação policial é a Administração Pública ela tem natureza de polícia administrativa e, caso tenha no Poder Judiciário esse destinatário, a natureza será de Polícia Judiciária:

Concernant les opérations mixtes, le juge applique la théorie suivante: « l'accessoire suit le principal ». Ainsi, quand l'opération est principalement préventive, c'est le juge administratif qui sera compétent pour statuer sur l'affaire, même si le problème c'est posé pendant l'accomplissement d'un acte matériel de nature judiciaire. Et le contraire est vrai quand il s'agit d'une opération qui était principalement à caractère répressif (TC, 12 juin 1978, Soc. Le Profil).

Masagão (1960, p. 325-43) aponta que os franceses, adeptos do contencioso, lastreavam sua opção argumentando que o Estado não pode ser parte em juízo, ademais porque seus interesses são públicos e não pessoais, ao contrário do direito privado, por isso merecendo processo e julgamentos céleres; ademais, sustentavam que jurisdição una quebra a separação dos poderes subordinando o Executivo ao Judiciário, argumentos que o autor rebate um a um. Assim, o chamado contencioso absoluto surge na França após a Revolução, pelas Leis de 16-24 de agosto de 1790 e de 16 de “fructidor” do ano III, foi sendo substituído pelo sistema moderado, que separa os atos administrativos “de império” daqueles “de gestão”, atribuindo jurisdição dos primeiros ao Contencioso Administrativo e estes à Jurisdição comum, sob fundamento de que nestes últimos a Administração se coloca como o particular nos negócios da vida civil.

Macarel (1852, p. 434)²³ já explicava que criação de uma justiça administrativa (contencioso administrativo), distinta do poder judiciário (“Justice

²³ L'autorité judiciaire et son organisation ont été, dès les premiers travaux de l'Assemblée constituante de 1789, l'objet des préoccupations, des méditations, des études et des lois du pays. Ces lois, en établissant les tribunaux et en déterminant leurs attributions, ont formé l'ensemble des moyens par lesquels l'autorité judiciaire parvient au but de son institution : l'administration de la justice civile et criminelle. [...] La justice administrative n'a pas eu tous ces avantages ; elle n'a pas été combinée dans son ensemble ; on n'y trouve pas bien établies la classification des autorités et la gradation de leurs pouvoirs ; elle paraît plutôt être des besoins que l'état social a successivement manifestés. Elle e manque sans doute ni de force ni d'action ; mais elle

judiciaire”), provinha da concepção tomada na Assembléia Constituinte de 1789 de manter inabalado o princípio da separação dos poderes do Executivo em relação aos do Judiciário. Assim passaram a competir às autoridades judiciárias as questões ligadas ao direito penal e civil, de índole privada, cabendo à jurisdição administrativa as causas em que prepondera o interesse social²⁴, representado pela administração pública.

Nessa linha a conclusão de Dieu (2002, p. 197)²⁵ elucida as raízes dessa dicotomia policial decorrente da dicotômica jurisdição; pouco observada, contudo, a relação lógica que existe entre a adoção, por seus próprios fundamentos, do modelo de contencioso administrativo com a concepção de um modelo policial dicotômico, que se justifica na medida em que a força pública em nome do Estado, qualquer que seja o modelo político ou jurídico adotado, sempre será o braço forte que impõe o soberano poder estatal. Assim, natural que, para assegurar a desejada absoluta independência entre a Jurisdição Administrativa e a comum, cada qual dos poderes tenha a seu cargo uma força pública distinta ou, ao menos, cunhe uma doutrina em que as funções de polícia administrativa e de polícia judiciária sejam também igualmente distintas e separadas, ainda que recaindo sobre o mesmo órgão público que, a cada hora, dependendo de que atividade exerça, seja executando atos

n'apparaît pas comme un monument régulier, même aux yeux des observateurs attentifs (p. 433). [...] La loi des 16-24 août 1789, sur l'organisation judiciaire, a donc gardé le plus complet silence sur l'organisation de la justice administrative ; elle s'est bornée à inscrire, dans l'article 13 de son titre 2, le grand et salubre principe de la séparation des fonctions judiciaires et administratives, en ces termes: « Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. – Les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler, de quelque manière que ce soit, les opérations des corps administratifs ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions ».

²⁴ *Lê débat se trouve alors engagé entre l'intérêt public ou social, dont l'administration est le défenseur, et l'intérêt privé, qui résiste et réclame, ou bien entre deux intérêts privés, à l'occasion d'un objet d'intérêt général. Qui statuera sur ce débat? Sera-ce l'autorité judiciaire? Mais, en dehors de l'application des lois pénales, l'unique mission de l'autorité judiciaire, c'est de terminer par des décisions les débats entre particuliers. Or, ici, nous voyons, d'une part la société, dont l'administration est l'organe, et de l'autre un particulier. Les intérêts ne sont donc pas les mêmes, et dès lors cesse la compétence de l'autorité judiciaire. Le litige, d'ailleurs, est toujours suscité par un acte administratif ; etc et ces actes ne peuvent tomber sous la juridiction des tribunaux: ainsi l'exige la règle fondamentale de la séparation des deux autorités administrative et judiciaire. (p. 430).*

²⁵ *Pour ce qui est, en second lieu, de la fonction de régulation de la séparation des pouvoirs, le dualisme policier concourt à la préservation de la liberté d'action des magistrats à l'égard de l'appareil policier et à travers lui – à moins que ce dernier ne s'érige en un pouvoir policier – à l'égard du pouvoir exécutif. Cette garantie d'indépendance réside, pour l'essentiel, dans la faculté conférée aux magistrats par le code de procédure pénale de procéder à la saisine, de révéler le concours de l'une ou l'autre force. Auxiliaires de la justice, les gendarmes et les policiers sont donc mis à la disposition de la justice, qui peut faire appel, en cas de défaillance ou d'incurie d'un service de police ou de gendarmerie, au service analogue relevant de l'autre institution.*

fundados no Direito Administrativo ou outros no Direito Penal ou Civil, se vincule a esta ou aquele poder jurisdicional.

O *Dictionnaire Historique des Institutions, Nœurs et coutumes de la France*²⁶ (p. 995), de Al Chéreuel, publicado em Paris, no ano de 1855, pela *Librairie de L. Hachette et Cie*, traz a história da formação da polícia francesa depois da Revolução de 1789, formada em 1790 na comunidade de Paris e dentro dos departamentos de administração municipais, trazendo a noção inaugural²⁷ de uma polícia administrativa e uma outra polícia judiciária. E é assim que surge um ministério para cuidar da ação de polícia, aqui compreendida “polícia administrativa²⁸” (“*gendarmerie*” e “*garde nationale sédentaire*”), vinculada diretamente ao Poder Executivo, enquanto a atividade de polícia judiciária, ou mesmo que o diga: “a polícia judiciária²⁹”, distintamente atribuiu-se a apuração de crimes e contravenções e assim chamados “oficiais de polícia judiciária”.

²⁶ Disponibilizado na Rede Mundial de Computadores em versão digitalizada por <http://books.google.com>.

²⁷ *Administration de la police depuis 1789.* – *L’administration de la police fut confiée, em 1790, à la commune de Paris, et dans les départements aux administrations municipales, la commune de Paris établit un bureau de recherches, plutôt chargé de la police politique que de la police administrative. La police proprement dite fut exercée par des comités de seize membres chacun, placés dans les quarante-huit sections de Paris, avec l’assistance de quarante-huit commissaires et de vingt-quatre officiers de paix. Em 1795, on établit à Paris et dans les Villes qui comptaient plus de cent Mille habitants, un bureau de police composé de trois membres qui étaient nommés par le département et confirmés par l’autorité supérieure. Un commissaire du gouvernement fut placé auprès de chaque bureau central. Dans les Villes moins considérables, la police resta entre les mains des municipalités, mais on attribua la juridiction des contraventions aux juges de paix. Le code des délits et des peines du 3 brumaire an. IV, partagea les attributions de la police en police administrative et police judiciaire; la première, chargée de maintenir l’ordre public et de prévenir les délits; la seconde, de les poursuivre et d’en livrer les auteurs aux tribunaux.*

