



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO
CURSO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS

JOSÉ JORGE DE OLIVEIRA

ANÁLISE DA PROPOSTA DE UNIFICAÇÃO DAS POLÍCIAS
ESTADUAIS

SOUSA - PB
2010

JOSÉ JORGE DE OLIVEIRA

ANÁLISE DA PROPOSTA DE UNIFICAÇÃO DAS POLÍCIAS
ESTADUAIS

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Jurídicas e Sociais do CCJS da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientadora: Professora Ma. Jacyara Farias Sousa.

SOUSA - PB
2010

JOSÉ JORGE DE OLIVEIRA

ANÁLISE DA PROPOSTA DE UNIFICAÇÃO DAS POLÍCIAS ESTADUAIS

Trabalho monográfico apresentado ao Curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande, como exigência parcial da obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Prof. MSc. Jacyara Farias Souza

Banca Examinadora:

Data de aprovação: 19 de novembro de 2010

Prof^a. MSc. Jacyara Farias de Sousa
Orientador - UFCG

Prof. