

**FUNDAMENTOS JURÍDICOS DA ATIVIDADE POLICIAL:
UMA LEITURA CRÍTICA DA DICOTOMIA ENTRE POLÍCIA
ADMINISTRATIVA E POLÍCIA JUDICIÁRIA**

***LEGAL FOUNDATIONS OF POLICE ACTIVITY: A CRITICAL
ANALYSIS OF THE DICHOTOMY BETWEEN
ADMINISTRATIVE POLICE AND JUDICIAL POLICE***





FUNDAMENTOS JURÍDICOS DA ATIVIDADE POLICIAL: UMA LEITURA CRÍTICA DA DICOTOMIA ENTRE POLÍCIA ADMINISTRATIVA E POLÍCIA JUDICIÁRIA

LEGAL FOUNDATIONS OF POLICE ACTIVITY: A CRITICAL ANALYSIS OF THE DICHOTOMY BETWEEN ADMINISTRATIVE POLICE AND JUDICIAL POLICE

José Walber Rufino Tavares¹
jwrt2020@gmail.com

RESUMO

A obra Fundamentos jurídicos da atividade policial, de Azor Lopes da Silva Júnior, examina criticamente a tradicional dicotomia entre polícia administrativa e polícia judiciária e suas repercussões na delimitação das atividades exercidas pelas instituições policiais brasileiras. Esta resenha analisa o percurso argumentativo desenvolvido pelo autor, com atenção à reconstrução histórica do paradigma, ao emprego do Direito Comparado e à distinção entre órgão, competência e natureza da atividade policial. A análise concentra-se especialmente nas implicações dessa construção para o termo circunstanciado, a inteligência policial e a investigação criminal. Para além do exame interno da obra, confrontam-se suas proposições com a evolução jurídico-institucional posterior à sua formulação, considerando a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e as alterações legislativas verificadas até 2026. O confronto demonstra que desenvolvimentos posteriores conferiram novos elementos a algumas das distinções conceituais sustentadas pelo autor, sem, contudo, eliminar a especialização constitucional das instituições policiais. Conclui-se que a principal atualidade da obra reside em questionar a identificação automática entre especialização institucional e exclusividade funcional, contribuindo para o debate das Ciências Policiais sobre os limites jurídicos, a integração e a eficiência da atividade policial no sistema brasileiro de segurança pública.

Palavras-chave: Ciências Policiais. Atividade policial. Polícia administrativa. Polícia judiciária. Segurança pública. Competências policiais.

ABSTRACT

Azor Lopes da Silva Júnior's Fundamentos jurídicos da atividade policial examines critically the traditional dichotomy between administrative police and judicial police and its implications for defining the activities performed by Brazilian police institutions. This review analyzes the author's argumentative framework, with particular attention to the historical reconstruction of this paradigm, the use of Comparative Law, and the distinction between police institutions, legal powers, and the nature of police activities. The analysis focuses especially on the implications of this framework for simplified police reports, police intelligence, and criminal investigation. Beyond examining the work on its own terms, the review confronts its propositions with subsequent legal and institutional developments, considering the case law of the Brazilian Federal Supreme Court and legislative changes through 2026. This comparison shows that subsequent developments have provided new grounds for some of the conceptual distinctions advanced by the author, without, however, eliminating the constitutional specialization of police institutions. It concludes that the work remains particularly relevant for challenging the automatic identification of institutional specialization with functional exclusivity, thereby contributing to the debate within Police Sciences on legal boundaries, integration, and efficiency in police activity within the Brazilian public security system.

Keywords: Police Sciences. Police activity. Administrative police. Judicial police. Public security. Police powers.

¹Coronel veterano do Corpo de Bombeiros Militar da Paraíba. Doutor em Ciências Policiais de Segurança e Ordem Pública. Especialista em Gestão Contra Sinistros. Graduado em Engenharia de Segurança. Presidente da Academia de Letras dos Militares Estaduais da Paraíba (ALMEP). ID Lattes: <https://lattes.cnpq.br/1882537474774968>. Orcid ID: <https://orcid.org/0009-0003-1188-709X>.



1 INTRODUÇÃO

A organização das atividades policiais no Brasil não se explica apenas pela leitura das competências atribuídas a cada instituição. Há, por trás dessa estrutura, conceitos que atravessaram diferentes momentos históricos e interpretações que, de tão incorporadas à doutrina e à prática institucional, passaram a ser percebidas quase como naturais. Entre elas, a distinção entre polícia administrativa e polícia judiciária ocupa lugar particularmente relevante.

