

## A CONSTRUÇÃO DE UM DIREITO POLICIAL: A CONEXÃO ENTRE A POLÍCIA E A SOCIEDADE

Joel Cordeiro Raphael<sup>1</sup>

### RESUMO

Não há no Brasil uma doutrina sólida de segurança pública que propicie a convergência de pontos jurídicos quanto ao exercício das tarefas policiais. Frente a essa realidade, este artigo visa tratar da necessidade de criação do Direito Policial, ainda inexplorado no ordenamento jurídico brasileiro, para a consolidação da segurança jurídica de suas atividades e promoção dos direitos e garantias fundamentais do cidadãos consagrados no texto constitucional. A pesquisa utilizou-se da metodologia qualitativa, exploratória e descritiva. Assim, sem pretender aprofundar, o estudo se orienta, especialmente, pela tese de Guedes Valente sobre a Teoria Geral do Direito Policial e pela teoria do direito de Niklas Luhmann. Por fim, propõe-se uma comunicação integrativa entre o sistema social, o jurídico e o policial para a construção de uma linguagem jurídica policial própria como conexão entre a polícia e a sociedade.

**Palavras Chave:** Direito Policial. Teoria Geral do Direito Policial. Polícia. Atividades Policiais.

---

<sup>1</sup> Bacharel em Direito pela Universidade de Brasília (UNB); Pós-graduado em Direito Constitucional; Pós-Graduado em Direito Parlamentar e Processo Legislativo. Autor do livro "Em nome da ordem pública". Linhas de pesquisa: Direito Constitucional, Direito Constitucional Internacional, Direitos Sociais, Justiciabilidade, Segurança Pública, Defesa Nacional, Cidadania e Processo Legislativo.



---

**THE CONSTRUCTION OF A POLICE LAW: The connection between the police and society**

**ABSTRACT**

In Brazil, there is no continuous doctrine of public security that allows for the convergence of legal points regarding the exercise of police activities. Faced with this reality, this article lecture about the need to create Police Law, still unexplored in the brazilian legal system, for the security of the legal security of police activities and for the promotion of the fundamental rights and guarantees of the citizen enshrined in the constitutional text. The research methodology is qualitative, exploratory and descriptive. Thus, without intending to deepen, the study is guided, especially, by Guedes Valente's thesis on the General Theory of Police Law and by Niklas Luhmann's theory of law. Finally, an integrative communication between the social system, the legal system and the police system is proposed for the construction of police legal language which is characterized as a connection between the police and society.

**Key Words:** Police Law. General Theory of Police Law. Police. Police Activities.

## 1. INTRODUÇÃO

Não há no Brasil uma doutrina sólida de segurança pública que possibilite a convergência de pontos jurídico-administrativos quanto ao exercício das atividades policiais pelas instituições de segurança pública. O que existe, na realidade, são legislações esparsas que, embora epistemologicamente contestáveis, fundamentam o funcionamento delas, sem, contudo, disciplinar, educar e apresentar princípios que consolidam a Teoria Geral do Direito Policial, que, pudesse, assim, apontar o grau de assertividade das atividades policiais. Em razão dessa tímida doutrina, muitas das ações policiais podem soar, tanto ao cidadão, como ao próprio policial, como ações desarrazoadas ou ilegais, na medida em que carecem de base jurídica e parâmetro doutrinário.

Frente a essa realidade, a insegurança jurídica e a impopularidade das atividades policiais ganham força a cada dia que se passa, já que não se possibilita um acompanhamento minucioso de seus protocolos. Urge, portanto, a construção de um Direito Policial, ainda vago no ordenamento jurídico brasileiro, que propicie tanto ao cidadão, quanto ao policial, a garantia necessária para o desenvolvimento das atividades policiais, tendo no direito a certeza das consequências dos atos praticados.

Nesse sentido, a presente pesquisa tem por finalidade apresentar a Teoria Geral do Direito Policial, do português Manuel Monteiro Guedes Valente, e sua aplicabilidade no ordenamento jurídico brasileiro, como meio de conexão entre a polícia e a sociedade. Para o aprofundamento desse tema, contar-se-á com a filosofia do alemão Niklas Luhmann a respeito do sistema do direito, visto não apenas como unidade de texto, mas como sistema social, a fim de que a polícia seja compreendida pela sociedade, e vice e versa.

A construção do Direito Policial e o fortalecimento da segurança jurídica sobre as atividades policiais são pensados como marcos de transparência e ensinamento de suas tarefas, não apenas por sua análise jurídica, mas também pelo seu caráter inédito. No Brasil, contam-se diversos manuais de Direito Constitucional, Direito Administrativo, Direito Processual Penal, os quais reúnem as suas principais fontes para a consolidação de um compêndio jurídico doutrinário de cada disciplina. Contudo, no Brasil, não existe um único manual que verse sobre o Direito Policial e seu amplo espectro de competências.

Tal estudo é visto, portanto, como um relevante passo para a criação do novo paradigma da segurança pública no Brasil. No que se refere aos policiais, a eles traria um ponto de apoio para a sua atividade, sentir-se-iam legitimados no exercício das suas funções. No que se refere



aos cidadãos, a eles trariam o indispensável engajamento civil para a construção de um Brasil democrático.

Para isso, apresentar-se-á, primeiramente, uma questão epistemológica emblemática a respeito de quem teria a legitimidade de falar sobre a polícia dentro do Estado Constitucional de Direito. Por conseguinte, na pretensão de demonstrar as atividades policiais inseridas no campo teórico do direito, apontar-se-ão os elementos centrais da Teoria Geral do Direito Policial, para a edificação do Direito Policial no ordenamento jurídico brasileiro. Por fim, indicar-se-á a Teoria do Direito Social de Niklas Luhmann como embasamento contundente para a aplicabilidade do Direito Policial às atividades policiais por meio da codificação de seus protocolos e da fundamental comunicação integrativa entre o direito e a sociedade.

## 1 A CONSTRUÇÃO DE UM DIREITO POLICIAL

### 1.1 Afinal, quem pode falar da Polícia?

Na atual sociedade hipercomplexa, qualquer definição de objeto de pesquisa passa pelo contexto pluralista da ciência, o que envolve diversos temas e disciplinas que se comunicam incessantemente. Niklas Luhmann, ao buscar o caminho de formação do direito, depara-se com o problema da observação e da codificação, na medida em que as ações fático-jurídicas apresentam um alto grau de complexidade e são quase infinitas (LUHMANN, 2016, p. 22).

Diante desse cenário, na pretensão de que sejam compreendidos os fenômenos sociojurídicos da sociedade, Luhmann acaba por buscar, por um lado, as teorias do direito como fontes de decifrações e soluções dos problemas de justiça da realidade social. Contudo, seus estudos constata a insuficiência de tais teorias, pois nasceram em nítida conexão com as autodescrições do sistema jurídico (LUHMANN, 2016, p. 23), ignorando as referências externas, o que por si só impede o avanço doutrinário jurídico de qualquer sistema social. Luhmann, por outro lado, ao buscar as teorias sociológicas que se caracterizam no campo das referências externas, verifica que a sociologia se dirige à ciência, e não propriamente ao sistema jurídico em si, o qual, por sua vez, configura-se como uma parte do objeto do estudo das ciências sociais (LUHMANN, 2016, p. 41), sendo um dos subsistemas do sistema social.

Diante dessa questão epistemológica emblemática, Luhmann parte da distinção entre a ciência do direito – que trata do ordenamento normativo – e a ciência da sociologia – que se ocupa do comportamento social, das instituições e dos sistemas sociais (LUHMANN, 2016, p. 18). Assim, ao adentrar nessa filosofia alemã, depara-se inicialmente com a necessidade imediata



de diferenciação entre o jurista – que observa o direito de dentro – e o sociólogo – que o observa de fora. A teoria jurídica do direito seria, portanto, uma autodescrição do direito, enquanto a teoria sociológica do direito seria uma descrição externa ao sistema do direito.