²⁸ *Ministère de police; préfet de police.* – *la même année (1796) fut créé le ministère spécial de la police, auquel on donna une partie des attributions du ministère de l’intérieur de la république, le service de la gendarmerie, la garde nationale sédentaire, l’administration des prisons et maisons d’arrêt, la répression de la mendicité et du vagabondage. Ce ministère, supprimé sous le consulat, rétabli par l’empereur en 1804, supprimé en 1814, rétabli en 1815, supprimé pour la troisième fois en 1818, a été rétabli en 1852, et enfin aboli en 1853. Au milieu de toutes ces variations, ce qu’il importe de constater, c’est que l’administration de la police, soit administrative, soit judiciaire a reçu une organisation uniforme dans toute la France. Aujourd’hui la direction supérieure de la police appartient au ministère de l’intérieur, et sous ses ordres au préfet de police établi à Paris en 1800, et dans les départements, aux préfets, aux procureurs généraux, aux procureurs impériaux, aux juges de paix, aux officiers municipaux et aux commissaires de police. Chaque ville de cent Mille âmes et plus a un commissaire général de police qui correspond directement avec le ministère de l’intérieur. (Ibidem, p. 995).*

²⁹ **Police Judiciaire** – *La police judiciaire a pour but de rechercher et de constater les contraventions, les délits et les crimes. Les fonctionnaires chargés de ces constatations sont appelés officiers de police judiciaire. Les gardes champêtres et les gardes forestiers, les commissaires de police, les maires et leurs substituts, les juges de paix, les officiers de gendarmerie, les juges d’instruction, les préfets des départements et le préfet de police à Paris sont officiers de police judiciaire. Les brigades de gendarmerie sont aussi chargées de la recherche et de la constatation des crimes, des délits et des contraventions. Les procès-verbaux des officiers de police judiciaire font preuve jusqu’à inscription de faux. (Ibidem, p. 996).*

Até modernamente (FRANCHIMONT, 2007, p. 263)³⁰, tanto na França quanto nos países a que influenciou, como é o caso da Bélgica onde, mesmo reconhecendo-se a equipolência de ambas funções (polícia administrativa e polícia judiciária), busca-se fundamentar a tênue e dificultosa distinção sob o argumento de que ela se revela a partir da autoridade da qual parte e a quem se destinam os atos de polícia; destinados os atos de polícia à autoridade administrativa têm-se ações de polícia administrativa, de outra banda, dirigidos à autoridades judiciárias (na Bélgica o Ministério Público compõe a Magistratura – “*Magistrats du Parquet*”) os atos policiais são de polícia judiciária. Assim, a dicotomia policial não tem fundamento no exercício de atividade preventiva ou repressivo-criminal como critério a justificar, respectivamente, a atribuição de polícia administrativa e outra de polícia judiciária, como registra Franchimont (2007, p. 57-8)³¹.

³⁰ *La difficulté de la distinction entre police judiciaire et police administrative découle du fait que de nombreux agents et officiers de police administrative sont en même temps revêtus de la qualité d'officiers de police judiciaire et qu'un certain nombre d'actes de police s'insèrent à la fois dans la prévention et la répression de la criminalité (par exemple les contrôles d'identité, certaines perquisitions dans les lieux ouverts au public, etc.). En outre, les fonctionnaires de police chargés de la police judiciaire ont le droit de requérir directement la force publique lorsque cela s'avère nécessaire pour accomplir leur mission (art. 25 C.I.C.). La distinction entre la police judiciaire et la police administrative n'est cependant pas sans répercussion juridique, ne serait-ce que pour vérifier ou déterminer la qualité du fonctionnaire ayant posé l'acte, l'autorité dont il relève (le bourgmestre, le gouverneur de province ou le ministre de l'Intérieur pour les autorités administratives, et le procureur général en vertu de l'article 279 C.I.C. pour les autorités judiciaires), que est civilement responsable de ses actes et, enfin, les conditions d'exercice des pouvoirs qui diffèrent selon qu'il s'agit de la police judiciaire ou administrative (il en est par exemple ainsi en matière de fouille). (FRANCHIMONT, 2007, p. 263).*