É nesse campo que Azor Lopes da Silva Júnior situa *Fundamentos jurídicos da atividade policial: uma abordagem histórica e de Direito Comparado das atividades de polícia administrativa e polícia judiciária*. O autor parte de uma inquietação precisa: a dicotomia, originalmente destinada a distinguir atividades, teria adquirido no Brasil uma rigidez capaz de delimitar também os espaços institucionais de atuação. Sua proposta consiste, assim, em revisitar os fundamentos históricos, jurídicos e doutrinários dessa compreensão e submetê-los a uma revisão hermenêutica, sem perder de vista a eficiência da atuação estatal (Silva Júnior, 2022, p. 16-18).

Esse percurso conduz inicialmente à experiência francesa, em que Silva Júnior localiza as raízes da distinção. A comparação ganha interesse quando confrontada com a realidade brasileira: enquanto o modelo francês se desenvolveu sob a dualidade de jurisdição, o Brasil consolidou a jurisdição una, embora tenha preservado, no campo policial, categorias fortemente influenciadas por aquela tradição (*Id.*, p. 177-178). O Direito Comparado amplia a reflexão ao mostrar que outros sistemas admitem diferentes formas de distribuição das atividades policiais, sem que isso autorize a simples transposição de seus modelos para o Brasil (*Id.*, 2022, p. 178-179).

A discussão se torna mais concreta quando alcança o policiamento velado e a lavratura do termo circunstanciado. É nesse ponto que emerge uma das formulações centrais da obra: polícia judiciária e apuração de infrações penais não seriam expressões equivalentes. Para o autor, a primeira possui alcance mais amplo, enquanto a investigação criminal constitui uma de suas espécies (*Id.*, 2022, p. 160-162; 179-181).

É também aí que começa o espaço propriamente crítico desta resenha. Reconhecer a historicidade dos conceitos e admitir diferentes possibilidades de organização funcional não significa afastar os limites estabelecidos pela Constituição. Interessa compreender até onde pode avançar a interpretação sem que ela se transforme em redefinição de competências.

A presente resenha percorre esse problema a partir da própria construção argumentativa de Silva Júnior e, posteriormente, confronta suas proposições com a evolução jurídico-institucional brasileira. Mais do que verificar se o tempo confirmou ou afastou sua tese, busca-se compreender o que permaneceu daquela inquietação inicial e em que medida ela ainda ajuda a pensar as fronteiras, as aproximações e as transformações da atividade policial contemporânea.



2 O AUTOR E O LUGAR DA OBRA NO DEBATE JURÍDICO-POLICIAL

Azor Lopes da Silva Júnior escreve a partir de dois lugares que se encontram ao longo de *Fundamentos jurídicos da atividade policial*: a experiência profissional na segurança e na ordem pública e a trajetória acadêmica no campo do Direito. Essa aproximação ajuda a compreender a natureza da obra. As questões examinadas não surgem apenas da elaboração teórica, mas de problemas percebidos no cotidiano das instituições e posteriormente submetidos ao olhar jurídico. No prefácio, Álvaro Lazzarini chama atenção justamente para essa convivência entre experiência policial e formação acadêmica na trajetória do autor (Silva Júnior, 2022, p. 13-15).

Essa relação entre prática e reflexão aparece com particular clareza quando Silva Júnior examina a permanência de equipes da Polícia Militar em delegacias para a formalização de ocorrências. A partir de situação observada no 17º Batalhão de Polícia Militar do Interior, em São José do Rio Preto, um problema aparentemente rotineiro ganha outra dimensão: o tempo empregado nesses procedimentos passa a ser analisado também por seus efeitos sobre a presença preventiva e a utilização dos recursos policiais (*Id.*, 2022, p. 146-154).

É desse contato com a realidade institucional que emerge parte das inquietações desenvolvidas no livro. Silva Júnior reconhece a escassez de estudos jurídicos dedicados à delimitação das atividades policiais e decide revisitar alguns dos pressupostos que sustentam sua distribuição. Entre eles está a associação quase automática da Polícia Militar à polícia administrativa e das atividades relacionadas à persecução penal à polícia judiciária (*Id.*, 2022, p. 16-18).

A obra encontra, assim, um espaço de interlocução entre Direito Administrativo, Constitucional e Processual Penal e os estudos sobre a atividade policial. Seu interesse não se limita a discutir se determinada atribuição poderia passar de uma instituição para outra. A questão que antecede essa discussão é mais profunda: compreender quais conceitos jurídicos sustentam essas fronteiras e até que ponto continuam adequados para explicá-las. É nessa escolha que reside uma das razões pelas quais o livro permanece relevante para pesquisadores, juristas, gestores e profissionais da segurança pública.

