

DIREITO ADMINISTRATIVO CRIMINAL: POR UMA POLÍCIA CIVIL MAIS AUTÔNOMA EM RELAÇÃO AO DIREITO PENAL

CRIMINAL ADMINISTRATIVE LAW: FOR A CIVIL POLICE FORCE THAT IS MORE AUTONOMOUS IN RELATION TO CRIMINAL LAW

João Victor Tayah Lima

Doutorando em Direito pela Faculdade Autônoma de Direito de São Paulo (FADISP). Mestre em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos pela Universidade do Estado do Amazonas (UEA). Especialista em Gestão Pública pela Universidade do Estado do Amazonas (UEA). Especialista em Direito Público pela Universidade Anhanguera-Uniderp. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM). Email: jvtayah@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-5596-9075>

Dorli João Carlos Marques

Doutor em Biotecnologia, na área de concentração Gestão da Inovação da Biotecnologia, pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM). Mestre em Sociedade e Cultura na Amazônia, na área de concentração de Processos Socioculturais da Amazônia. Especialista em Administração e Planejamento para Docentes pela Universidade Luterana do Brasil (ULBRA). Bacharel em Estudos Sociais e em Filosofia pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/Minas). Professor da Escola Superior de Ciências Sociais (ESO) da Universidade do Estado do Amazonas (UEA). Docente permanente e Coordenador do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos (PPGSP-UEA). Email: dmarques@uea.edu.br ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2009-0897>

Sylvia Laureana Arruda da Silva Cabral Chaves

Doutoranda em Direito pela Faculdade Autônoma de Direito de São Paulo (FADISP). Mestre em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos pela Universidade do Estado do Amazonas (UEA). Especialista em Direito Penal e Processo Penal pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM). Especialista em Segurança Pública com Ênfase em Cidadania e Direitos Humanos pela Universidade Nilton Lins. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM). Email: laureanasylvia@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6115-356X>

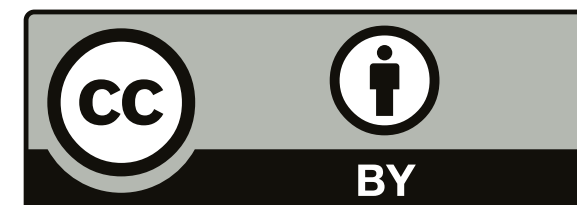
COMO CITAR: LIMA, João Victor Tayah; MARQUES, Dorli João Carlos; CHAVES, Sylvia Laureana Arruda da Silva Cabral. Direito Administrativo Criminal: por uma polícia civil mais autônoma em relação ao Direito Penal. *Scientia Iuris*, Londrina, v. 29, n. 1, p. 118-128, mar. 2025. DOI: 10.5433/2178-8189.2025v29n1.p118-128. ISSN: 2178-8189.

RESUMO: O tratamento dado às ocorrências de menor potencial ofensivo nas delegacias de polícia não tem alcançado níveis satisfatórios de desempenho, porque a excessiva judicialização não promove pacificação social. O objetivo da pesquisa é sistematizar as principais ideias que fundamentam os caminhos para uma polícia civil mais eficiente fora do direito penal, apresentando elementos teóricos do minimalismo penal e especificando os limites materiais à atuação repressora do aparato policial. Para isto, delineou-se uma pesquisa explicativa, utilizando-se das fontes documental e bibliográfica. Utilizou-se o método dedutivo para instigar a reflexão sobre a possibilidade de uma atuação policial mais eficiente e embasada na promoção de direitos humanos, sem uso da pena como finalidade a ser alcançada. Conclui-se que o direito penal precisa ser enxergado como medida excepcional nos conflitos de menor gravidade, razão pela qual se pode conceber um direito administrativo criminal, focado em métodos consensuais de resolução de conflitos, que não só atendem melhor aos interesses das partes, como cumprem mais adequadamente os princípios que regem a atuação estatal.

PALAVRAS-CHAVE: desjudicialização; justiça restaurativa; mediação policial; minimalismo penal; polícia civil.

ABSTRACT: The treatment given to incidents of minor offensive potential in police stations has not achieved satisfactory levels of performance, because excessive judicialization does not promote social pacification. The objective of the research is to systematize the main ideas that underpin the paths towards a more efficient civil police force outside of criminal law, presenting theoretical elements of criminal minimalism and specifying the material limits to the repressive action of the police apparatus. To this end, an explanatory research was outlined, using documentary and bibliographic sources. The deductive method was used to instigate reflection on the possibility of a more efficient police action based on the promotion of human rights, without using punishment as the goal to be achieved. It is concluded that criminal law needs to be seen as an exceptional measure in conflicts of lesser severity, which is why it is possible to conceive of an administrative criminal law, focused on consensual methods of conflict resolution, which not only better serve the interests of the parties, but also more adequately comply with the principles that govern state action.

KEYWORDS: civil police; desjudicialization; penal minimalism; police mediation; restaurative justice.



INTRODUÇÃO

A polícia civil é órgão da segurança pública, incumbido pela ordem constitucional de desenvolver as atividades de “polícia judiciária” e “apuração de infrações penais”, nos termos do artigo 144, § 4º da Constituição Federal (Brasil, 1988). Trata-se de nomenclaturas que não foram das mais acertadas pelo constituinte originário, já que atribuir o caráter judiciário ao órgão pressupõe que suas atividades deverão necessariamente desembocar em procedimentos que irão subsidiar os processos judiciais. Cumpre observar ainda que a polícia civil não pertence à estrutura do Poder Judiciário, e sim do Poder Executivo, portanto não deveria ser tratado como serviço à disposição da atividade judicante.

Limitar a atribuição da polícia civil à apuração de infrações penais também não se revela compatível com o escopo principiológico e finalístico do órgão. Isto porque apurar os delitos significa apenas ir em busca dos indícios que demonstrem a sua autoria (quem cometeu) e a sua materialidade (como foi cometido). É mais uma vez incumbência que relega as delegacias de polícia ao papel de simples patrocinadoras da ação penal, subestimando o potencial que as delegacias de polícia possuem para resolver os conflitos apresentados pela comunidade, com a participação efetiva da própria comunidade, sem uma preocupação única com a constituição de meios probatórios que irão desencadear a responsabilização penal de um ou mais sujeitos em conflito.