Diante dessa importante diferenciação, ao lançar luzes ao sistema policial brasileiro, observa-se um impedimento doutrinário-jurídico, na medida em que o desenvolvimento das atividades policiais se estabelece fora do âmbito descritivo jurídico. À vista disso, as análises do sistema policial tornam-se complexas e de difícil compreensão, pois a polícia deve acompanhar as mudanças sociais em sincronicidade às mudanças institucionais e às atualizações normativas do sistema jurídico brasileiro, o que faz da tarefa policial um objeto de complicada designação normativa. Autores como Meireles e Espírito Santo (1988) acabam por demonstrar a necessidade de se desenvolver uma ciência policial – a Policiologia – caracterizada por uma visão sistêmica e holística do sistema de segurança pública, em razão das diferentes perspectivas e visões, com as quais cada ciência aborda a polícia. Tais autores afirmam, por exemplo, que a sociologia vê a polícia como uma instituição, fato social, e, quase sempre, como mecanismo de controle social. A ciência do direito, por seu turno, a designa como instituição jurídica e de força pública para prevenir a ordem pública e restringir direitos. A Policiologia consiste, assim sendo, como a ciência que “estuda a autoridade, o poder, a força de polícia, as instituições policiais, e os processos de que se utilizam para o controle de ameaça que repercutem na insegurança social” (MEIRELES; ESPÍRITO SANTO, 2003, p. 64).

Contudo, o enfoque deste artigo não está no campo das discussões sobre os aspectos da insegurança na sociedade contemporânea e o provimento de sua proteção. A ciência policial contém em si outros complexos instrumentos de análise e de proteção contra ameaças, tais como a escola, a economia, a família, a religião e o Estado, os quais devem ser estudados por um olhar sistêmico e aprofundado, mas não são objetos de análises por hora. O que se busca aqui é o estudo de uma teoria jurídica que seja capaz de fundamentar as atividades policiais dentro do sistema jurídico brasileiro, para a construção do Direito Policial e a conseguinte consolidação da segurança jurídica de seus serviços, de modo a promover ainda mais a cidadania e os princípios fundamentais do cidadão e da República Federativa brasileira em consonância à realidade específica da dinâmica policial.

Dessa maneira, resgatam-se os referenciais iniciais de observação dos fenômenos jurídicos como ponto de partida para os estudos do Direito Policial. Afinal, quem teria a legitimidade para falar sobre a polícia: o jurista, o sociólogo ou o próprio policial? A resposta a esta pergunta pode ser encontrada na teoria de Niklas Luhmann, ao lançar luzes sobre o fato de que todos podem falar integrativamente, desde que fundamentados através de uma linguagem



jurídica policial, a qual se desenvolve por mecanismos de autorreferência e heterorreferência do sistema autopoietico policial que será apresentado na parte 2.3 deste trabalho. O jurista fala de dentro (referência interna), a sociedade fala de fora (referência externa) e a polícia se manifesta pela referência híbrida (autorreferência e heterorreferência). Todos interligados sistematicamente por canais plurais e multifacetados. Contudo, como ainda não se desenvolveu uma teoria jurídica pós-positivista sobre o Direito Policial, o sistema policial não encontrou ainda consenso operativo para sua adequada normatização em razão da multiplicidade de objetos e referências das ciências sociais. Pinhal ressalta oportunamente característica multirreferencial da polícia, ao afirmar que ela, enquanto “atividade de defesa da liberdade democrática, de garantia da segurança interna e dos direitos dos cidadãos, não pode ser vista só sob o ponto de vista sociológico, nem do ponto de vista político – braço ou instrumento deste – , nem sob o ponto de vista operacional – estratégico, tático e técnico” (NOVO, 2009, p. 7).

Com efeito, convém destacar também que, a despeito da enorme relevância dos estudos sociológicos e jurídicos sobre as polícias, certo é que, atualmente, todos esses conhecimentos ainda não foram suficientes para o robustecimento e a concretização de uma segurança jurídica sólida sobre as tarefas policiais para a sociedade, para o sistema jurídico e para a própria polícia. As atividades policiais, como rondas a pé ou mera abordagem pessoal<sup>2</sup>, ainda carecem de fundamento jurídico para o conhecimento antecipado e reflexivo de seus protocolos com as consequências diretas de sua aplicação no meio social, e isso somente se dará por meio da linguagem jurídica policial legítima do Direito Policial. Razão pela qual é imprescindível o aprofundamento jurídico teórico-prático das atividades policiais para justificar uma das maiores tarefas da República Federativa Brasileira, enquanto Estado Constitucional de Direito: a atividade policial na defesa e garantia dos direitos e das liberdades fundamentais do cidadão.

Tal aprofundamento jurídico do Direito Policial deve perpassar por essas questões epistemológicas entre o direito e a sociologia, pois, segundo Luhmann, as teorias do direito já existentes acabaram por revelar que “não há caminho a não ser procurar desenvolver teorias que tenha um poder de ordenação e uma complexidade estrutural mais elevados” (LUHMANN, 2016, p. 40), em correspondência à altura da complexidade policial. Caso se adote uma teoria

---

<sup>2</sup> A primeira tese jurídica simplificada “A mera alegação genérica de ‘atitude suspeita’ é insuficiente para a licitude da busca pessoal” foi consubstanciada na Sexta Turma do Superior Tribunal de Justiça no julgamento do RHC 158.580 – BA, em 19/04/2022. A segunda tese jurídica simplificada “É crime de Desobediência (art. 330, CP) subverter a ordem de parada emanada de autoridades policiais em atividade de policiamento” foi estabelecida em 25/04/2022, no julgamento do REsp. 1.859.933 – SC. Por fim, a terceira tese jurídica simplificada “O fato de o acusado empreender fuga ao ver a viatura policial não dispensa investigação prévia ou mandado judicial para a entrada dos agentes públicos na sua residência” foi definida em 09/03/2022 no julgamento do HC 695.980 – GO, pelo Superior Tribunal de Justiça.



que exclua as fontes externas sociais, para as quais as atividades policiais estão destinadas, desenvolver-se-iam mais e mais teorias positivistas inaplicáveis, ou com reduzida validade jurídica frente a enorme variedade de ações policiais operadas no contexto social plural e frente aos valores e direitos fundamentais dos cidadãos preconizados no texto constitucional. Além disso, ter-se-iam mais e mais leis e regulamentos de reprodução descritiva, que, ao tentar positivar os protocolos policiais, acabariam por engessar o policial no exercício de seu dever constitucional com a conseqüente apresentação de uma produção legislativa não-sistêmica de seu funcionamento. Tornar-se-iam, assim, mais dificultosas a proteção do cidadão, a preservação da ordem pública e a consolidação da segurança jurídica de suas tarefas no exercício diário ante a nítida ausência dos estudos doutrinários do tema.

Portanto, é inegável que não devemos excluir as referências externas sociais para o estudo das ciências policiais e, especialmente, do Direito Policial. Como as teorias do direito, para a visão clássica do positivismo, consistem em autodescrição, tal metodologia já não é mais eficiente para o sistema do Direito Policial, o qual não pode ser consubstanciado em mera leitura descritiva, evidenciando-se, assim, que a visão clássica positivista é incapaz de descrever as atividades policiais e suas diversas facetas diante das ações sociais complexas e de sua evolução constante no seio social.

## 1.2 Teoria Geral do Direito Policial.

Apresentados inicialmente os pontos de observações referenciais do sistema policial, busca-se, nesta parte, resgatar a Teoria Geral do Direito Policial, do autor português Manuel Monteiro Guedes Valente, como fundamento da teorização das atividades policiais, já que o funcionamento de todos os órgãos e entidades da Administração Pública apoiam-se no Estado de Direito. O Estado de Direito, segundo Carl Schmidt (1966, p. 154), caracteriza-se sempre por um procedimento contencioso para decidir “toda espécie de litígio”, sejam estes “entre autoridades superiores do Estado, ou entre autoridades e particulares”. É somente por meio do Direito que se garante a justiciabilidade. A justiciabilidade, por sua vez, consiste na busca da justiça que se dá justamente pela aferição da legalidade através do juiz (aquele que diz o direito). Tal aferição de legalidade está inserida, conforme ensina Ferreira Filho (2004, p. 75), no contexto do Estado Constitucional, cujas normas constitucionais institucionalizam o Poder e configuram toda a organização político-administrativa do Estado. A Constituição é vista, então, como fenômeno jurídico que normatiza o Poder. No que se refere à organização administrativa, ela acaba por elencar os principais órgãos e entidades da Administração Pública



e os submete ao sistema de divisão de competências constitucionais que possibilita a engrenagem do funcionamento estatal.