3 PROBLEMA, MÉTODO E PERCURSO ARGUMENTATIVO

A questão que move *Fundamentos jurídicos da atividade policial* (2022) nasce de uma aparente contradição. Polícia administrativa e polícia judiciária são categorias tradicionalmente empregadas para distinguir atividades de natureza diversa. O problema, para Silva Júnior (2022), surge quando essa classificação deixa o plano funcional e passa a delimitar, de maneira rígida, o espaço de atuação das próprias instituições policiais. É justamente essa passagem, da natureza da atividade para a exclusividade do órgão que a exerce, que sustenta a inquietação central da obra.



Para compreender como essa interpretação se consolidou, o autor retorna às circunstâncias históricas que deram origem à dicotomia. A experiência francesa ocupa posição central nesse percurso, sobretudo pela relação entre a separação das funções administrativas e judiciais e o sistema de dualidade de jurisdição. O contraste com o Brasil torna-se particularmente relevante porque, embora tenha prevalecido entre nós a jurisdição una, permaneceram no campo policial categorias fortemente influenciadas por aquela tradição (Silva Júnior, 2022, p. 177-178).

Metodologicamente, a obra desenvolve uma investigação de natureza teórica, apoiada na revisão hermenêutica e no Direito Comparado. A intenção não é apenas descrever modelos policiais, mas examinar os fundamentos jurídicos que sustentaram determinadas formas de compreender e distribuir as atividades policiais, confrontando interpretações consolidadas com outras possibilidades de leitura (*Id.*, 2022, p. 26-27).

O recurso à experiência estrangeira, contudo, não assume o sentido de procurar um modelo pronto para o Brasil. Silva Júnior (2022) reconhece que os sistemas policiais são formados sob condições históricas, econômicas, sociais, políticas, culturais e jurídicas próprias. A comparação serve, antes, para relativizar a ideia de que determinada forma de organização seja consequência necessária da distinção entre polícia administrativa e polícia judiciária, sem autorizar a simples transposição de soluções institucionais de um país para outro (*Id.*, 2022, p. 93-96).

O percurso argumentativo aproxima-se então da realidade brasileira. Questões como a permanência de patrulhas em delegacias, o policiamento velado e a lavratura do termo circunstanciado deixam de aparecer como problemas isolados e passam a funcionar como situações concretas por meio das quais o autor testa as consequências da interpretação que pretende revisar. É nesse movimento que uma discussão inicialmente conceitual alcança o cotidiano das instituições e o emprego de seus recursos (*Id.*, 2022, p. 146-162).

A eficiência assume, nesse ponto, papel relevante. Silva Júnior (2022) não a apresenta como alternativa à legalidade, mas procura aproximar os dois princípios na interpretação das atividades policiais. Sua proposta consiste em verificar se determinadas fronteiras institucionais decorrem efetivamente do ordenamento jurídico ou se resultam, ao menos em parte, de construções doutrinárias que se consolidaram ao longo do tempo (*Id.*, 2022, p. 182-183).

É esse percurso, entre história, hermenêutica, comparação e realidade operacional, que prepara a crítica desenvolvida no restante da obra. A pergunta deixa de ser apenas **qual instituição pode realizar determinado ato** e passa a alcançar uma questão anterior: **qual é a natureza jurídica da atividade realizada e quais limites o ordenamento efetivamente estabelece para o seu exercício?**



4 A CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DA DICOTOMIA POLICIAL

A reconstrução histórica ocupa posição central na argumentação de Silva Júnior (2022) porque permite compreender que a divisão entre polícia administrativa e polícia judiciária não constitui uma categoria imutável da atividade policial. Trata-se de uma construção vinculada a determinado contexto jurídico e político, cuja origem o autor procura recuperar antes de examinar sua incorporação ao modelo brasileiro.

Esse percurso conduz à França e ao princípio da separação entre as autoridades administrativas e judiciárias. É nesse ambiente que se consolida a distinção entre uma polícia administrativa, associada à prevenção e à manutenção da ordem, e uma polícia judiciária, relacionada à atuação posterior à infração e ao auxílio à Justiça criminal. A dicotomia desenvolve-se, portanto, vinculada à própria organização jurisdicional francesa e à necessidade histórica de delimitar os espaços da Administração e da Justiça (Silva Júnior, 2022, p. 55-64).

A recuperação dessa origem permite ao autor destacar uma diferença importante. A classificação das atividades policiais formou-se em ambiente marcado pela dualidade de jurisdição. No Brasil, entretanto, consolidou-se a jurisdição una, submetendo também os atos administrativos ao controle do Poder Judiciário. Silva Júnior (2022) identifica aí uma questão que atravessa sua crítica: o sistema brasileiro não reproduziu a separação jurisdicional francesa, mas preservou, no campo policial, categorias fortemente influenciadas por aquela matriz (*Id.*, 2022, p. 177-178).

A história, portanto, não aparece na obra como simples retrospectiva. Ela cumpre função argumentativa. Ao revelar as circunstâncias em que a dicotomia se formou, Silva Júnior (2022) retira dela a aparência de classificação natural e abre espaço para perguntar se os significados posteriormente atribuídos a essas categorias permanecem adequados a um sistema jurídico distinto daquele em que foram concebidas.

O exame alcança, então, a formação constitucional do modelo brasileiro. Ao percorrer diferentes constituições, o autor observa que a presença das instituições policiais no texto constitucional foi sendo construída gradualmente, até alcançar a configuração estabelecida em 1988. A constituição vigente atribuiu às Polícias Militares a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública e às Polícias Cíveis as funções de polícia judiciária e a apuração das infrações penais, ressalvadas as competências constitucionalmente previstas (*Id.*, 2022, p. 69-72).

O mérito desse retorno histórico está em mostrar que conceitos jurídicos também pertencem ao seu tempo. A questão proposta por Silva Júnior não consiste simplesmente em abandonar a distinção entre polícia administrativa e polícia judiciária, mas em verificar até onde ela continua útil para compreender a atividade policial contemporânea e em que momento sua utilização passa a sustentar fronteiras que precisam ser novamente confrontadas com o próprio ordenamento.



5 POLÍCIA ADMINISTRATIVA E POLÍCIA JUDICIÁRIA: ÓRGÃOS OU ATIVIDADES?

Um dos pontos mais relevantes da obra está na distinção entre a natureza da atividade policial e a instituição encarregada de exercê-la. Silva Júnior (2022) identifica justamente na aproximação entre esses dois planos uma das fontes de imprecisão do debate. Polícia administrativa e polícia judiciária são apresentadas como categorias funcionais, e não como denominações que, por si mesmas, correspondam necessariamente a instituições determinadas (*Id.*, 2022, p. 47-50).

A distinção clássica relaciona a polícia administrativa à prevenção e à preservação da ordem, enquanto a polícia judiciária se vincula à atuação posterior à infração e ao auxílio à atividade jurisdicional. A crítica do autor começa quando essa diferença funcional se transforma em correspondência institucional rígida, associando-se a primeira às Polícias Militares e a segunda, em todas as suas manifestações, às Polícias Cíveis ou à Polícia Federal. É essa simetria entre categorias jurídicas, atividades e órgãos que o autor procura submeter à revisão (*Id.*, 2022, p. 50-54).

A questão ganha maior densidade quando o autor distingue polícia judiciária de apuração de infrações penais. Para o autor, as expressões não são equivalentes. A polícia judiciária possuiria alcance mais amplo, compreendendo diferentes formas de auxílio à atividade jurisdicional, enquanto a apuração criminal constituiria uma de suas espécies. Nessa compreensão, atos como o cumprimento de mandados, o emprego da força pública por requisição judicial ou determinadas formas de documentação de ocorrências podem integrar esse universo sem que representem, necessariamente, investigação criminal (*Id.*, 2022, p. 179-181).

É essa distinção que ajuda a compreender sua abordagem do termo circunstanciado. Para Silva Júnior (2022), documentar uma infração de menor potencial ofensivo, quando o fato e sua autoria já são conhecidos, não equivale a investigar. O ponto decisivo está justamente na diferença entre registrar aquilo que já se apresenta constatado e desenvolver diligências destinadas à descoberta ou à elucidação do fato (*Id.*, 2022, p. 179-181). O argumento desloca, assim, o centro da discussão. Antes de perguntar qual instituição praticou determinado ato, o autor propõe compreender qual atividade foi efetivamente realizada. A mudança parece simples, mas alcança fronteiras importantes entre prevenção, repressão imediata, documentação de ocorrências e investigação criminal.

É também nesse ponto que a tese exige maior cuidado. Distinguir órgão e atividade contribui para desfazer equivalências conceituais que podem ter sido ampliadas pela tradição interpretativa, mas não resolve, por si só, toda questão de competência. A natureza jurídica do ato precisa ser examinada em conjunto com as atribuições estabelecidas pela Constituição e pela legislação. Permanece, portanto, uma questão que acompanhará a análise da obra: até onde é possível rever uma interpretação consolidada, sem que essa revisão se converta, na prática, em redefinição de competências institucionais?