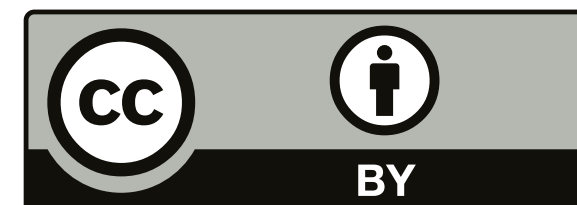
É imperioso ressaltar que existe uma gama infindável de conflitos apresentados no ambiente policial que poderiam e deveriam ser encerrados naquele mesmo recinto, desde que os agentes policiais estejam comprometidos e capacitados para executar técnicas mediadoras e consensuais, evitando, assim, os métodos adversariais e repressivos do sistema penal. Esta função não-penal do aparato policial, pouco incentivada e explorada, pode ser a chave capaz de abrir portas para o apaziguamento satisfatório dos conflitos. Mas exatamente por sua parca efetivação prática no dia a dia policial, reclama investigação científica.

Quando se fala em caminhos para uma polícia civil mais autônoma em relação ao direito penal, quer-se com isto trazer ao debate reflexões que sejam capazes de consolidar o aparato policial mais como órgão de política criminal – em uma direção de transformação social e institucional –, e menos como instrumento estatal focado na função punitiva estatal. Aqui admite-se a premissa de que, para preservar os valores democráticos de uma vida comunitária mais humana, dentre os instrumentos de política criminal postos à disposição do administrador público, o direito penal é o mais inadequado.

Notoriamente a pena é um resultado esperado e obrigatório, quando se trata do cometimento de crimes graves. Isto é incontroverso. Mas e quanto aos crimes de menor potencial ofensivo, especialmente aqueles que admitem a renúncia ao direito de queixa ou representação? A aplicação do direito penal é a melhor solução para eles? Uma polícia que se atém a seguir a ritualística estabelecida nos códigos processuais, reproduzindo termos de depoimento para remetê-los à justiça, está funcionando em modo automatizado, sem racionalidade, em uma linha de produção cujo artigo final é a pena. Questionar este modelo é urgente.

Para responder a esta indagação, a pesquisa se utilizará de fontes bibliográficas, sobre as quais se desenvolverá a análise qualitativa. A base teórica utilizada será o *minimalismo penal*, trazendo reflexões teóricas que desimpeçam o uso de mecanismos não-penais no cumprimento das finalidades institucionais da polícia investigativa. Sem embargo das abundantes críticas que serão feitas ao direito penal, se reconhece que o atual estágio de evolução da sociedade brasileira impede uma filiação segura a correntes abolicionistas¹.

1 O minimalismo, em linhas simples, apregoa que o sistema repressivo, por implementar violência, deve ficar reservado aos acontecimentos que tornam sua intervenção indispensável, sob a lógica de um “mal necessário”. Já o abolicionismo penal, “partindo da deslegitimação do poder punitivo e de sua incapacidade para resolver conflito, postula o desaparecimento do sistema penal e sua substituição por modelos de solução de conflitos alternativos, preferentemente informais” (Batista *et al.*, 2011, p. 648). Porém acreditamos que crimes graves (como latrocínio, estupro e homicídio, por exemplo) reclamam medidas graves do Estado, restando inviável deixar a resolução destes problemas a cargo da sociedade ou de outros ramos jurídicos mais brandos.



1 RELAÇÕES DA POLÍCIA CIVIL COM O DIREITO PENAL, O SISTEMA PENAL E A POLÍTICA CRIMINAL

Antes de tudo, é necessário distinguir os limites conceituais entre o direito penal e o sistema penal. Enquanto o primeiro se refere ao conjunto de normas jurídicas que preveem a existência do crime e os desdobramentos legais decorrentes do seu cometimento, o segundo é o edifício institucional que realiza o primeiro, sendo composto pelos órgãos policiais, judiciais e penitenciários.

As políticas sociais, em sendo mais amplas, abrangem as políticas criminais (que devem buscar o constante aprimoramento das funcionalidades do sistema penal). E dentro das políticas criminais de que o Estado deve se ocupar, se encontra a segurança pública. Portanto a segurança pública integra o sistema penal, mas também pode (e deve) servir como política pública que visa melhor atender aos anseios da coletividade e minimizar as nefastas consequências do crime.

Precisamos, outrossim, discernir as diferenças conceituais entre problema público e política pública. “O primeiro trata do fim ou da intenção de resolução. O segundo trata do meio ou mecanismo para levar a cabo tal intenção. [...] O problema público está para a doença, assim como a política pública está para o tratamento” (Secchi, 2022, p. 5). O bom gestor público precisa conhecer bem as duas faces desta moeda, tanto para desenvolver uma boa análise do problema, quanto para executar uma boa análise de soluções.

O problema público esquadrihado nesta reflexão teórica são os conflitos sociais registrados nas delegacias de polícia. A política pública pensada pelo legislador é a lavratura de termos circunstanciados de ocorrência ou de inquéritos policiais, para posterior encaminhamento às autoridades judiciárias. Portanto a política pública desenhada se escora nas ferramentas do direito penal e da judicialização para a solução de todas as controvérsias.

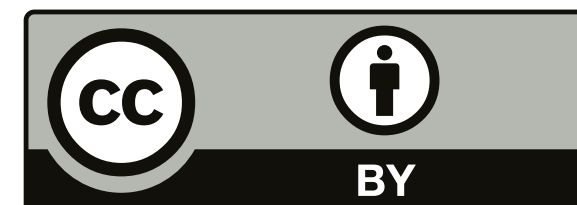
Há de se reconhecer, entretanto, que a judicialização penal de todos os conflitos não traz resultados positivos em qualquer análise de soluções confiável. Não se confirma como política pública adequada, nem em análise de custo-benefício (porque a judicialização tem enormes custos econômicos e não pacifica o conflito), nem em análise de custo-efetividade (porque faz o conflito ser prolongado por tempo indesejável, para ao final ocorrer um desfecho que não satisfaz aos usuários do sistema penal)².