A polícia não foge desse arranjo constitucional. A polícia é um dos poucos órgãos, entre tantos outros órgãos administrativos existentes no Estado brasileiro, que tem previsão expressa no texto constitucional. Todo órgão com *status* constitucional deve atuar na busca do interesse público, seja ele primário ou secundário. A polícia é órgão de expressão constitucional que perpassa todas as constituições brasileiras. Desde a primeira constituição imperial de 1834, o art. 21 trazia a expressão “polícia do interior”, o art. 89 afirmava sobre a polícia interna dos conselhos gerais das províncias e, no Título 8º, “Das Disposições Geraes, e Garantias dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros”, o art. 179 fazia uma ressalva quanto à observância dos regulamentos policiais quanto à saída ou entrada do cidadão no Império Brasileiro.

Fato é que – apesar de a polícia ser órgão público administrativo, cuja organização e funcionamento compete a cada estado federativo, observadas as diretrizes gerais ditadas pela União –, no atual ordenamento jurídico brasileiro, não se pode criar um novo órgão de segurança pública ou modificar o sistema policial brasileiro sem a atuação do poder constituinte reformador por meio de apresentação e aprovação de proposição de emenda à Constituição pelo Congresso Nacional em rito especial. O que se observa, portanto, é a inclusão da polícia à alçada do sistema constitucional, de modo que a sua exclusão do texto constitucional ensejaria em nítida inconstitucionalidade material, por grave violação aos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, na medida em que a polícia é força visível do Estado (VALENTE, 2009), sendo verdadeiro órgão promotor dos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos.

Dessa maneira, entende-se que onde há polícia deve haver também o direito de polícia ou direito policial (NETO, 2015, p. 01), pois os serviços de segurança acabam qualificando o exercício direto da força do Estado sobre os cidadãos. “A actuação da polícia nos Estados modernos, os democráticos e de direitos, deve ser o rosto dos princípios constitucionais em vigor” (NETO, 2015, p. 07). A Polícia, portanto, “encontra-se desta forma, subordinada aos pilares do Estado democrático e de direito: deve ser a promotora e defensora da dignidade da pessoa humana e deve agir como o rosto da vontade do povo para que seja construtora de um *Estado de direitos humanos*, assente na liberdade, na justiça e na solidariedade” (VALENTE, 2012, p. 257).

Nesse sentido, a compreensão do Estado Constitucional de Direito e de sua organização político-administrativa, bem como a da polícia como órgão administrativo constitucional



promotora dos valores sociais e da dignidade da pessoa humana acabam por revelar não apenas a necessidade de normas infraconstitucionais para a concretude de seu funcionamento e organização, mas também assinalam para um imprescindível desenvolvimento doutrinário jurídico do sistema policial constitucional. O desenvolvimento do Direito Policial à luz do direito constitucional possibilita não apenas que se efetue a legitimidade legal, mas também, e, sobrelevadamente, a validade constitucional sobre seus serviços e protocolos. É nesse sentido que aflora e se manifesta o Direito Policial, o qual apresenta como destinatários os policiais, pois são os agentes públicos que atuam diretamente nessas atividades. O Direito Policial, portanto, “compreende os princípios, as normas positivas, as decisões judiciais, as decisões administrativas e a doutrina aplicáveis internamente aos elementos pertencentes à organização Polícia” (VALENTE, 2012, p. 28). O Direito Policial, dessa maneira,

compreende os princípios gerais, as normas regulares da actuação e da conduta policial na prossecução das suas atribuições e competências na defesa da legalidade democrática, na garantia da segurança interna e dos direitos dos cidadãos, cujos destinatários se encontram indeterminados e indefinidos no espaço do território nacional ou da União europeia e, até mesmo, internacional (VALENTE, 2012 p. 29).

Na pretensão de apresentar um contraponto argumentativo sobre a edificação do Direito Policial, importante ressaltar João Raposo quanto à sua posição divergente sobre a natureza desse direito consoante àquela afirmada por Guedes Valente. Para João Raposo, o Direito Policial seria “o ramo do Direito Administrativo geral ou comum que regula a organização policial e a actividade dos corpos de polícia, com vistas à satisfação do interesse público da segurança interna, à garantia do pleno exercício dos direitos e liberdades e ao cumprimento da lei” (RAPOSO, 2006, p. 17). Nessa perspectiva, o Direito Policial seria um ramo do direito administrativo, que regula a organização e o funcionamento dos órgãos policiais dentro do sistema de segurança pública com a finalidade de prossecução dos interesses públicos. Tal concepção é fundamentada sistematicamente pelo princípio da legalidade aplicada aos cargos, empregos e funções públicas da administração pública.

Observa-se, desse modo, questão relevante a ser explorada e superada em futuras decisões do Supremo Tribunal Federal, a fim de que se demonstre, quanto ao estudo do direito comparado e à hermenêutica constitucional, a validade do argumento de Guedes Valente sobre a existência do Direito Policial, enquanto ramo de direito público independente. Para este autor, o Direito Policial não se esgota no âmbito do direito administrativo, porque concepções da polícia e os desdobramentos de suas atividades acabam por abarcar toda a ordem jurídica como



um todo: defesa da legalidade democrática; defesa e garantia da segurança interna e defesa da garantia de todos os direitos do cidadão (VALENTE, 2013, p. 277).

Diante disso é que se aponta a teoria do direito de Niklas Luhmann como argumento sólido da construção do Direito Policial, uma vez que se deve buscar a função principal do direito para a sociedade. “O problema do sistema da sociedade é solucionado pela diferenciação de normas jurídicas específicas e, por fim, pela diferenciação de um sistema de direito especializado” (LUHMANN, 2016, p. 165). Nesse sentido, a generalização do princípio da legalidade elimina as diferenciações normativas e impede o avanço doutrinário policial, sendo essencial, portanto, a aplicação da Teoria Geral do Direito Policial no ordenamento jurídico, pois, conforme ensina Guedes Valente, tal teoria apresenta uma série de elementos diferenciadores da criação desse direito tendo em vista o critério dos sujeitos, isto é, dos agentes públicos policiais nas relações jurídicas produzidas (LUHMANN, 2016, p. 24).

A Teoria Geral do Direito Policial deve estudar e analisar as questões de índole geral que revelam para os diversos tipos das relações jurídico-policiais, podendo estas não se esgotarem na esfera do Direito Público – veja-se o caso das *relações de vizinhança* no que concerne ao *ruído*, cuja tutela da *fruição total da propriedade* se manifesta no quadro do *direito civil* (art. 1346º do Cciv) e no quadro do direito administrativo sancionatório (art. 24º do Regulamento Geral do Ruído) – e não serem exclusivamente emergentes do Direito de Polícia, mas se aferirem dos diplomas legais que compõem o núcleo do Direito da Polícia. (VALENTE, 2009, p. 24)

Por tudo isso, para se concluir os apontamentos introdutórios dessa teoria, Guedes Valente apresenta o Direito Policial como um ramo do Direito Público, tendo os policiais como sujeitos das relações jurídicas policiais. Tal concepção processa-se em decorrência da necessidade de cientificidade do sistema policial e da sistematização de suas normas jurídicas, na medida em que a atuação da polícia interfere diretamente na aplicação do direito ao caso concreto (LUHMANN, 2016, p. 31). A sistematização normativa policial possibilita o embasamento dos procedimentos diários, de protocolos mais austeros e de operações de repressão contra ilícitos. Se da atuação da polícia resulta-se agressão, violação de bens e direitos ou abuso de poder, é possível o acoplamento da norma jurídica de direito público, que regeu sua atuação, para a devida responsabilização penal, civil e administrativa (administrativo-policial) do agente público. A Teoria Geral do Direito Policial configura-se, portanto, como fundamental eixo e parâmetro de construção e aplicação do Direito Policial como um ramo do Direito Público.

### 1.3 Direito Policial como Sistema de Comunicação Integrativa.



Para a edificação do Direito Policial no ordenamento jurídico brasileiro, não se pretende partir exclusivamente do ponto de vista sociológico, tampouco do sistema jurídico. No que se refere à teoria sociológica do direito, acabar-se-ia por descrever externamente o Direito Policial – o que resultaria na incompreensão do funcionamento interno da polícia e à incapacidade de sua operacionalização no seio social (operações policiais, tipos de policiamento, ações repressivas). No que se refere à teoria jurídica do direito, resultar-se-ia em autodescrição dos dispositivos legais e regulamentares do âmbito policial em um processo cíclico positivista – o que também sucederia na incompreensão por parte dos policiais sobre relevantes questões referenciais sociais externas.