³¹ *Il convient de noter, à cet égard, que la police administrative n'est pas que préventive. En effet, elle se poursuit après la manifestation des désordres, qu'elle entend prévenir, pour rétablir l'ordre. Si la police administrative utilise le plus souvent des techniques préventives, il n'est pas rare de la voir agir par voie coercitive ou répressive, de telle manière que l'opposition prévention/répression ne recouvre plus actuellement la dualité police judiciaire/police administrative. Le principe de la séparation des pouvoirs a toujours occupé une place importante en Belgique et en France. Il était déjà clairement inscrit dans le décret des 16-24 août 1790 qui postulait que « les fonctions judiciaires sont distinctes et demeurent toujours séparées des fonctions administratives » et que « les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler de quelque manière que ce soit les opérations des corps administratifs ». Il est dès lors logique que la distinction entre police administrative et police judiciaire ait toujours été clairement consacrée dans les législations relatives aux interventions des services de police ainsi dans la nouvelle loi communale consacré à la police communale. Selon le critère finaliste imaginé par la doctrine, la police est administrative tant que l'opération poursuit un but de contrôle et de surveillance et devient judiciaire lorsqu'elle vise la recherche et la constatation d'infractions, et l'arrestation de leur auteur. Tant que l'agent exerce une mission de contrôle ou de surveillance générale, tant que son enquête n'est pas orientée vers une infraction correctionnelle ou criminelle précise, il est dans l'exercice de la fonction de police administrative. Celle-ci prend fin dès que son action s'oriente vers un objet précis pouvant donner lieu à des poursuites correctionnelles.*

O Brasil, em alguns períodos de sua história, chegou a manter o sistema do contencioso administrativo (MASAGÃO, 1960, p. 330-4)³², concluindo que no regime da Constituição de 1937 “o contencioso lançou alguns tentáculos, como o da competência outorgada à Câmara do Reajustamento Econômico relativamente a ajuste e remissão de dívidas de agricultores (Decreto-lei n. 1888, de 15 de dezembro de 1939”. Mesmo com a Emenda Constitucional n. 7, de 13 de abril de 1977, alterou os artigos 111, 203 e 204 da Constituição de 1969³³, que tais contenciosos administrativos seriam despidos de função jurisdicional, não se podendo, assim, dizer que haja o Brasil adotado o modelo de dualidade de jurisdição nesse período.

³² Registra-se que o Marquês de Pombal o provocou junto à Coroa portuguesa, que editou as leis de 22 de dezembro de 1761, criando o “Tesouro Real e Real Erário” e o “Conselho da Fazenda”, este com jurisdição dirigida à cobrança da dívida ativa da Fazenda e que, todavia, não era competente nas causas em que ela fosse ré. No período do Império, na Assembléia Constituinte de 1823, o projeto apresentado trazia em seu artigo 225: “O Juízo e a execução, em matéria de fazenda, seguirá a mesma regra que o juízo e a execução dos particulares, sem privilégio de foro”. Promulgada a Constituição de 1824, o Parlamento cuidou de extinguir os órgãos de contencioso administrativo [Mesas de Inspecção do Açúcar, Tabaco e Algodão (lei de 5 de novembro de 1827), Tribunal da Bula da Cruzada (lei de 20 de setembro de 1828), Mesas do Desembargo do Paço e da Consciência e Ordens (lei de 22 de setembro de 1828), Provedoria Mór de Saúde, do Físico Mor e do Cirurgião Mór do Império (lei de 30 de agosto de 1828), jurisdição das Câmaras Municipais (lei de 1º de outubro de 1828), Juiz Almotacé (Resolução da Assembléia, de 26 de agosto de 1830), Juízo da Conservatória dos Moedeiros (Resolução da Assembléia de 7 de agosto de 1830) e o Erário e o Conselho da Fazenda (lei de 4 de outubro de 1831)]. Em 1841 o Conselho de Estado foi restabelecido pela lei de 23 de novembro, cujas atribuições foram esmiuçadas pelo Decreto de 5 de fevereiro do mesmo ano, agora sob a forma de um Tribunal, o que, relata Masagão (1960, p. 332), gerou “enorme abuso” por parte do Poder Executivo. Proclamada a República, antes mesmo de promulgada a Constituição de 1891, o Governo Provisório aboliu o contencioso administrativo por meio do Decreto-lei n. 848, de 11 de outubro de 1890, atribuindo aos juízes seccionais da Justiça Federal o processo e julgamento das causas que tivessem por origem atos administrativos do Governo Federal e ações que interessassem ao fisco, medida que foi ratificada com a Constituição em seu artigo 60, alíneas “b” e “c”. Nesse ponto, Masagão cita Pedro Lessa e Barbalho: “Pelas citadas disposições da Constituição Federal, foi claramente revelado o pensamento do legislador constituinte, de abolir o contencioso administrativo, confiando-se aos tribunais judiciais a atribuição de processar e julgar os feitos, que antes eram da competência dos tribunais administrativos” (LESSA, Do Poder Judiciário, 1. ed., p. 143); “Privilégios, explica-se que os tivesse a Fazenda Real, num regime que era de privilégios, e que até os admitia na legislação penal, v.g. punindo diversamente o fidalgo e o plebeu; mas hoje a fazenda não é do rei, é nacional, e a nação professa o dogma da igualdade” (BARBALHO, Comentários à Constituição Federal, v. art. 60).