Afirma-se regularmente que a finalidade do direito penal seria evitar uma guerra de todos contra todos. Mas na leitura de von Liszt (1899, p. 95), algumas indagações se impõem. Esta suposta guerra seria de todos contra todos, ou de “alguns” contra “outros”? Por que tais pessoas querem guerrear? O direito penal é realmente capaz de evitar esta guerra? Ela não ocorreria “apesar” do direito penal? Quem perde e quem ganha com a “paz” conquistada por meio do direito penal?

O discurso ideológico que embasa o sistema penal e a sua base normativa – o direito penal – tenta convencer-nos de que todos estão submetidos a um mesmo tratamento do Estado, que seria impessoal e igualitário. Uma observação mais atenta, no entanto, permite constatar que, em uma sociedade historicamente dividida em classes, esta igualdade não se realiza. São as classes dominantes quem ditam as regras, chanceladas pelo Estado. Lembrando Marx (2010, p. 116), ao Estado cabe somente a ilusão de que determina algo, quando na verdade é determinado.

Ilustrando esta observação, a Constituição de 1946 previa a repressão para o abuso do poder econômico, que foi ignorada pelo legislador ordinário. Como até hoje é ignorada a previsão de instituição do imposto sobre grandes fortunas (o único previsto na Constituição Federal de 1988, que jamais foi cobrado). E como ficam no campo da impunidade os abusos cometidos no compartilhamento desautorizado de dados de usuários das redes sociais para fins econômicos. O caráter

² Dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2024, p. 15-23) revelam que há 83,8 milhões de processos pendentes de julgamento na justiça. Somente em 2023, foram iniciados mais de 35 milhões de novos processos. O tempo médio de duração dos processos baixados pela Justiça Estadual (para onde são destinados quase todos os processos que envolvem crimes de menor potencial ofensivo) é de 3 anos e 1 mês em 2023, constituindo uma taxa de congestionamento superior a 70%. O Poder Judiciário custou R\$ 132,8 bilhões aos cofres públicos do país neste mesmo ano.



classista da legislação, em uma sociedade capitalista, também se manifesta na omissão silenciosa e proposital quanto a leis que possam atrapalhar os interesses da classe dominante. O que concerne a uma omissão inversamente proporcional à fúria legislativa de inflacionar o direito penal com proibições que atingem as classes subalternas.

Em verdade, a criminalidade se encontra presente em todos os níveis sociais. E embora seja reconhecidamente mais grave a nocividade da ilegalidade encontrada em castas mais privilegiadas (como a corrupção que mata muitos pela fome, pela falta de remédios ou pela falta de segurança nas ruas), a delinquência perseguida pelo sistema penal é a do pequeno ladrão ou comerciante de entorpecentes, deixando imunes os grandes infratores que, não raro, estão infiltrados na estrutura do próprio Estado. Aprofundando esta descoberta, assevera Baratta (2011, p. 17-18) que:

[...] o mercado de trabalho não seria uma instituição meramente econômica, mas política e econômica ao mesmo tempo, que produz a marginalização social sob a cobertura ideológica do “pleno emprego”: a acumulação capitalista, com seus mecanismos de renda e parasitismo, necessita de setores marginais ao sistema, alimentando permanentemente o “saco de exclusão”. Em Foucault, o sistema punitivo realizaria uma função indireta de punir uma ilegalidade visível para permitir uma ilegalidade invisível. [...] Se o processo de criminalização é o mais poderoso mecanismo de reprodução das relações de desigualdade do capitalismo, a luta por uma sociedade democrática e igualitária seria inseparável da luta pela superação do sistema penal.

Lamentavelmente o discurso maximalista do direito penal³ é sedutor, porque traz soluções ilusoriamente simples aos problemas complexos associados a uma criminalidade generalizada, que atinge principalmente as camadas sociais mais carentes. Cansada de sofrer com a violência cotidiana, enquanto luta honestamente por migalhas para garantir uma sobrevivência irrisória, a população pobre acaba absorvendo inconscientemente ideias que prejudicam a elas mesmas. Explica Bianchini (2002, p. 132):

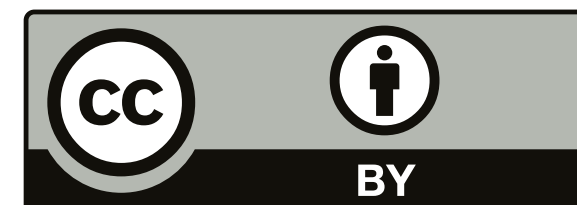
A questão que se coloca, nestes casos, refere-se à conhecida distância entre os bens valorados penalmente e os destinatários da norma, quando o processo de incriminação primária é calcado em proibições que traduzem valores oriundos de setores hegemônicos, numericamente bastante inferiores, da sociedade. Este intervalo, entretanto, é encurtado por processos de dominação que, a serviço de grupos privilegiados, implantam nas classes não-hegemônicas valores que não lhes pertencem, mas são feitos parecer seus. “Remanesce que as classes dominadas acabam sustentando a ordem estabelecida e dando combate aos próprios interesses, persuadidas de que estão a defender a sua causa e a melhor causa” (Andrade, 1993, p. 32).

Ledo engano de quem acredita que o direito penal é capaz de propiciar a paz social. De nada adianta aumentar policiamento, enrijecer punições, criar novas leis incriminadoras, se o poder público não estiver, de fato, comprometido com o combate às verdadeiras causas da criminalidade, que se alimentam da omissão do Estado em outros setores como educação, saúde e assistência social. Existe, em verdade, uma “falácia do discurso repressivo, que atende somente aos anseios da classe dominante, pois que nele vislumbra um instrumento de coação cuja finalidade única é atender egoisticamente seus interesses” (Greco, 2020, p. 3).