O texto constitucional estabelece que a segurança pública é um dever do Estado e direito e responsabilidade de todos, o que demonstra que se trata de um direito “cuja implementação a sociedade como um todo deve participar e que a omissão ou a insuficiência na sua prestação permite que se exija a correção de falhas cometidas” (BRAGA, 2021, p. 1299), vez que a segurança pública é direito fundamental com aplicação imediata. Diante disso, o que se propõe, portanto, é descrever o sistema jurídico policial como um sistema que se auto-observa e que também se descreve por meio das referências externas, procedendo de modo construtivista. O sistema policial alimenta e retroalimenta o seu próprio sistema, assim como é alimentado pelo sistema social e pelo sistema jurídico. É o “diálogo interdisciplinar que acontece já no centro de questões teóricas não solucionadas” (LUHMANN, 2016, p. 32) que proporcionará as elucidações quanto aos desafios do serviço policial na promoção dos direitos e garantias fundamentais consagrados no texto constitucional através de um direito especializado: o Direito Policial.

Partindo-se da visão social, observa-se que não existe para os sociólogos aquela ideia de direito acima do Direito. Eles não concebem a representação de um direito supralegal como plano de validação especial acima da ordenação prática do Direito (LUHMANN, 2016, p. 44). O conceito de norma, para eles, “relaciona-se com determinada forma de expectativas práticas, que têm de ser observados ou psicologicamente, ou num sentido suposto e compreensível de comunicações” (LUHMANN, 2016, p. 42). Isso significa que, para os sociólogos, não há razão de se verificar se um determinado direito é propriamente um direito em si. Não há razão de se buscar a legalidade, ou seja, não há lógica de se analisar se eventual fato está condizente ou não com um determinado direito escrito e posto. A norma para eles não é objeto de realce ou importância, pois ela tem ligação com a expectativa social prática, ou seja, o comportamento social. O que importa nessas experiências sociais (nos comportamentos sociais) é se determinada expectativa social foi cumprida ou não. O direito, segundo essa perspectiva, não teria nenhum



poder vinculativo, “consistindo apenas em comunicações e transposições de estruturas de comunicações, que são cocondutoras de tal proposta de sentido” (LUHMANN, 2016, p. 43) no meio da sociedade.

Diante disso, o discernimento sobre a diferença entre “fatos” e “normas” configura-se, assim, essencial eixo epistemológico para construção e lapidação do Direito Policial, pois para o sistema jurídico “fatos” e “normas” são conceitos bem definidos e distintos, enquanto para as ciências sociais essa distinção não tem relevância alguma. Por isso é imprescindível, segundo Luhmann (2016, p. 44), utilizar de conceitos não normativos, pois as normas em si não conseguem interagir com todo o ambiente e sua complexidade, porque elas acabam sendo autorreferências do próprio ambiente jurídico. É por essa razão que se torna possível, no âmbito do sistema jurídico, a delimitação de fenômenos complexos por meio de código binário (direito/não direito; lícito/ilícito). Já em relação ao âmbito do sistema social, a delimitação dos fenômenos sociojurídicos através do código binário seria quase impossível, por reduzir o estudo da complexidade social, que é justamente a razão de ser da sociologia enquanto ciência que estuda a sociedade, sua origem, as causas de seu comportamento e sua evolução.

Além disso, há de se conceber também que o sistema de direito mantém relação contínua com o sistema da sociedade, de modo que as conexões entre o sistema jurídico e o sistema social são plurais, constantes e multifacetadas. “Por um lado, a sociedade é o ambiente do sistema do direito; por outro, todas as operações do sistema do direito são também operações na sociedade e, portanto, operações da sociedade” (LUHMANN, 2016, p. 45). As próprias operações (de direito) da sociedade acabam por fazer um corte na própria sociedade. É por meio desse corte que surge nessa sociedade um ambiente de direito interno dela mesma, de modo que direito e sociedade não mais se diferenciam (LUHMANN, 2016, p. 45). Portanto, a unidade do sistema policial através do desenvolvimento de um Direito Policial só pode ser produzida e reproduzida por esse próprio ambiente policial, na medida em que as atividades policiais resultam em corte delimitativo no seu próprio sistema, surgindo a necessidade de um direito interno dentro dele para lidar com o vínculo entre a polícia e a sociedade na promoção dos direitos e garantias fundamentais da Constituição federal de 1988.

A problemática da relação entre direito e sociedade é um dos desafios doutrinários para a lapidação do Direito Policial com vistas à garantia dos valores democráticos. E, no caso brasileiro, não basta avaliar as referências internas da polícia em sua acepção ampla, que engloba todas as forças policiais brasileiras: polícia militar, polícia civil, polícia penal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal e polícia federal. Contudo, primordial e básico é a análise aperfeiçoada das referências que moldam as polícias militares estaduais, acepção



*strictu sensu*, em decorrência de sua ampla atuação ininterrupta no estado federativo. Diante disso, propõe-se uma pergunta: como que a unidade de um sistema (o que incluem estruturas, limites) são produzidas e reproduzidas pelas operações do sistema? Luhmann responde a tal questão afirmando que apenas por meio de uma “comunicação com sentido” é que se pode construir e configurar um “modo de operação”, que se produz e reproduz no sistema. Isso significa dizer que o sistema jurídico utiliza a comunicação como modo de operação para a concretização de suas atividades, como, por exemplo, as sentenças. Sendo assim, deve-se observar que o sistema do direito opera na forma de comunicação mediante a proteção de limites definidos pela sociedade, isso significa dizer que “o sistema jurídico, de maneira muito peculiar, precisa marcar tudo o que tem de ser tratado como comunicação jurídica no sistema” (LUHMANN, 2016, p. 47).

Dessa maneira, o modo, a fórmula ou o método por meio do qual se pode expandir e desenvolver um sistema é justamente a comunicação operativa. Luhmann indica a linguagem jurídica como um exemplo dessa comunicação operativa, pois, apesar de ela ser uma linguagem comum quanto à fonologia e sintaxe, ela é entremeada por outros termos e palavras específicas que assumem um significado diferente para o ambiente jurídico (LUHMANN, 2016, p. 48). A questão, contudo, é que, muitas vezes, a linguagem não é compreendida pela sociedade, pois ela não recebeu a devida formação para isso. Assim ao se justificar as atividades policiais por meio de linguagem não pertencente ao Direito Policial, a incompreensão, o embaraço e a desinformação por parte dos ouvintes – operadores do direito e sociedade – são consequências naturais da realidade fático-jurídica cotidiana.

O Direito Policial emerge, portanto, como canal de comunicação entre o sistema jurídico e o sistema social. O arranjo dessas comunicações entre sistemas é denominado por Luhmann de “fechamento operativo”, que pode ser utilizado para qualquer sistema (LUHMANN, 2016, p. 46). O sistema operativo é fechado pois cada sistema entrelaça, elabora e escreve “em sua própria rede de operações para a produção de suas próprias operações e, nesse sentido, reproduzem-se. O sistema tem de pressupor sua própria existência a fim de poder exercer sua reprodução por meio de outras operações no curso do tempo” (LUHMANN, 2016, p. 59). É nessa lógica que Luhmann descreve o conceito de autopoiese<sup>3</sup> como cerne de sua teoria do direito. Desse modo,

<sup>3</sup> O conceito de autopoiese ou autopoiesis (do grego *auto* "próprio", *poiesis* "criação") é um termo criada na década de 1970 pelos biólogos Francisco Varela e Humberto Maturana para designar a capacidade dos seres vivos de produzirem a si próprios. Segundo esta teoria, um ser vivo é um sistema autopoietico, caracterizado como uma rede fechada de produções moleculares (processos) em que as moléculas produzidas geram por meio de suas interações a mesma rede de moléculas que as produziu. A conservação da autopoiese e da adaptação de um ser vivo ao seu meio são condições sistêmicas para a vida. Portanto, um sistema vivo, com sistema autônomo, está



o que a sociedade produz e reproduz é comunicação provida de sentido. O que o sistema jurídico produz e reproduz é comunicação provida de sentido. Da mesma forma que se vislumbra que a unidade do sistema policial pode ser produzida e reproduzida, no seu próprio ambiente, pela comunicação provida de sentido, a saber: a linguagem jurídica policial.