6 O DIREITO COMPARADO E A RELATIVIZAÇÃO DO PARADIGMA

Depois de reconstruir as raízes históricas da dicotomia entre polícia administrativa e polícia judiciária, Silva Júnior amplia sua análise para outros ordenamentos. O recurso ao Direito Comparado cumpre, nesse ponto, uma função precisa: verificar se a distinção entre essas atividades conduz necessariamente a uma separação rígida entre instituições policiais distintas.

O autor examina experiências de Portugal, França, Alemanha, Espanha, Itália e Estados Unidos, considerando diferenças de organização estatal, sistemas jurisdicionais e tradições jurídicas. Ao mesmo tempo, adverte que modelos policiais são produtos de condições históricas, econômicas, sociais, políticas, culturais e jurídicas próprias. A comparação, portanto, não se destina a oferecer soluções prontas para o Brasil, mas a ampliar as possibilidades de compreensão do problema (Silva Júnior, 2022, p. 93-96).

Portugal oferece um exemplo particularmente significativo. No sistema examinado, diferentes órgãos de polícia criminal participam da investigação sob direção do Ministério Público. A Polícia de Segurança Pública atua na investigação criminal de proximidade, enquanto a Guarda Nacional Republicana, embora de natureza militar, também possui competência para desenvolver ações investigativas. A existência de instituições distintas, portanto, não impede o exercício compartilhado de determinadas funções, desde que observadas as competências legalmente definidas (*Id.*, 2022, p. 98-102).

A experiência francesa é ainda mais relevante para a tese porque se trata justamente do ordenamento em que autor identifica uma das matrizes históricas da dicotomia. Apesar disso, a *Police Nationale* e a *Gendarmerie Nationale* exercem atividades relacionadas tanto à segurança pública quanto à polícia judiciária. A distinção conceitual entre funções, portanto, não produziu naquele sistema uma separação absoluta entre instituições (*Id.*, 2022, p. 103-108).

O conjunto das experiências examinadas revela diferentes formas de distribuir prevenção, segurança pública e investigação. O ponto mais relevante, para o autor, não está nas particularidades de cada modelo, mas na constatação de que a correspondência entre natureza da atividade e instituição encarregada de exercê-la não é uniforme. Nas considerações finais, o autor retoma essa conclusão ao observar que forças policiais civis e militares dos países europeus estudados exercem atividades administrativas e judiciárias, preservando, ainda assim, suas próprias identidades institucionais (*Id.*, 2022, p. 178-179).

O Direito Comparado não demonstra que o Brasil deva reproduzir qualquer dessas experiências. Sua contribuição é mais delimitada e, por isso mesmo, mais relevante para a tese: relativizar a ideia de que a rígida correspondência entre atividade e instituição decorra necessariamente da própria dicotomia. A questão retorna, então, ao ordenamento brasileiro, em que será preciso



distinguir quais limites resultam efetivamente da Constituição e das leis e quais foram sendo consolidados pela interpretação jurídica ao longo do tempo.

7 DA TEORIA ÀS CONSEQUÊNCIAS INSTITUCIONAIS

É quando a discussão se aproxima da rotina policial que a crítica de Silva Júnior (2022) revela suas consequências institucionais. A dicotomia entre polícia administrativa e polícia judiciária deixa de ser apenas uma questão conceitual e passa a ser examinada pelos efeitos que determinadas interpretações produzem sobre o emprego dos recursos e a capacidade de resposta das instituições.

Um dos exemplos está na apresentação de ocorrências às unidades da Polícia Civil. Silva Júnior argumenta que a permanência de patrulhas militares em delegacias para a formalização de procedimentos reduz temporariamente a presença do policiamento ostensivo e mobiliza estruturas que poderiam ser direcionadas a outras atividades. Para o autor, essa dinâmica repercute tanto na prevenção quanto na capacidade investigativa do sistema (*Id.*, 2022, p. 147-161).

É nesse contexto que ganham relevo o termo circunstanciado e o policiamento velado. No primeiro caso, o autor questiona a compreensão de que sua lavratura constitua necessariamente atividade reservada à polícia judiciária e registra fundamentos favoráveis à elaboração do documento por policiais militares (*Id.*, 2022, p. 162-167). No segundo, contesta a identificação automática entre policiamento velado e investigação criminal, entendendo que determinadas atividades dessa natureza podem estar relacionadas à preservação da ordem pública (*Id.*, 2022, p. 160-162).