É muito cômodo para os agentes políticos disfarçarem sua incompetência adotando um discurso repressivo de fácil apreensão para a população pouco instruída. Trata-se de manipulação trapaceira da opinião pública, que não pode contaminar o pensamento científico que se deseja perfilhar para a segurança pública:

Para a lei penal não se reconhece outra eficácia senão a de tranquilizar a opinião pública, ou seja, um efeito *simbólico*, com o qual se desemboca em um Direito Penal de risco simbólico, ou seja, os riscos não se neutralizariam, mas ao induzir as pessoas a acreditarem que eles não existem, abrandam-se a ansiedade ou, mais claramente, mente-se, dando lugar a um Direito Penal promocional, que acaba se convertendo em um mero difusor de ideologia (Batista *et al.*, 2011, p. 631).

3 O discurso do direito penal máximo se vale das ideias de “tolerância zero” para o crime, geralmente fomentadas pelo sensacionalismo de profissionais não-jurídicos (jornalistas, influenciadores digitais, apresentadores de TV e etc.), que atribuem a culpa de toda violência às supostas “brechas da lei”. Com isto, tentam convencer a opinião pública de que a solução para o problema da criminalidade generalizada é a passagem de Estado Social para um Estado Penal, com leis mais severas e aparatos repressores mais coléricos, prontos para exercer o controle social de indivíduos não adaptados ao convívio em sociedade.



Em que pese haver quem apregoe uma função educativa ou transformadora do direito penal, somente uma função é inquestionável: a de controle social. Em um esforço apático para transformar o mundo do ser (o mundo como ele verdadeiramente é) em algo mais próximo do mundo do dever-ser (o mundo ideal e perfeito, onde crimes não seriam cometidos), as leis criadas frequentemente ignoram a realidade e impõem desnecessariamente múltiplos tipos penais e sanções. Esta perseguida hipertrofia penal caracteriza o “estado totalitário que procura afiançar-se através de brutais ameaças penais” (Conde, 1975, p. 132).

Tal ímpeto contraria a tendência almejada de progresso moral da humanidade, pois já em 1789, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão dizia em seu artigo 8º que a lei só deveria estabelecer penas “estrita e evidentemente necessárias”. Quando retomada e proclamada pela Convenção Nacional em 1793, mencionou no artigo XV que “as penas devem ser proporcionais ao delito e úteis à sociedade”.

Sendo assim, urge salientar também que a pena não pode se limitar ao fim de fazer sofrer o condenado e nem desconsiderar a sua condição humana. Até porque a *dignidade humana* não se perde com o cometimento de um erro e, na condição de princípio constitucional fundamental inspirador de toda a ordem jurídica pátria, não pode ser atacada sob qualquer pretexto.

A pena necessita se submeter ao crivo da *racionalidade*, sem se exaurir em um rito de expiação, porque, como muito bem ensina Batista (2011, p. 97), “a pena que se detém na simples retributividade, e portanto converte seu *modo* em seu *fim*, em nada se distingue da vingança”. O autor continua em sua obra, mais adiante, a afirmar que:

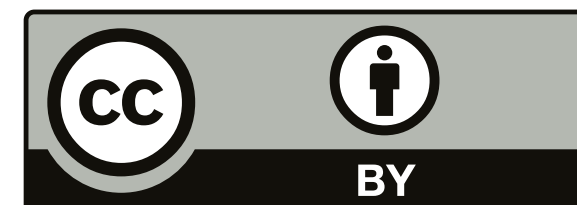
[...] a ideologia transforma aqui fins particulares em fins universais, encobre as tarefas que o direito penal desempenha para a classe dominante, travestindo-as de um interesse social geral, e empreende a mais essencial inversão, ao colocar o homem na linha de fins da lei: o homem existindo para a lei, e não a lei existindo para o homem (Batista, 2011, p. 109).

As sanções jurídicas deveriam ter caráter reintegrativo (visa restabelecer as condições anteriores à prática do ato ilícito) ou compensatório (diante da impossibilidade de restabelecimento da situação anterior, impõe-se uma reparação). Mas as penas previstas nas legislações criminais possuem, em regra, uma finalidade meramente retributiva: irrogam ao investigado a perda ou a restrição de bens ou direitos, como castigo pelo mal praticado. A pena deveria ser enxergada como obrigação a ser cumprida, tal como o serviço militar ou o exercício do voto. Entretanto, consiste em determinação estigmatizante, que degrada moralmente a personalidade do apenado. Sarrule (1998, p. 32) critica a natureza retribucionista da pena com muita precisão:

O fim da pena não é atormentar o réu para anular o mal que o delito implica, porque na realidade não o anula, senão que gera uma nova espiral de violência que não pode, por suas características, retornar as coisas ao estado anterior. A vingança implica uma paixão, e as leis, para salvar a racionalidade do direito, devem ser isentas de paixões.

Em se tratando do direito penal, as punições geralmente consistem em restrições ao direito de liberdade. E o cárcere não educa, apenas despersonaliza. Enquanto a educação promove a liberdade e o autorrespeito, os presídios promovem degeneração e repressão. Portanto a pena não consegue transformar homens violentos em indivíduos sociáveis. Para reforçar este entendimento, ensina Baratta (2011, p. 183-187) que:

[...] os institutos de detenção produzem efeitos contrários à reeducação e à reinserção do condenado, e favoráveis à sua estável reinserção na população criminoso. O cárcere é contrário a todo moderno ideal educativo, porque esta promove a individualidade, o autorrespeito do indivíduo, alimentado pelo respeito que o educador tem dele. [...] Antes de tudo, esta relação é uma relação entre quem exclui (sociedade) e quem é excluído (preso). Toda técnica pedagógica de reinserção do detido choca contra a natureza mesma desta relação de exclusão. Não se pode, ao mesmo tempo, excluir e incluir. [...] O cuidado crescente que a sociedade punitiva dispensa ao encarcerado depois do fim da detenção, continuando a seguir sua existência de mil modos visíveis e invisíveis, pode-



ria ser interpretado como a vontade de perpetuar, com assistência, aquele estigma que a pena tornou indelével ao indivíduo.