Frisa-se, por fim, a evolução dos direitos humanos no plano internacional no qual a República Federativa do Brasil está inserida. O avanço dos tratados e acordos internacionais sobre os direitos e garantias do homem e do cidadão, o princípio da dignidade da pessoa humana, a especial proteção aos portadores de deficiência, o respeito à integridade física dos presos, a adequada atuação estatal dos órgãos policiais, tudo isso acaba por projetar um cenário atual de amadurecimento cognitivo e reflexivo da concepção do Direito Policial no ordenamento jurídico não apenas brasileiro, mas internacional. O aumento da complexidade social acaba por ser manifestado na apresentação de novas contingências (sejam elas de natureza social, jurídica, administrativa, disciplinar) - as quais devem ser interconectadas e compreendidas através do sistema autopoietico policial no Estado Constitucional -, e “no lugar desse completo inter-relacionar, entra em cena o acoplamento seletivo, ainda que sustentável, e a rede discursiva de reprodução autopoietica” (LUHMANN, 2016, p. 72), os quais possibilitam a sistematização das fontes do Direito Policial para o início da codificação doutrinária jurídica do universo policial, mais precisamente, da polícia militar estadual.

Diante do exposto, ao lançar os olhares à construção do Direito Policial à luz do direito constitucional, nota-se que a sua edificação se dará por meio de linguagem e comunicação integrativas ao encontro das heterorreferências e referências do sistema social para o órgão policial, e vice e versa. O conceito de autopoiese do direito “lança luz nova sobre um problema velho: o da relação entre estrutura e operação (processo), ou norma e ação, ou regra e decisão” (LUHMANN, 2016, p. 60). Nesse sentido, tal conceito se apresenta como princípio normativo indispensável para se pensar a codificação dos serviços policiais, já que a multiplicação das contingências decorrentes de sua atuação aumenta significativamente as hipóteses de escolhas jurídicas, expande os resultados possíveis, e, como consequência, aumenta a lacuna jurídico-doutrinária decorrente do atraso sincrônico entre a evolução social e os desdobramentos da atividade policial, o que propicia notoriamente a insegurança jurídica das atividades policiais para o Estado brasileiro.

---

constantemente se autoproduzindo, autorregulando, sempre mantendo interações com o meio, onde este apenas desencadeia mudanças determinadas em sua própria estrutura, e não através de um agente externo.

---



A teoria alemã luhmanniana é, portanto, filosofia que propicia a concretização da construção do Manual de Direito Policial à luz do texto constitucional por meio dos instrumentos de comunicação entre o jurista, o sociólogo, o policial e todo aquele que, direta ou indiretamente, participa, integra, comunica e/ou observa o sistema policial, pois procura-se desenvolver especial ordenação em meio às situações sociais complexas. Com efeito, o Direito Policial configura-se como “corte operativo que pode dar conta da unidade do sistema do direito não como unidade de texto ou consistência de um conjunto de textos, mas como um sistema social” (LUHMANN, 2016, p. 73). De tal modo que o cruzamento íntimo entre o direito e a sociedade é caminho imprescindível para se trabalhar na gênese de um direito, especialmente, do Direito Policial, que se auto-observa e se autodescreve, e que se alimenta também das heterorreferências, para que seja possível sua codificação jurídico doutrinária<sup>4</sup>.

## 2 MÉTODO

Trata-se de um estudo de metodologia qualitativa, exploratória e descritiva.

Quanto à metodologia qualitativa, os exames se fundamentaram nas análises das referências normativas brasileiras no tocante ao sistema policial e ao direito constitucional brasileiro. Tal metodologia se deu através da revisão da literatura e da análise documental de leis e decretos federais, leis e decretos distritais e portarias internas da Polícia Militar do Distrito Federal, além da revisão da doutrina constitucional brasileira e de pesquisas jurisprudenciais do Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça.

O delineamento da pesquisa foi exploratório, na medida em que sua finalidade original, segundo nos ensina Prodanov, consiste em proporcionar mais informações sobre o assunto da investigação, já que o Direito Policial ainda se caracteriza como um ramo doutrinário tímido e impreciso no ordenamento jurídico brasileiro. Nesse sentido, esta pesquisa envolveu o levantamento bibliográfico dos doutrinadores de direito constitucional e administrativo a respeito do tema da segurança pública, além de utilizar publicações em periódicos e artigos científicos, monografias, dissertações e teses publicadas na internet.

Quanto ao aspecto descritivo, a metodologia adotada qualificou-se também pela pesquisa descritiva, por buscar detalhamento dos elementos centrais da Teoria Geral do Direito Policial do autor português Manuel Monteiro Guedes Valente, bem como por apresentar

---

<sup>4</sup>É o que se denomina de sistema autopoietico do direito.



conceitos fundamentais da Teoria do Direito do filósofo alemão Niklas Luhmann como baluarte argumentativo de conexão entre os sistemas policiais, sociais e jurídicos.

Em razão de este trabalho se desenvolver por meio da pesquisa jurídica, foram utilizadas as bases de periódico Scielo, Periódicos Capes e Google Docs. Os descritores pesquisados foram “direito policial”, “teoria geral do direito policial”, “preservação da ordem pública”, “atividades policiais” e “Niklas Luhmann”, identificando os textos publicados entre os anos 2012 a 2022 de língua portuguesa.

### 3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

O propósito deste artigo é esboçar uma reflexão teórica sobre a necessidade do nascimento do Direito Policial através do estudo da Teoria Geral de Direito Policial com vistas a demonstrar a indispensável aplicabilidade deste direito ao sistema jurídico brasileiro, promovendo os direitos e garantias fundamentais do cidadão esculpidos na constituição. Para isso, os dois descritores “direito policial” e “teoria geral de direito policial” foram os primeiros selecionados para a pesquisa nos bancos de dados referendados na metodologia, a fim de que seu resultado pudesse compor um bloco de leituras obrigatórias de contextualização do tema.

Ao pesquisar o descritor “direito policial” nos bancos de dados Scielo e Google Acadêmico não foi encontrado nenhum texto publicado, já no Capes foram encontrados 07 (sete) textos publicados, selecionado apenas 01 (um), pois os 06 (seis) restantes apresentavam o descritor apenas no corpo das referências bibliográficas e citações. Com relação ao descritor “teoria geral de direito policial”, no Scielo não foi encontrado nenhum texto publicado, já no Periódico Capes foi apontado apenas 01 (um) texto, cujo descritor também se apresentou na parte das referências bibliográficas do artigo científico identificado. Utilizou-se os fatores de inclusão entre os anos 2012 a 2022 e os de língua portuguesa. A baixa quantidade de artigos científicos e textos publicados em tais bancos de dados revelam a necessidade da produção científica do tema.

O descritor “preservação da ordem pública”, por ser termo expreso referente à competência da polícia militar no texto constitucional de 1988, foi selecionado como relevante denominador, pois atrela a pesquisa da polícia ao âmbito do direito constitucional. No Scielo não foi encontrado nenhum resultado. No Capes foram encontrados 72 (setenta e dois) textos publicados. Quanto ao descritor “atividades policiais”, foram encontrados 03 (três) artigos no Scielo e 184 (cento e oitenta e quatro) textos no Capes.



Foi realizado intercruzamento dos títulos dos textos do resultado das pesquisas dos descritores, de modo que não participaram os resultados da busca dos descritores “atividades policiais” e “Niklas Luhmann” por serem expressões de ampla abrangência e de largo alcance científico, doutrinário e jurisprudencial, incluindo outras áreas do direito, tais como área tributária, comercial, financeira, processual civil, sobre as quais não se vislumbrou apontamento objetivo em relação às atividades policiais.

Em relação à pesquisa da doutrina constitucional brasileira, buscou-se nas maiores obras reconhecidas do Direito Constitucional, os principais fundamentos legais, doutrinários e jurisprudenciais a respeito da polícia e da segurança pública. Os importantes autores André Ramos Tavares, Gilmar Ferreira Mendes, Guilherme Pena de Moraes, Marcelo Novelino, Michel Temer, Paulo Bonavides, Paulo Gustavo Gonet Branco e Raul Machado Horta não chegaram a discorrer sobre o tema da segurança pública. Já outros proeminentes autores, como Alexandre de Moraes, Celso Bastos, Fernando Capez, Kildare Gonçalves Carvalho, Marcelo Alexandrino, Nathalia Masson, Pedro Lenza, Uadi Lammêgo Bulos, Vicente Paulo e Walber de Moura Agra acabaram por apresentar, de forma genérica, o tema da polícia e da segurança pública vinculado ao contexto da defesa do estado e das instituições democráticas, do sistema constitucional das crises, dos sistemas de emergência, do estado de exceção, do estado de defesa, do estado de sítio e das forças armadas.