³³ Art. 111. A lei poderá criar contencioso administrativo e atribuir-lhe competência para o julgamento das causas mencionadas no artigo anterior (Artigo 153, § 4º). Art. 203. Poderão ser criados contenciosos administrativos, federais e estaduais, sem poder jurisdicional, para a decisão de questões fiscais e previdenciárias, inclusive relativas a acidentes do trabalho (Art. 153, § 4º). Art. 204. A lei poderá permitir que a parte vencida na instância administrativa (Artigos 111 e 203) requeira diretamente ao Tribunal competente a revisão da decisão nela proferida.

CONSIDERAÇÕES FINAIS.

A pesquisa demonstrou que a dicotomia “polícia judiciária” e “polícia administrativa” tem origem francesa, a partir do estabelecimento do “*ancien régime*” pós-revolucionário, que cristalizou a distinção entre os poderes judiciário e executivo, o que fez o país adotar um modelo de dupla jurisdição (de jurisdição dual) – administrativa e judicial – com poderes independentes de solucionar conflitos de interesses com efeito de “*stare decisis*”. Os Tribunais Administrativos e seus magistrados, no sistema do contencioso administrativo, não se submetem ao controle do Poder Judiciário. Daí porque distintas também as atividades – não órgãos – “*longa manus*” desses poderes do Estado: as de polícia administrativa ligada à jurisdição administrativa e as outras de polícia judiciária ligadas à magistratura judiciária, posto que o suporte jurídico de cada uma delas é distinto, o poder/dever – discricionário ou vinculado – daquelas emanando do Direito Administrativo e o destas brotando do Direito Processual Penal.

A influência da Revolução Francesa se irradiou por toda a Europa , atingindo a península ibérica, donde partiram os colonizadores do Brasil. Assim é que, até os dias atuais, Portugal, Espanha, Alemanha, Itália e França mantém o sistema de dupla jurisdição.

Diferentemente, no Brasil, poucos momentos de existência tiveram os Tribunais Administrativos, repudiando-se o contencioso e adotando-se historicamente o sistema de controle judiciário (de jurisdição una), submetendo-se os atos administrativos ao controle judicial da magistratura judicante, mesmo assim, manteve-se paradoxalmente a dicotomia entre as atividades policiais; trata-se de um contrasenso lógico: importa-se, no início da República, o modelo de jurisdição única dos Estados Unidos da América, mas pretende-se manter a tradição francesa do Direito Administrativo, falando-se, daí, de uma absoluta distinção entre atividade de “polícia administrativa” e a outra de “polícia judiciária”, o acentua o paradigma de que à primeira caiba exclusivamente, quando polícia de segurança, o policiamento ostensivo e a prevenção de ilícitos.