É inegável que a pena privativa de liberdade fracassou como instrumento punitivo de política criminal, em suas funções de prevenção⁴ ou ressocialização⁵. Basta ver os índices criminais das últimas décadas para, sem muito ensaio investigativo, perceber que o encarceramento em massa não tem surtido os efeitos desejados.

Sintonizada com esta realidade, a segurança pública demanda se adequar aos meios que satisfaçam às finalidades de uma política criminal que atende ao legítimo interesse público de todos, em detrimento das aspirações punitivistas de alguns. Para isto, a segurança pública demanda abonar, quando conveniente e possível juridicamente, a sua predileção pelo tratamento não-penal dos conflitos. Assim entende Fragoso (1986, p. 17): “

[...] uma política criminal moderna orienta-se no sentido da descriminalização e da desjudicialização, ou seja, no sentido de contrair ao máximo o sistema punitivo do Estado, dele afastando todas as condutas anti-sociais que podem ser reprimidas e controladas sem o emprego de sanções criminais.

No processo penal, a eventual vítima é substituída por um órgão estatal que, por dever de ofício, deve funcionar como autor ou acusador de uma relação litigiosa que conduz à sanção. O Estado retira a autonomia da vítima para resolver seus próprios conflitos, ou de escolher os caminhos e desfechos possíveis para solucionar suas inquietudes. Mas a experiência policial cotidiana, que lida frequentemente com crimes menores gerados pela dificuldade que as pessoas têm em tratar suas relações interpessoais de forma madura, permite concluir que há um abismo entre o que a lei prevê e o que a população espera da polícia como órgão intermediador de conflitos.

Antes de tudo, os usuários dos serviços de polícia investigativa querem contar a sua história e ser ouvidos. Questionados sobre o que gostariam que a polícia fizesse, a resposta mais comum é: “eu gostaria que o senhor conversasse com ele” (ou seja, com o suposto agressor). É muito incomum que a vítima expresse o desejo de figurar como parte em um processo judicial, cuja dinâmica de funcionamento escapa à compreensão até mesmo de muitos operadores jurídicos, quanto mais à de um cidadão comum. Obviamente se trata de uma constatação pessoal, fruto da experiência empírica, mas que pode servir de propósito para pesquisas científicas futuras.

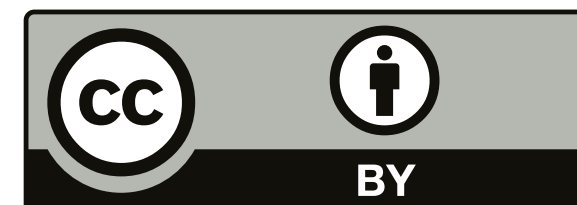
2 DOS LIMITES JURÍDICO-VALORATIVOS IMPOSTOS À ATUAÇÃO REPRESSORA DA POLÍCIA CIVIL

Partindo de uma análise da Constituição Federal, urge instruir que o Estado deve remover os obstáculos que impeçam ou dificultem a participação efetiva de todos os cidadãos na vida política, econômica, cultural e social, promovendo o bem de todos, nos moldes propostos pelo artigo 3º de nossa carta política, onde se estabelecem os objetivos fundamentais do modelo republicano brasileiro. O Estado deve ainda se pautar sempre pela máxima proteção da dignidade humana, pilar fundamental de todo o regime democrático, buscando tomar decisões que valorizem a consideração e o respeito ao próximo, com enfoque na inclusão e na justiça.

Ora, respeitando a hierarquia normativa do ordenamento jurídico posto, as normas constitucionais devem funcionar como um norte balizador da interpretação e da aplicação das leis. Considerando que “as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais exercidas pelo delegado de polícia são de natureza jurídica”, de acordo com o artigo 2º da Lei n. 12.830/2013 (Brasil, 2013), o processo de tomada de decisões pela autoridade policial deve analisar a adequa-

4 A função preventiva da pena visa constituir uma contramotivação ao comportamento criminoso, impedindo que o apenado volte a delinquir (prevenção especial) e servindo de exemplo para a sociedade, que se veria, diante da pena, intimidada a cometer outros delitos (prevenção geral).

5 A pena, em uma função ressocializadora, faria com que o apenado refletisse sobre o mal cometido e sobre suas consequências, permitindo o seu reingresso na sociedade, como um novo sujeito.



ção do caso concreto aos valores jurídicos, constitucionais e legais, que regem o tema sob análise.

No plano infraconstitucional, ainda que direito penal seja o mecanismo principal previsto pelo ordenamento jurídico para a atuação das polícias civis na administração dos conflitos registrados, existem limites materiais para o seu exercício. A doutrina e a jurisprudência elencam princípios de cumprimento compulsório para os órgãos executivos estatais. O princípio é norma ordenadora “de que algo se realize na maior medida possível, dentro das possibilidades jurídicas e reais existentes” (Alexy, 1993, p. 86-87). “Os princípios são, portanto, o escudo protetor de todo cidadão contra os ataques do Estado. Todas as normas lhe devem obediência, sob pena de serem declaradas inválidas” (Greco, 2020, p. 67). Dentre estes princípios, citaremos sucintamente alguns principais que são admissíveis no direito penal aplicado na seara policial.

O princípio da intervenção mínima preleciona que o Estado “não deve recorrer ao direito penal e sua gravíssima sanção se existir a possibilidade de garantir uma proteção suficiente com outros instrumentos jurídicos não-penais” (Olivares, 1981, p. 49). Para este doutrinador, o direito penal seria uma “solução imperfeita”. Porque o direito penal se vale de meios gravosos, que limitam o bem mais precioso que temos além da vida, que é a liberdade. Por isso, o Direito Penal só pode ser utilizado como “ultima ratio”, como solução final, diante da insuficiência utilitária dos demais ramos jurídicos.