Apenas 03 (três) autores constitucionais optaram por desmembrar e dissertar em um capítulo específico e separado sobre a polícia: José Afonso da Silva, na obra “Curso de direito constitucional positivo”; Manoel Gonçalves Ferreira Filho, na obra “Curso de direito constitucional”; e Francisco Braga, na obra “Direito Constitucional Grifado”. O processo de pesquisa revelou, desse modo, tímida doutrina jurídica constitucional sobre a relevância das atividades policiais no ordenamento jurídico brasileiro, o que demonstra moderada produção científica sobre o sistema policial nas faculdades e universidades de direito.

Urge, portanto, a necessidade de inclusão nas grades curriculares e matrizes disciplinares dos cursos dos operadores do direito a disciplina jurídica que alberga a segurança pública, vez que a polícia se configura como órgão de promoção direta dos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos, individuais e coletivos, preconizados na Carta Constitucional. Além disso, o quadro acadêmico aponta elevadas discussões, no âmbito social e jurídico, a respeito da legitimidade e validade das ações policiais decorrentes das tensões entre direitos e deveres que envolvem sua atividade, bem como em razão das confusões conceituais jurídicas por parte da sociedade. Certo é que não há consenso operativo na delimitação legal de muitos de seus serviços, por justamente não se saber os reais papéis da polícia. E não são conhecidos os



seus reais papéis sociais, porque é inexistente a linguagem jurídica policial com validade constitucional. A sociedade, o juiz e, muitas vezes, o policial, não sabem medir o grau de assertividade de seus protocolos e de suas tarefas, porque são inexistentes em um direito especializado. O direito especializado policial é inexistente até os dias de hoje, porque não se vislumbrou a possibilidade de sua sistematização jurídica em decorrência da difícil codificação de ações complexas, o que exigiria, portanto, uma teoria jurídica contundente que fosse capaz de normatizá-las. Nesse sentido, o filósofo alemão Niklas Luhmann, através de sua teoria do direito e sociedade, fornece elementos concretos para a criação do sistema autopoiético do Direito Policial, a fim de que seja canal efetivo de conexão e comunicação integrativa entre a polícia e a sociedade.

Em razão desse importante desafio doutrinário que fundamentam as atividades policiais no Estado Constitucional de Direito, apresenta-se, ao final deste artigo, o apêndice “Projeto de Criação do Manual de Direito Policial”, como guia teórico e arcabouço primário para a confecção, investigação e desenvolvimento do Manual de Direito Policial.

Não se pretende criar o Manual de Direito Policial apenas para demonstrar o Direito Policial, a partir da prática policial, e relacioná-la aos dispositivos de lei já em vigor, impondo regras já existentes e demonstrando pontos de vistas gerais. O que se planeja é consolidar o Direito Policial por meio da produção de Manual de Direito Policial como canal propiciador de diálogo interdisciplinar entre o sistema jurídico e o sistema social e que se torne um marco doutrinário paradigmático para todos órgãos policiais da República Federativa Brasileira.

#### 4 CONCLUSÃO

A incompreensão e a impopularidade das atividades policiais no meio social são frutos do desconhecimento acerca dos fundamentos doutrinários e jurídicos de seus protocolos. Isso se manifesta em decorrência da nítida ausência de um direito especializado que aponte o grau de assertividade das atividades policiais e que normatize as reais competências de seus órgãos na defesa e garantia dos direitos e das liberdades fundamentais do cidadão. Urge, portanto, a edificação do Direito Policial, ainda vago e impreciso no ordenamento jurídico brasileiro, para propiciar tanto ao cidadão, quanto ao policial, a garantia necessária do desenvolvimento de suas tarefas, tendo no direito a certeza das consequências dos atos praticados. Por um lado, para os policiais, promover-se-á um ponto de apoio e suporte jurídico necessário para o exercício de seus serviços; para os cidadãos, por outro, desenvolver-se-á o indispensável engajamento civil na construção de um Brasil democrático. Para dar conta desse desafio, foi necessário mobilizar,



como referencial de análise, a teoria do direito de Niklas Luhmann, que se inscreve no âmbito social e jurídico com o fim de explicar a questão da complexidade social contemporânea enquanto situação fatídica de difícil codificação normativa. Em seguida, realizou-se uma breve introdução da teoria geral de direito policial do autor português Manuel M. Guedes Valente, para assinalar elementos diferenciadores de formulação do Direito Policial. Neste ponto do estudo, com base no pensamento de Luhmann, foram entrelaçadas as duas teses para destacar a necessidade de uma linguagem jurídica policial como elo indispensável entre o sistema social, o sistema jurídico e o sistema policial, de modo a elucidar que o cruzamento íntimo entre o direito e a sociedade é caminho imprescindível para se trabalhar na gênese de um Direito Policial, que se auto-observa e se autodescreve, e que se alimenta também das heterorreferências, para que seja possível sua codificação jurídico doutrinária. Por fim, apresentou-se ao final do artigo o apêndice “Projeto de Criação do Manual de Direito Policial”, como guia teórico e arcabouço primário para a confecção, investigação e desenvolvimento do Manual de Direito Policial.

---

**REFERÊNCIAS**

- AGRA, Walber de Moura. **Comentários à Constituição federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009. E-book.
- ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 27. ed., rev. e atual. São Paulo: Método, 2019. 1230 p.
- BALESTRERI, Ricardo Brisolla. **Direitos Humanos: Coisa de Polícia**. Porto Alegre: CAPEC; Pater Editor Passo Fundo, RS, 1998.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 21. ed. São Paulo, SP: Saraiva, 2000.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 28. ed., atual. São Paulo: Malheiros, 2013. 864 p.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Presidente da República. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao.htm). Acesso em 23 mar. 2022.
- BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição do Império do Brasil de 1824**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm). Acesso em 26 mai. 2022.
- BRASIL. Exército Brasileiro (IGPM). **Manual Básico de Policiamento Ostensivo**. Manaus: EMGRAL, 1981.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas Corpus nº 695.980** – Goiás. Relator: Antônio Saldanha Palheiro. Data de Julgamento: 23/03/2022. Data de Publicação 25/03/2022.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso em Habeas Corpus nº 158.580** – Bahia. Relator: Rogerio Schietti Cruz. Sexta Turma. Data de Julgamento: 19/04/2022. Data de Publicação 25/04/2022.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.859.933** – Santa Catarina. Relator: Min. Antônio Saldanha Palheiro. Data de Julgamento: 09/03/2022. Data de Publicação 01/04/2022.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Constitucional nº 635 MC** – ED – Rio de Janeiro. Relator: Min. Edson Fachin. Data de Julgamento: 03/02/2022.
- BRAGA, Francisco. **Direito Constitucional Grifado**. Salvador: Editora JusPodivm, 2021. 1.328 p.
- BRITTO, Aldo Ribeiro. **Curso de Direito Policial**. Rio de Janeiro, RJ: Freitas Bastos, 2022. 672 p.



---

BULOS, Uadi Lamago. **Constituição Federal Anotada: jurisprudência e legislação infraconstitucional em vigor**. São Paulo: Saraiva, 2000.

CAETANO, Marcello. **Manual de Direito Administrativo**. Almedina, Coimbra. 7ª reimpressão da 10ª ed. Edição, 2004, Vol II.

CAPEZ, Fernando. **Direito Constitucional Simplificado**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito constitucional**. 17. ed., rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2011. 1.384 p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2006.

ESPÍRITO SANTO, Lúcio Emílio; MEIRELES, Amauri. **Entendendo a nossa insegurança**. 1ª ed. Belo Horizonte: Instituto Brasileiro de Policiologia, 2003.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 35. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Estado de Direito e Constituição**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

FILOCRE, Lincoln D'Aquino. **Direito Policial Moderno: polícia de segurança pública no direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Almedina. 2017.

HORTA, Raul Machado. **Estudos de direito constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

LAZZARINI, Álvaro. **Estudos de Direito Administrativo**. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

LAZZARINI, Álvaro. **Polícia de Manutenção da Ordem Pública**. In: *Direito Administrativo da Ordem Pública*. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 1-94.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional**. 25. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. 1560 p.