As pesquisas mostraram que, mesmo nos países europeus (Alemanha, França, Espanha, Itália e Portugal), especialmente em França, de onde nasceu o

fundamento jus-político dessa dicotomia judicial e policial, as forças de segurança, sejam de estética civil ou militar, desempenham simultânea e paralelamente funções de polícia administrativa e de polícia judiciária. O escopo dessa abordagem no campo do direito comparado foi de reforçar a tese de que as atividades policiais são equipolentes e que a divisão cartesiana não encontra espaço mesmo na doutrina que as criou; teve-se a cautela, sempre imprescindível quando se submerge no estudo do direito comparado, de reconhecer que os sistemas jurídicos nacionais são fruto de uma construção histórica, política e social, nem sempre, por essa razão, passíveis de uma comparação simplista com o intuito de “importar” modelos estrangeiros como se melhores fossem (ainda que possam sê-lo).

No plano do direito brasileiro, não se questiona nem se põe em dúvida que seja atribuição das Polícias Civis a apuração das infrações penais. Excetua-se, porém, por expressa disposição constitucional a apuração de crimes militares, cuja atribuição é privativa das autoridades policiais militares “*ratione materie*”, além daquelas outras afetas à Polícia Federal que é o único órgão de segurança pública ao qual o constituinte de 1988 concedeu exclusividade para apuração de 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, além de lhe caber prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho. Trata-se, portanto de uma atribuição residual, já que se excluem aquelas cuja apuração caiba aos Militares federais e estaduais e à Polícia Federal.

Note-se que o dispositivo constitucional não confundiu a função de polícia judiciária com a atividade de apuração de infrações penais; isto porque a primeira é mais ampla e engloba esta, mas não se exaure nela. Justifica-se, pois existem outras tantas atividades que se desdobram no Poder Judiciário, em caráter auxiliar, sem que haja qualquer ligação com a apuração de uma infração penal, v.g. o cumprimento de mandados de busca domiciliar e de prisão, o uso de força pública requisitada pelas autoridades judiciais, o registro de uma infração penal de menor potencial ofensivo por termo circunstanciado (Lei n. 9099/95, arts. 61 e 69) e, até mesmo, o registro

formal de um flagrante delito, já que em todos esses casos se auxilia o Poder Judiciário, mas não se investiga ou mesmo se apura e deduz em inquérito policial um crime ou contravenção de autoria desconhecida ou de materialidade não comprovada.

Em resumo, “polícia judiciária” não é um órgão, mas atividade gênero, do qual é espécie a “apuração de infrações penais”, não sendo assim sinônimas as duas expressões, mas uma é gênero do qual a outra é espécie. Não é privativa da polícia civil a atividade de “polícia judiciária”, em sua espécie “apuração de infrações penais”, já que os militares, federais e estaduais, por disposição constitucional reflexa, e a polícia federal a ela concorrem. Residualmente cabe privativamente às polícias civis a “apuração de infrações penais”, quando se afastam estas duas hipóteses (crimes militares e apurações a cargo da polícia federal). Disso se conclui que a atividade de “polícia judiciária”, enquanto gênero, nas demais de suas formas, não é privativa das polícias civis, tão somente o será em se tratando da Polícia Federal, até porque, no plano federal, as polícias ferroviária e rodoviária são polícias eminentemente de trânsito (rodoviária) ou de segurança de serviços e patrimônio (ferroviária).

E esta tese de nova hermenêutica encontra fundamento também no Código de Processo Penal que, em seu artigo 4º, parágrafo único, dispõe que “A competência definida neste artigo não excluirá a de autoridades administrativas, a quem por lei seja cometida a mesma função”. Tanto o é que, *ad argumentandum tantum*, ao tratar da apuração das infrações penais militares, não fez o constituinte qualquer menção à atividade de polícia judiciária militar, mas expressamente afastou tal atribuição das polícias civis e da Polícia Federal, o que arremata a ideia de que são atividades distintas (“atividade de polícia judiciária” e “apuração de infrações penais”).