O princípio da necessidade exige que o direito penal só seja empregado nas demandas em que haja utilidade social para o seu emprego e desde que não haja outro mal menor capaz de substituí-lo. Assim, somente os bens jurídicos de elevada valia deveriam contar com a tutela penal, ou seja, aqueles “imprescindíveis à coexistência pacífica dos homens (princípio da exclusiva proteção de bens jurídicos)” (Bianchini, 2002, p. 29). Dado o exposto, o direito penal deve se pautar pelo princípio da ofensividade, só sendo aplicado quando houver profundo abalo social. Os meros dissabores da vida cotidiana e os incômodos de pequena monta devem ser resolvidos por outros mecanismos de controle.

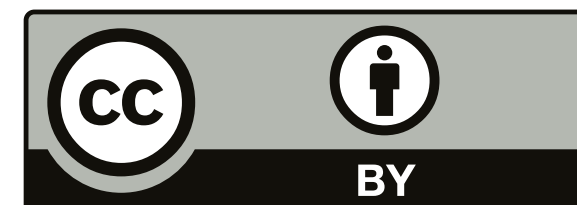
Ao aceitar as ideias até aqui expostas, conclui-se facilmente pelo traço fragmentário do direito penal, que se reserva a regulamentar somente uma limitada parcela das condutas humanas merecedoras de atenção jurídica, cabendo aos demais ramos do direito a tarefa de tratar todo o restante. Como ensina Dias (1993, p. 66):

[...] mesmo quando uma conduta viole um bem jurídico, ainda os instrumentos jurídico-penais devem ficar fora de questão sempre que a violação possa ser suficientemente controlada ou contrariada por meios não criminais de política social: a *necessidade social* torna-se em critério decisivo de intervenção do direito penal, assim arvorado, em *ultima* ou *extrema ratio* da política social.

Reforçando esta ideia, ensina Conde (1975, p. 107) que “o direito penal só deve intervir em casos de atentados gravíssimos aos direitos jurídicos mais importantes. As menores perturbações da ordem jurídica são objeto de outros ramos do direito”. Afirma Batista (2011, p. 84-85):

A subsidiariedade do direito penal, que pressupõe sua fragmentariedade, deriva de sua consideração como “remédio sancionador extremo”, que deve portanto ser ministrado apenas quando qualquer outro meio se revele ineficiente; sua intervenção se dá “unicamente quando fracassam as demais barreiras protetoras do bem jurídico predispostas por outros ramos do direito”. Como ensina Maurach, não se justifica “aplicar um recurso mais grave quando se obtém o mesmo resultado através de um mais suave: seria tão absurdo e reprovável criminalizar infrações contratuais civis quanto cominar ao homicídio tão-só o pagamento das despesas funerárias”. Foi observado por Roxin que a utilização do direito penal “onde bastem outros procedimentos mais suaves para preservar ou reinstaurar a ordem jurídica” não dispõe da “legitimação da necessidade social” e perturba a “paz jurídica”, produzindo efeitos que afinal contrariam os objetivos do direito.

Tome-se por exemplo o crime de injúria, para o qual se prevê pena de até seis meses de detenção ou multa no artigo 140 do código penal brasileiro. O papel



da polícia civil seria lavrar o respectivo termo circunstanciado de ocorrência e encaminhá-lo à justiça, nos termos do artigo 69 da lei n. 9.099/1995. Presentes os elementos do crime, a justiça se encarregaria de aplicar restrições ao direito de liberdade por até seis meses ao acusado por ter chamado alguém de “idiota”, a título de ilustração. Alguém em sã consciência afirmaria que existe proporção entre a punição prevista pela lei e a gravidade do mal praticado? Será que a polícia não pode se valer de outros meios para solucionar um conflito desta natureza? Esta reflexão diz respeito ao denominado princípio da proporcionalidade mínima da pena com a magnitude da lesão, esclarecido abaixo:

[...] já que é impossível demonstrar a racionalidade da pena, as agências jurídicas devem, pelo menos, demonstrar que o custo em direitos da suspensão do conflito mantém uma proporcionalidade mínima com o grau de lesão que tenha provocado. Temos aí o *princípio da proporcionalidade mínima da pena com a magnitude da lesão*. Com esse princípio não se legitima a pena como retribuição, pois continua sendo uma intervenção seletiva do poder que se limita a suspender o conflito sem resolvê-lo e, por conseguinte, conserva intacta sua irracionalidade. Simplesmente se afirma que o Direito Penal deve escolher entre irracionalidades, deixando passar as de menor conteúdo; o que ele não pode é admitir que a essa natureza irracional do exercício do poder punitivo se agregue um dado de máxima irracionalidade, por meio do qual sejam afetados bens jurídicos de uma pessoa em desproporção grosseira com a lesão que ela causou (Batista *et al.*, 2011, p. 230-231).

Alguém poderia alegar ainda que ninguém chega a ser efetivamente preso por um crime de menor potencial ofensivo. Mas então qual seria o benefício de movimentar a máquina estatal ou de submeter o cidadão a um desgastante e demorado processo judicial, em razão de um delito tão insignificante? Se não há solução eficaz no direito penal, não há porque utilizá-lo. Mas destaque-se que poder flexibilizar mais o uso do direito penal não significa deixar de desaprovar juridicamente determinadas condutas que hoje estão tipificadas como crimes. O problema:

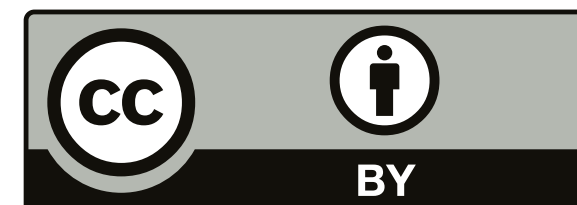
[...] não reside na questão de ser ou não benevolente com o crime (ninguém razoavelmente poderia sê-lo), mas de saber como contê-lo dentro de limites socialmente toleráveis, de modo sério e verdadeiramente eficiente. Sem retóricas que a nada têm conduzido. Sem leis que ficam no papel e não são executadas (Toledo, 1994, p. X).