LUHMANN, Niklas. **A realidade dos meios de comunicação**. Tradução Ciro Marcondes Filho. São Paulo: Paulus, 2005.

LUHMANN, Niklas. **O direito da sociedade**. Tradução Saulo Krieger. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

MASSON, Nathalia. **Manual de Direito Constitucional**. 4. ed., rev. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2016. 1.384 p.

MEIRELES, Amauri; ESPÍRITO santo, Lúcio Emílio. **Teoria Introdutória à Policiologia**, in *O Alferes*, n. 18. 3º trimestre. 1988.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 20. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

---



MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 15.ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 14. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2019. 1662 p.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

MORAES, Guilherme Peña. **Curso de direito constitucional**. 12. ed., rev. e atual. São Paulo: Atlas Editora, 2022.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Direito Administrativo da Segurança Pública**. In: *Direito Administrativo da Ordem Pública*. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 109-146.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Revisão doutrinária dos conceitos de ordem pública e segurança pública: uma análise sistêmica**. *Revista de Informação Legislativa*, n. 97, Brasília, Senado Federal, janeiro/março, 1988, ano 25, p. 133-154.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. 3 ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011.

NEVES, Marcelo. **Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil**. 3ª ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

NOVO, Pinhal. **Nota Introdutória**. 13 dezembro de 2019. p. 7-9.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de direito constitucional**. 16. Ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2021.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado**. 4. ed., rev. e atual. São Paulo: Método, 2009. 986 p.

PINHEIROS, Vanderlei Martins; ALVARES, Pércio Brasil. **Policiamento Ostensivo: Apontamentos Doutrinários por Vanderlei Martins Pinheiros e Pércio Brasil Alvares**. Porto Alegre, Presença, 1990.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. Ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RAPHAEL, Joel Cordeiro. **Em nome da ordem pública**. Brasília: Ellite, 2015.

RAPHAEL, Joel Cordeiro. **O desafio constitucional para uma polícia cidadã: identidade, fragmentação militar e autopoiese**. *Revista de Informação Legislativa*, v. 50, n. 200, p. 81-101, out./dez. 2013, 2013.

RAPOSO, João. **Direito Policial – I, ICPOL – Coleção do Centro de Investigação do ISCPSI**, Coimbra: Almedina, 2006.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

SCHMIDTT, Carl. **Teoría de la Constitución**. Trad. esp. México, Ed. Nacional, 1966.



---

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 40. ed., rev. e atual. São Paulo, SP: Malheiros Editores, 2017. 936 p.

SILVA, Luciano Loiola da. **Processo disciplinar autocompositivo**: o emprego das práticas restaurativas no âmbito do processo administrativo disciplinar. Brasília, 2019.

SOIBELMAN, Leib. **Enciclopédia do Advogado**. 5ª ed. rev. Rio de Janeiro: Thex, 1994.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 19. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2021. 1248 p.

TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**. 23. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

TRINDADE, André Fernando dos Reis. **Para entender Luhmann e o direito como sistema autopoietico**. Porto Alegre: Livraria do Advogado. Editora, 2008.

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. **Do Ministério Público e da Polícia**: Prevenção Criminal e Acção Penal como Execução de uma Política Criminal do ser Humano, Lisboa: UCP, 2013, pp 276-281.

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. **Os desafios Emergentes de uma Polícia de Um Estado de Direito Democrático**, In Politeia – Revista do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, Lisboa, ISCPSI, coord. Manuel Valente. 2012.

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. **Teoria geral do direito policial**. 2ª ed. Manuais Universitários. Coimbra: Almedina. 2009.

VENTURA NETO, Carlos Serafim. **Direito policial em Angola**: breve reflexão. Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna. Lisboa, 24 de abril de 2015.



## PROJETO DE CRIAÇÃO DO MANUAL DE DIREITO POLICIAL

### 1 Capítulo 1 – Caracterização do Direito Policial

- 1.1 Introdução
- 1.2 Delimitando e situando o objeto de estudo: natureza jurídica e conceito
- 1.3 Objeto e Abrangência
- 1.4 Funções
- 1.5 Relações do Direito Policial com outros Ramos do Direito
  - 1.5.1 Relação com o Direito Constitucional
  - 1.5.2 Relação com o Direito Administrativo
  - 1.5.3 Relação com o Direito Penal e Processual Penal
  - 1.5.4 Relação com o Direito do Trabalho
  - 1.5.5 Relação com o Direito Militar e Processual Militar

### 2 Capítulo 2 – Origem e Evolução do Direito Policial no Mundo

- 2.1 Introdução
- 2.2 Periodização Histórica do Direito Policial no Mundo
- 2.3 Sistemas e Modelos Policiais no Mundo
- 2.4 Centralização versus Descentralização
- 2.5 Sistema Inquisitorial versus Sistema Acusatório

### 3 Capítulo 3 – Origem e Evolução do Direito Policial no Brasil

- 3.1 Introdução
- 3.2 Periodização Histórico do Direito Policial no Brasil
- 3.3 Modelo Policial adotado pelo Brasil
- 3.4 Pacto Federativo: Exclusão versus Inclusão do Município
- 3.5 Era da Grande Reforma Policial
- 3.6 A Constituição brasileira de 1988 e o processo de democratização no Brasil –institucionalização dos direitos e garantias fundamentais
- 3.7 A Constituição de 1988 e os Tratados Internacionais de proteção dos Direitos Humanos
- 3.8 Avaliação histórico-constitucional após 1988

---

<sup>5</sup>Apêndice apresentado ao artigo científico “A Construção de um Direito Policial: a conexão entre a polícia e a sociedade”, do autor Joel Cordeiro Raphael, capitão da Polícia Militar do Distrito Federal, formado em Direito pela Universidade de Brasília, pós-graduado em Direito Constitucional, Direito Parlamentar e Processo Legislativo.



---

## 4 Capítulo 4 – Ordenamento Jurídico Policial

- 4.1 Introdução
- 4.2 Fontes do Direito Policial: conceito e classificação
  - 4.2.1 Conceito
  - 4.2.2 Classificação
    - 4.2.2.1 Fontes Materiais
    - 4.2.2.2 Fontes Formais
- 4.3 Fontes Heterônomas do Direito Policial
  - 4.3.1 Constituição Federal
  - 4.3.2 Leis e Medidas Provisórias
  - 4.3.3 Tratados e Convenções Internacionais
  - 4.3.4 Regulamento Normativo (Decreto)
  - 4.3.5 Portaria, Instruções Normativas e Circulares
  - 4.3.6 Sentença Normativa
- 4.4 Fontes Autônomas do Direito Policial
  - 4.4.1 Convênios
  - 4.4.2 Contratos
  - 4.4.3 Uso e Costume
- 4.5 Hierarquia entre as Fontes jus policial

## 5 Capítulo 5 – Princípios do Direito Policial

- 5.1 Introdução
  - 5.1.1 Ciência e princípios
  - 5.1.2 Direito e princípios
- 5.2 Princípios do Direito: funções e classificações
  - 5.2.1 Fase pré-jurídica (política)
  - 5.2.2 Fase jurídica
    - 5.2.2.1 Princípios descritivos
    - 5.2.2.2 Princípios normativos subsidiários
    - 5.2.2.3 Princípios normativos concorrentes
- 5.3 Princípios jurídicos gerais aplicáveis ao Direito Policial (adequações)
  - 5.3.1 Princípio da Proteção Cidadã
  - 5.3.2 Princípio da Prevenção
  - 5.3.3 Princípio da Legalidade
  - 5.3.4 Princípio da Moralidade
  - 5.3.5 Princípio da Impessoalidade
  - 5.3.6 Princípio da Publicidade versus Princípio da Investigação
  - 5.3.7 Princípio da Oralidade
  - 5.3.8 Princípio da Razoabilidade e Proporcionalidade
  - 5.3.9 Princípio da Continuidade das Atividades Policiais
  - 5.3.10 Princípio do Uso Progressivo da Força
  - 5.3.11 Princípio da Inovação
  - 5.3.12 Princípio da Eficiência
- 5.4 Princípios específicos da Exceção do Direito Policial



- 5.4.1 Princípio da Executoriedade das Decisões Judiciais
- 5.4.2 Princípio da Observância às Ordens Superiores
- 5.4.3 Princípio da Mobilização Nacional Princípio da Intervenção Federal/Estadual
- 5.4.4 Princípio do Estado de Defesa e de Sítio
- 5.4.5 Princípio da Autoexecutoriedade