Por trás dessas situações encontra-se uma questão comum: a necessidade de identificar a natureza jurídica da atividade antes de vinculá-la exclusivamente a determinada instituição. É essa compreensão que permite ao autor distinguir a documentação de um fato já conhecido da investigação destinada à sua elucidação (*Id.*, 2022, p. 179-181).

A eficiência passa, assim, a integrar a argumentação. O autor relaciona a revisão hermenêutica a uma utilização mais racional dos recursos policiais, aproximando eficiência e legalidade (*Id.*, 2022, p. 182-183). A tese, contudo, encontra aí também um de seus limites: demonstrar a existência de custos ou disfunções operacionais pode justificar a revisão de procedimentos e interpretações, mas não basta, por si só, para redefinir competências constitucionalmente estabelecidas.

8 A REVISÃO HERMENÊUTICA PROPOSTA POR SILVA JÚNIOR

Depois de reconstruir historicamente a dicotomia, confrontá-la com outros sistemas e examinar suas consequências práticas, o autor chega ao núcleo propositivo da obra. Sua resposta não parte da necessidade de reforma constitucional, mas da revisão de interpretações que teriam transformado distinções funcionais em fronteiras institucionais excessivamente rígidas.



O ponto central está na leitura do art. 144 da Constituição. Silva Júnior (2022) observa que o texto atribui às Polícias Civis as funções de polícia judiciária e de apuração das infrações penais. Para o autor, a utilização de expressões distintas indica que elas não devem ser tomadas como equivalentes. Polícia judiciária possuiria alcance mais amplo, enquanto a apuração criminal constituiria uma de suas espécies. Assim, determinados atos de auxílio à persecução penal podem não possuir natureza investigativa (*Id.*, 2022, p. 179-181).

É a partir dessa distinção que o autor sustenta a possibilidade de as Polícias Militares realizarem a documentação pré-processual de ocorrências que não demandem investigação, preservando às Polícias Civis e à Polícia Federal a atividade de elucidação criminal no âmbito de suas competências. A proposta busca, ao mesmo tempo, racionalizar o emprego dos recursos policiais, aproximando legalidade e eficiência na interpretação das atividades institucionais (*Id.*, 2022, p. 182-183).

A revisão hermenêutica proposta não pretende, portanto, eliminar a especialização das instituições, mas questionar se dela decorre necessariamente a exclusividade sobre toda atividade relacionada à persecução penal. É também nesse ponto que surge o limite mais sensível da tese: distinguir conceitos e rever interpretações é próprio da hermenêutica, mas criar ou deslocar competências exige fundamento no ordenamento. A questão que permanece é saber até onde pode avançar a interpretação sem se converter, na prática, em reorganização institucional.

9 ANÁLISE CRÍTICA DA OBRA

Uma das principais virtudes de *Fundamentos jurídicos da atividade policial* (2022) está na disposição do autor da obra de submeter à revisão conceitos há muito incorporados ao vocabulário jurídico-policial. O autor não rejeita a distinção entre polícia administrativa e polícia judiciária, mas questiona a rigidez adquirida por essa classificação quando transposta das atividades para as instituições. A reconstrução histórica e o Direito Comparado sustentam essa crítica ao mostrar, respectivamente, a historicidade da dicotomia e a existência de diferentes formas de organização das funções policiais (*Id.*, 2022, p. 55-64; 93-96).

A contribuição conceitual mais relevante talvez esteja justamente na recusa de tratar órgão, atividade e competência como realidades equivalentes. Essa perspectiva ganha densidade quando o autor distingue polícia judiciária de apuração de infrações penais e sustenta que nem todo ato relacionado à persecução penal possui natureza investigativa. É essa leitura que oferece fundamento para suas reflexões sobre o termo circunstanciado e outras zonas de interseção da atividade policial (*Id.*, 2022, p. 160-167; 179-181).



Também merece destaque a aproximação entre legalidade e eficiência. Ao trazer para o debate os efeitos concretos de determinadas interpretações sobre o emprego das estruturas policiais, o autor demonstra que a discussão jurídica possui consequências operacionais. A eficiência, contudo, não é apresentada como substituta da legalidade, mas como elemento a ser considerado conjuntamente na busca por uma utilização mais racional dos recursos públicos (Silva Júnior, 2022, p. 182-183).