Trata-se, portanto, de buscar alternativas mais eficazes fora do direito penal. O direito penal não pode figurar como “a solução de todos os males”, pois “a solução punitiva (eliminatória ou retributiva) é somente uma alternativa que exclui a possibilidade de outras formas de resolver os conflitos (reparatória, terapêutica e conciliatória)” (Zaffaroni; Pierangelli, 2006, p. 55). Por isso atualmente já se fala em um “direito administrativo penal”, que nós preferimos chamar de “direito administrativo criminal”, porque o foco da nova polícia cidadã deve se afastar da pena como finalidade primordial, para se aproximar de uma concepção humanitária, que visa restaurar relações sociais e contribuir com uma sociedade mais consciente e responsável.

Na esteira do entendimento de Radbruch (1979, p. 324), “a melhor reforma do direito penal seria a de substituí-lo, não por um direito penal melhor, mas por qualquer coisa melhor que o direito penal”. Por conseguinte, a polícia precisa assumir seu papel como aparato de uma política pública criminal que almeja ser eficiente na promoção de pacificação social, em vez de se limitar ao pequeno papel de órgão repressor e punitivo. E para isto, valer-se do direito administrativo parece uma solução extremamente apropriada. Assim entende Greco (2020, p. 88): “em muitas situações o Direito Administrativo demonstrará, inclusive, força superior ao Direito Penal, dada a sua pronta eficácia”, uma vez que o Direito Administrativo é dotado de prerrogativas jurídicas especiais capazes de encerrar situações conflituosas com muito mais rapidez do que o Direito Penal.

Experiências exitosas têm sido adotadas em outras partes do mundo, consoante notícia Mañas (1993, p. 69-70), falando sobre a legislação, que converteu todo o direito penal de escassa importância em direito administrativo:

O novo ordenamento, como era de se esperar, comprovou sua eficácia: a prevenção geral restou suficientemente assegurada mediante a imposição de multas, e ao infrator



são mostrados claramente quais são os limites de sua liberdade. Ademais, a justiça criminal é desafogada, e o processo administrativo corre de forma mais fluente e menos burocrática. Mantêm sistemas semelhantes a Itália e a Suíça. O Japão, já em 1948, adotou medidas parecidas, embora prevendo penas pecuniárias de caráter criminal.

Todos os atos praticados em ambiente policial formam um procedimento administrativo, e não judicial. Como qualquer processo administrativo executado pelo Estado, o inquérito policial ou procedimento similar deve se sujeitar também aos princípios do direito administrativo. E um princípio muito importante que norteia a função administrativa (além de possuir reflexos na seara penal) é a *proporcionalidade*.

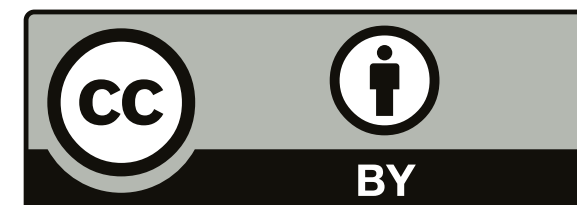
A proporcionalidade alberga três dimensões (Canotilho, 1992, p. 387-388). A dimensão da *necessidade* ou *exigibilidade* é também conhecida como “vedação ao excesso”, porque supõe que o Estado não imponha ao particular ônus, deveres ou punições em medida superior à que seja estritamente necessária ao atendimento do interesse público. Havendo meios menos gravosos de coerção social à disposição, estes possuem preferência. A *adequação* ou *conformidade* exige relação de congruência entre meios e fins. Portanto não se pode utilizar meios onerosos demais para a finalidade de pacificar conflitos menores. E por fim, tem-se a *proporcionalidade em sentido estrito* ou *justa medida*, segundo a qual o administrador público precisará avaliar se os métodos empregados trarão mais vantagens do que desvantagens aos usuários do serviço público que está sendo prestado.

O princípio da proporcionalidade funciona como um direcionador consideravelmente importante da função desempenhada pelas autoridades policiais. Desta maneira, se o delegado de polícia tem a opção de resolver o conflito já na fase pré-processual, promovendo a mediação e aliviando o desconforto das partes com maior imediatidade e eficácia, por que negar aos cidadãos esta possibilidade? Submeter as partes conflitantes à aflição de um processo judicial desnecessário é agir de maneira desproporcional, com excesso. É como “matar um mosquito com tiro de canhão”.

A proporcionalidade obriga os órgãos estatais a compararem as medidas aplicáveis e elegerem, ao final, aquela que seja menos danosa aos sujeitos em conflito (evitando impor o castigo dos longos processos judiciais e da pena) e que traga mais vantagens, sob a ótica dos interesses privados e públicos envolvidos. É o que se espera de uma polícia que respeita o *princípio da máxima utilidade possível com o mínimo sofrimento necessário*, que pode ser explicado por Bianchini (2002, p. 100): “Esta máxima decorre de uma das funções do direito penal que é a de limitar a violência que o próprio Estado causa (violência formal), quando da sua missão de diminuir a violência informal (representada pelo delito e pela reação social que a prática do delito causa à sociedade)”.

Em arremate, optar pelo direito administrativo (em detrimento do direito penal) na resolução de conflitos criminais de menor gravidade é uma decisão não apenas possível, mas necessária e condizente com os princípios jurídicos aos quais se submete a administração pública. Acolher esta ideia permitirá inspirar a polícia civil na sua missão de promover cidadania, inclusão e pacificação social. Sem demagogias ou equívocos. Sem servir ao propósito de perpetuar desigualdades, reforçando um direito penal meramente simbólico, até porque “tem maior poder seletivo dentro do sistema penal a polícia do que o legislador, pois esta opera mais diretamente sobre o processo de “filtração” do sistema” (Zaffaroni; Pierangeli, 2006, p. 64).