5.5 Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários responsáveis pela aplicação da Lei. (STF - ADPF nº 635 – “ADPF das Favelas”)

## 6 Capítulo 6 – Princípios do Direito Policial

- 6.1 Introdução
- 6.2 Deveres administrativos
  - 6.2.1 Poder-dever de agir
  - 6.2.2 Dever de eficiência
  - 6.2.3 Dever de probidade
  - 6.2.4 Dever de Obediência
- 6.3 Poderes da Administração Pública refletidos no âmbito do Direito Policial
  - 6.3.1 Poder Vinculado
  - 6.3.2 Poder Discricionário
  - 6.3.3 Poder Hierárquico
  - 6.3.4 Poder Disciplinar
- 6.4 Poder de Polícia
  - 6.4.1 Introdução e Competência
  - 6.4.2 Polícia Administrativa
  - 6.4.3 Poder de Polícia Originário e Poder de Polícia Delegado
  - 6.4.4 Poder de Polícia de Segurança
  - 6.4.5 Poder de Polícia Judiciária
  - 6.4.6 Poder de Polícia de Informações
  - 6.4.7 Poder de Polícia de Ordem
- 6.5 Atributos do Poder de Polícia
  - 6.5.1 Discricionariedade
  - 6.5.2 Autoexecutoriedade
  - 6.5.3 Coercibilidade

## 7 Capítulo 7 – Hermêutica Policial

- 7.1 Noções de Hermenêutica Jurídica
- 7.2 Hermenêutica Policial: conceito, funções e características
- 7.3 Ameaça
- 7.4 Proteção Social
- 7.5 Segurança
- 7.6 Capital Social
- 7.7 Defesa
- 7.8 Defesa Social
- 7.9 Ordem Pública



---

## 7.10 Paz Social

### **8 Capítulo 8 – Controle da Atividade Policial**

#### 8.1 Introdução

#### 8.2 Controle Externo

##### 8.2.1 A história do Controle Externo pelo Ministério Público

##### 8.2.2 Ministério Público na Defesa da Ordem Jurídica

##### 8.2.3 Instrumentos do Controle Externo da Atividade Policial

##### 8.2.4 Ouvidorias

#### 8.3 Controle Interno

##### 8.3.1 Órgãos de Controle e Correição

### **9 Capítulo 9 – Informação, Inteligência e Investigação Policial**

#### 9.1 Introdução: distinção entre as atividades de inteligência e de investigação

#### 9.2 A Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011)

#### 9.3 As Atividades de Inteligência e as Atividades de Investigação frente à Lei de Acesso à Informação

### **10 Capítulo 10 – Segurança Pública Brasileira**

#### 10.1 Introdução

#### 10.2 Doutrinas relacionadas a Ordem Pública: redimensionamento de conceitos antigos e auniformização das terminologias de segurança pública

#### 10.3 Órgãos Institucionais e suas Atribuições

##### 10.3.1 Polícia em âmbito Nacional

###### 10.3.1.1 Polícia Federal

###### 10.3.1.2 Polícia Rodoviária Federal

###### 10.3.1.3 Polícia Ferroviária Federal

##### 10.3.2 Polícia em âmbito Estadual

###### 10.3.2.1 Polícia Militar

###### 10.3.2.2 Polícia Civil

#### 10.4 Polícia em âmbito Municipal

#### 10.5 Outros Órgãos de Segurança Pública

#### 10.6 Persecução Criminal Brasileira

### **11 Capítulo 11 – Das Competências e Responsabilidades**

#### 11.1 Das Competências Gerais

#### 11.2 Das Competências Concorrentes

#### 11.3 Das Competências Subsidiárias

### **12 Capítulo 12 – Guardas Municipais**



- 
- 12.1 Introdução
  - 12.2 Estrutura Judiciária brasileira
  - 12.3 Estatuto das Guardas Municipais (Lei 13.022, de 08 de agosto de 2014)

### **13 Capítulo 13 – A Atividade Policial diante das Infrações Penais: contravenções e crimes (Lei 9.099, de 26 de setembro de 1995)**

- 13.1 Introdução: conceitos, natureza e metodologia
- 13.2 Vias de Fato
- 13.3 Som alto (Perturbação do trabalho ou do sossego alheio)
- 13.4 Uso de substância Entorpecente
- 13.5 Pichação
- 13.6 Ameaça e Lesão Corporal
- 13.7 Omissão de Cautela e na Guarda de Animais
- 13.8 Importunação Ofensiva ao Pudor
- 13.9 Dano
- 13.10 Desobediência
- 13.11 Comunicação Falsa de Crime ou Contravenção
- 13.12 Exercício Arbitrário das Próprias Razões
- 13.13 Dirigir sem habilitação causando perigo de dano
- 13.14 Jogos de sorte/azar (jogo do bicho)

### **14 Capítulo 14 – Modelos e Paradigmas das Experiências Policiais**

- 14.1 Introdução
- 14.2 Policiamento Comunitário
- 14.3 Rondas a Pé versus Viaturas Policiais
- 14.4 Policiamento em Manifestações Sociais: a tensão entre o direito de manifestação e o direito de ir e vir
- 14.5 Policiamento de trânsito
- 14.6 Policiamento Ambiental: necessidade do ciclo completo
- 14.7 Policiamento de Choque: uma polícia de protocolos
- 14.8 O Uso de Algemas
- 14.9 Abordagem Policial e a Busca Pessoal
- 14.10 Abordagem Policial em Transporte Coletivo
- 14.11 Entrada em Domicílio pela Polícia
- 14.12 Policiamento nas Universidades
- 14.13 O Emprego de Cães
- 14.14 Acompanhamento Policial (Perseguição Policial)
- 14.15 Condução Coercitiva
- 14.16 *Sniper* (franco-atirador)
- 14.17 Policiamento Escolar: escolas públicas versus colégios privados
- 14.18 Policiamento ciclístico



## **15 Capítulo 15 – A Atividade Policial como Prestadora de Auxílio e Apoio a Outros Órgãos e Atividades**

- 15.1 Às Agências de Fiscalização de Área Urbana
  - 15.1.1 Quanto às normas de uso e ocupação do solo
  - 15.1.2 Quanto aos horários de funcionamento dos estabelecimentos comerciais e alvarás
  - 15.1.3 Quanto à coibição de atividades proibidas em perímetro escolar
  - 15.1.4 Quanto à realização de Auditorias do Trabalho e da Atividade Empresarial
- 15.2 Ao Exercício Judicial
  - 15.2.1 Mandados de Intimação, de Busca e Apreensão e os Oficiais de Justiça
  - 15.2.2 Desocupação/Ocupação de Imóvel
  - 15.2.3 Apoio à Audiência de Instrução, Transações Penais e correlatos
  - 15.2.4 Desapropriação de Terra
- 15.3 À prestação de Serviço de Segurança por Empresas Privadas
  - 15.3.1 Empresas de Vigilância
  - 15.3.2 Empresas de Alarmes
  - 15.3.3 Empresas de Escolta Armada e Transporte de Valores
- 15.4 À Segurança em Estádios de Futebol, Arenas e Centros de Convenções
- 15.5 Ao Departamento de Trânsito
- 15.6 Ao Policiamento Marítimo, Aeroportuário e de Fronteiras
- 15.7 Às guardas Portuárias
- 15.8 Ao Sistema Penitenciário
- 15.9 Ao Corpo Diplomático e às Embaixadas

## **16 Capítulo 16 – Políticas Públicas de Segurança**

- 16.1 Introdução
- 16.2 Políticas Sociais e Ações Comunitárias e seus Reflexos na Segurança Pública
- 16.3 Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas
- 16.4 Política de Desarmamento e Controle de Armas de Fogo
- 16.5 Combate ao Narcotráfico e a Fiscalização dos Precursores
- 16.6 Força Nacional de Segurança Pública

## **17 Capítulo 17 – Mobilização Nacional: o emprego da Polícia na condição de Força Auxiliar**

- 17.1 Introdução
- 17.2 Convocação e Mobilização das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares: critérios e características
- 17.3 Estado de Defesa e Estado de sítio
- 17.4 Intervenção do Estado no âmbito federal, estadual e municipal
- 17.5 Garantia da Lei e da Ordem – GLO
- 17.6 Requisições Cíveis e Militares em caso de Iminente Perigo e em Tempo de Guerra

## **Capítulo 18 – Regime Jurídico dos Servidores Policiais**