É justamente na passagem do diagnóstico para suas consequências jurídicas que a tese exige maior ponderação. A origem histórica da dicotomia, a existência de outros arranjos institucionais e a constatação de disfunções operacionais não bastam, isoladamente, para autorizar uma redistribuição de competências. O Direito Comparado amplia as possibilidades de compreensão do problema, e a eficiência pode recomendar a revisão de procedimentos, mas ambos permanecem submetidos aos limites estabelecidos pela Constituição.

Essa tensão constitui, ao mesmo tempo, o limite e uma das maiores virtudes da obra. Silva Júnior obriga o leitor a perguntar se determinadas fronteiras decorrem efetivamente do texto constitucional ou se foram ampliadas pela tradição interpretativa. A resposta não pode ser dada apenas pela obra. Ela exige confrontar suas proposições com a evolução legislativa e jurisprudencial posterior, especialmente quanto ao termo circunstanciado, à inteligência e à interpretação das competências previstas no art. 144 da Constituição.

10 A TESE DIANTE DA EVOLUÇÃO JURÍDICO-INSTITUCIONAL POSTERIOR

A passagem do tempo permite confrontar algumas das proposições do autor com aquilo que o Direito brasileiro estabeleceu posteriormente. O Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) oferece o exemplo mais significativo. Para o autor, documentar uma infração de menor potencial ofensivo, quando o fato e sua autoria já são conhecidos, não se confunde com investigação criminal. Dessa distinção entre registrar e investigar decorre sua crítica à compreensão de que a lavratura do termo seria necessariamente privativa da polícia judiciária (*Id.*, 2022, p. 162-167; 179-181).

Essa questão encontrou importante correspondência no julgamento da ADI 5.637/MG. Em 2022, o Supremo Tribunal Federal considerou constitucional a lavratura do termo circunstanciado pela Polícia Militar no caso examinado, assentando que o procedimento não possui natureza investigativa, pois se limita à constatação da ocorrência de infração de menor potencial ofensivo (Brasil, STF, ADI 5.637/MG, 2022).

A legislação posterior acrescentou novos contornos ao debate. A Lei Federal nº 14.735/2023 reafirmou às Polícias Cíveis as funções de polícia judiciária civil e de apuração das infrações penais (Brasil, 2023a). A Lei Federal nº 14.751/2023, por sua vez, reconheceu às Polícias Militares atividades de coleta, busca e análise de dados, além de ações de inteligência e contrainteligência vinculadas às



suas atribuições, sem lhes conferir competência geral para a investigação criminal comum (Brasil, 2023b).

A interpretação do art. 144 da Constituição também ganhou novos contornos. No Tema 656, o STF admitiu às Guardas Municipais ações de segurança urbana, inclusive policiamento ostensivo e comunitário, preservando as atribuições dos demais órgãos de segurança pública e excluindo de sua atuação as atividades de polícia judiciária (Brasil, STF, RE 608.588/SP, Tema 656, 2025).

Esses desenvolvimentos não significam confirmação integral da tese de Silva Júnior, tampouco indicam a adoção de um modelo geral de ciclo completo. Revelam algo mais preciso: a especialização constitucional permanece, mas pode conviver com espaços de atuação funcional que não se confundem com investigação criminal nem implicam apropriação das competências de outra instituição.

É nesse equilíbrio entre aproximações e limites que a obra conserva sua atualidade. O TCO evidencia o reconhecimento de uma atividade não investigativa exercida por instituição diversa da polícia judiciária; a legislação orgânica preserva competências próprias e reconhece atividades de inteligência das Polícias Militares; e o Tema 656 admite ampliação funcional sem eliminar fronteiras constitucionais. Vista retrospectivamente, é essa tensão entre especialização, compartilhamento e preservação de competências que confere renovada força à reflexão proposta por Silva Júnior (2022).

11 CONTRIBUIÇÕES PARA AS CIÊNCIAS POLICIAIS E A SEGURANÇA PÚBLICA

A contribuição de *Fundamentos jurídicos da atividade policial* (2022) para as Ciências Policiais ultrapassa a controvérsia sobre qual instituição pode exercer determinada atividade. Ao questionar a correspondência automática entre órgão e função, Silva Júnior (2022) conduz o debate para uma questão anterior: compreender a natureza, a finalidade e o fundamento jurídico da atividade policial antes de definir sua titularidade institucional (*Id.*, 2022, p. 47-54; 179-181).

Essa perspectiva ganha especial relevância na distinção entre polícia judiciária e apuração de infrações penais. Para o autor, as expressões não são equivalentes, pois a investigação criminal constitui atividade específica dentro de um campo mais amplo. A diferenciação permite examinar com maior precisão situações como a lavratura do termo circunstanciado e outras formas de documentação de ocorrências (*Id.*, 2022, p. 179-181).