Uma revisão na hermenêutica jurídica em torno desse tema deve atentar para a legalidade em sintonia com a eficiência, não se limitando a um deles, sob pena de ser caolha. Posta nos termos ora propostos, ela permitiria a potencialização recursos humanos e materiais das polícias militares, agregando-se em seus serviços o registro, por termo circunstanciado de ocorrência, daquelas infrações penais de

menor potencial ofensivo, assim como também o registro das demais infrações penais, naquilo em que não demandem investigações ulteriores, por autos de prisão em flagrante delito, restando às polícias civis, com exclusividade, apurar crimes de médio, grave ou gravíssimo potencial ofensivo, investindo na capacitação do seu capital humano para o exercício de uma polícia eminentemente científica, eficiente e eficaz, produzindo resultados mais positivos à semelhança das melhores polícias do mundo moderno; em resumo: a adoção do ciclo completo de polícia³⁴.

³⁴ Sobre o tema “ciclo completo de polícia” Cf.: SILVA JÚNIOR, Azor Lopes da. Os gestores das polícias militares do Brasil e o “ciclo completo de polícia”: pesquisa de campo com membros do Conselho Nacional dos Comandantes-Gerais. **Revista do Laboratório de Estudos da Violência e Segurança**, UNESP-Marília, n. 16 (2015), ISSN: 1983-2192. Disponível em: < <http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/levs/article/view/5590>. > Acessado em 27 de novembro de 2017.

REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

ANDRADE, Ivan Moraes. **Polícia Judiciária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1958.

BASAVILBASO, Benjamin Villegas. **Derecho Administrativo**. Buenos Aires: Tipografia Editora Argentina, 1954.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002.

_____. **Curso de Teoria do Estado e Ciência Política**. São Paulo: Saraiva, 1999.

BERLIÈRE, Jean-Marc. **Le Monde Des Polices En France: XIXe-XXe siècles**. Paris: Editions Complexe, 1996.

BOURDOUX, Gil L ; VALKENEER, Chistian De; KOEKELBERG, Fernand. **La loi sur fonction de police**. Bruxelles: Editions Larcier, 1993.

CALVEZ, Jean-Yves. **Política: uma introdução**. São Paulo: Ática, 1995.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. **Tratado de Direito Administrativo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1956.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de Direito Administrativo**. 13. ed. Rio de Janeiro: 1994.

_____. **Tratado de direito administrativo: polícia administrativa**. v. V. Rio de Janeiro: Forense, 1968.

DIEU, Francois. **La Gendarmerie, secrets d'un corps**. Bruxelles : Editions Complexe, 2002.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

FRANCHIMONT, Michel ; JACOBS, Ann ; MASSET, Adrien. **Manuel de procédure pénale**. 2. Bruxelles : Editions Larcier, 2007.

LAZZARINI, Álvaro *et al.* **Direito administrativo na década de 90: estudos jurídicos em homenagem ao Professor José Cretella Júnior**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997a.

_____. **Sanções administrativas ambientais**. Revista de Informação Legislativa, DF, Brasília, n. 134, p. 165-174, abr./jun. 1997b.

LIMA, Rui Cirne. **Princípios de Direito Administrativo**. Porto Alegre: Editora Sulina, 1964.

MARQUES, José Frederico. **Tratado de Direito Processual Penal**. São Paulo: Saraiva, 1980, v. 1.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

SAYAH, Jamil. Droit administratif - **Panorama du droit**. France : Levallois-Perret: Studyrama, 2004.

SILVA, José Afonso da. **Direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 1994.

SILVA JÚNIOR, Azor Lopes da. **Fundamentos jurídicos da atividade policial**. São Paulo: Suprema Cultura, 2010.

_____. Os gestores das polícias militares do Brasil e o “ciclo completo de polícia”: pesquisa de campo com membros do Conselho Nacional dos Comandantes-Gerais. **Revista do Laboratório de Estudos da Violência e Segurança**, UNESP-Marília, n. 16 (2015), ISSN: 1983-2192. Disponível em: <
<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/levs/article/view/5590>. >
Acessado em 27 de novembro de 2017.