Neste processo de filtração, reside uma grande oportunidade de se resgatar a grandeza que a polícia civil merece ter dentro do sistema penal, selecionando as infrações adequadas que deverão se sujeitar ao direito penal e dirimindo, com imediatidade e eficiência, os demais conflitos menores, se valendo dos mecanismos extrapenais que o universo jurídico coloca à sua disposição, em especial, do direito administrativo. Só assim se poderá considerar que este órgão policial está servindo aos ditames da segurança pública cidadã, consubstanciando uma política pública criminal séria e justa.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Polícia Civil deve ser vista como serviço público, funcionando a serviço da população, e não em constante guerra com ela, cumprindo finalidades puramente repressivas. Precisaria se afastar do discurso simbólico e maximalista do direito penal, que é pouco técnico-jurídico, e reverenciar os imperativos normativos-principiológicos que condicionam a atuação estatal.

As reflexões teóricas aqui abordadas apontam para a existência de um conjunto de princípios e regras que reivindicam uma reformulação das polícias civis no procedimento adotado para crimes de menor potencial ofensivo, dado que a sujeição mecânica dos conflitos a uma lógica penal, adversarial e judicial não atende ao interesse público. Não é eficaz, nem econômica e nem racional.

O direito penal continuará a ser sempre uma via possível de ser empregada pelas autoridades policiais. Em muitos casos, uma via obrigatória, para combater os delitos mais graves. Mas em muitos outros casos, tratada como deve ser: a última medida, somente se restarem inviáveis outros mecanismos de apaziguamento do conflito. A tentativa primeira deve ser a de utilizar métodos extrajudiciais de conflitos, como a mediação e a conciliação. Só se houver fracasso nesta tentativa – que a práxis tem demonstrado ser algo bem incomum –, o rito judicial poderá ser empregado.

Intentando sistematizar este conjunto harmônico e sistemático de valores jurídicos que guiam as diligências da polícia investigativa, é plausível conceber um “direito administrativo criminal”, que aspira satisfazer às metas da boa gestão pública, ao mesmo tempo em que melhor cumpre os desígnios jurídicos e materiais demarcados para a segurança pública. Um novo ramo jurídico cuja finalidade não é viabilizar o direito de punir do Estado, mas sim o dever-poder de dar respostas satisfatórias às necessidades do cidadão-cliente dos serviços públicos.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Derecho e razón práctica**. México: Fontamara, 1993.

ANDRADE, Léo Rosa de. **Liberdade privada e ideologia**. São Paulo: Acadêmica, 1993.

BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica do direito penal**. 6. Ed. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2011.

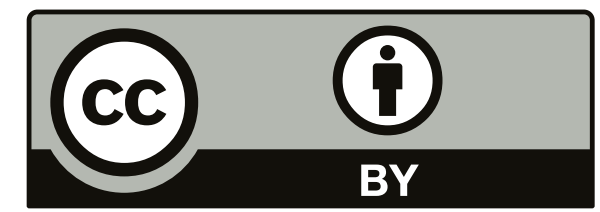
BATISTA, Nilo. **Introdução crítica ao direito penal brasileiro**. 12. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

BATISTA, Nilo; ZAFFARONI, Eugenio Raúl; ALAGIA, Alejandro; SLOKAR, Alejandro. **Direito Penal Brasileiro**. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

BIANCHINI, Alice. **Pressupostos materiais mínimos da tutela penal**. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 fev. 2025.

BRASIL. **Lei n. 12.830, de 20 de junho de 2013**. Dispõe sobre a investigação criminal conduzida pelo delegado de polícia. Brasil: Presidência da República, 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112830.htm. Acesso em: 13 nov. 2023.



CANOTILHO, José Joaquim. **Direito Constitucional**. 5. ed. Coimbra: Almedida, 1992.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números - 2024**. Brasília, DF: CNJ, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em 14 fev. 2025.

CONDE, Muñoz. **Introducción al derecho penal**. Barcelona: Bosch, 1975.

DIAS, Jorge de Figueiredo. **Direito penal português**. Lisboa: Aequitas, 1993.

FRAGOSO, Heleno Cláudio. **Lições de direito penal: parte geral**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

GRECO, Rogério. **Direito penal do equilíbrio**. Niterói, RJ: Impetus, 2020.

LISZT, Franz Von. **Tratado de direito penal Alemão**. Tomo I. Rio de Janeiro: F. Briguiet, 1899.

MAÑAS, Carlos Vico. **O princípio da insignificância como causa excludente da tipicidade penal**. São Paulo: Saraiva, 1993.

MARX, Karl. **Crítica da filosofia do direito de Hegel**. Tradução de Rubens Enderle e Leonardo de Deus; supervisão e notas Marcelo Backes. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2010.

OLIVARES, Quinteros. **Introducción al derecho penal**. Barcelona: Barcano-va, 1981.

RADBRUCH, Gustav. **Filosofia do direito**. Tradução de L Cabral de Moncada. 6. ed. Coimbra: Arménio Amado, 1979.

SARRULE, Oscar Emilio. **La crisis de legitimidad del sistema jurídico penal: abolicionismo o justificación**. Buenos Aires: Universidad, 1998.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. São Paulo: Cengage Learning, 2022.

TOLEDO, Francisco de Assis. **Princípios básicos do direito penal**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELLI, José Henrique. **Manual de direito penal Brasileiro**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006. v. 1: parte geral.

Como citar: LIMA, João Victor Tayah; MARQUES, Dorli João Carlos; CHAVES, Sylvia Laureana Arruda da Silva Cabral. Direito Administrativo Criminal: por uma polícia civil mais autônoma em relação ao Direito Penal. *Scientia Iuris*, Londrina, v. 29, n. 1, p.160-128, mar. 2025. DOI: 10.5433/2178-8189.2025v29n1.p160-128. ISSN: 2178-8189.

Recebido em: 20/02/2025.

Aprovado em: 06/03/2025.