A evolução jurídico-institucional posterior reforçou a pertinência dessa discussão. O julgamento da ADI 5.637/MG aproximou-se da distinção proposta pelo autor ao afastar a natureza investigativa do termo circunstanciado. As Leis n.º 14.735/2023 e n.º 14.751/2023, por sua vez, reafirmaram competências próprias das Polícias Cíveis e Militares, enquanto o Tema 656 demonstrou que a ampliação funcional pode conviver com a preservação de limites institucionais.



Talvez esteja nesse ponto a contribuição mais duradoura da obra. Silva Júnior (2022) não oferece um desenho institucional definitivo, mas uma forma de pensar o problema: antes de perguntar quem pode realizar determinado ato, é preciso compreender o que juridicamente está sendo realizado e quais limites o ordenamento estabelece para seu exercício. Para as Ciências Policiais, essa perspectiva desloca o debate da disputa por espaços institucionais para uma reflexão mais ampla sobre a natureza das funções policiais e a necessária convivência entre legalidade, especialização, integração e eficiência.

12 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final da leitura de *Fundamentos jurídicos da atividade policial* (2022), percebe-se que a atualidade da obra está menos nas respostas definitivas que oferece e mais no problema que decide enfrentar. Ao reconstruir historicamente a dicotomia entre polícia administrativa e polícia judiciária, Silva Júnior (2022) demonstra que categorias incorporadas à tradição jurídica também precisam ser submetidas à revisão crítica quando passam a orientar, de forma rígida, a compreensão das atividades policiais (Silva Júnior, 2022, p. 55-64; 177-178).

O eixo mais fértil da obra está na distinção entre a natureza da atividade e a instituição encarregada de exercê-la. É a partir dela que o autor questiona a equivalência entre polícia judiciária e apuração de infrações penais e reexamina situações como o termo circunstanciado e o policiamento velado, nas quais a correta identificação jurídica do ato antecede a discussão sobre sua titularidade institucional (*Id.*, 2022, p. 160-167; 179-181).

A evolução jurídico-institucional posterior tornou esse debate ainda mais relevante. Na ADI 5.637/MG, o Supremo Tribunal Federal afastou a natureza investigativa da lavratura do termo circunstanciado, aproximando-se de uma distinção central da obra. As Leis nº 14.735/2023 e nº 14.751/2023, por sua vez, reafirmaram competências próprias das Polícias Cíveis e Militares e, ao mesmo tempo, explicitaram campos distintos de atuação, inclusive em inteligência. No Tema 656, o STF também admitiu novas possibilidades de atuação das Guardas Municipais, preservando, contudo, as competências dos demais órgãos e afastando a polícia judiciária de seu campo funcional.

Esses acontecimentos não confirmam integralmente a tese do autor, tampouco indicam a adoção de um modelo generalizado de ciclo completo. Revelam algo mais preciso: a especialização constitucional permanece, mas não resolve, por si só, a natureza jurídica de toda atividade relacionada às funções exercidas por cada instituição.

É justamente nesse ponto que a obra conserva sua força. Sua contribuição mais duradoura talvez esteja em exigir maior rigor na pergunta que antecede qualquer delimitação de competências: antes de decidir quem pode praticar determinado ato, é necessário compreender o que juridicamente está sendo realizado, qual sua finalidade e quais limites decorrem efetivamente da Constituição e das



leis. Para as Ciências Policiais, essa indagação permanece essencial à construção de uma segurança pública capaz de conciliar legalidade, especialização, integração e eficiência.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. **Lei nº 14.735, de 23 de novembro de 2023**. Institui a Lei Orgânica Nacional das Polícias Cíveis, dispõe sobre suas normas gerais de funcionamento e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 23 nov. 2023. Edição extra. 2023a.

BRASIL. **Lei nº 14.751, de 12 de dezembro de 2023**. Institui a Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, nos termos do inciso XXI do caput do art. 22 da Constituição Federal, altera a Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, e revoga dispositivos do Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 13 dez. 2023. 2023b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.637/MG**. Tribunal Pleno. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 608.588/SP**. Tema 656 da repercussão geral. Relator: Ministro Luiz Fux. Tribunal Pleno. Julgamento finalizado em 20 fev. 2025. Acórdão publicado em 22 ago. 2025. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2025.

SILVA JÚNIOR, A. L.. Fundamentos Jurídicos da Atividade Policial. São Paulo: Suprema Cultura, 2010. 143p.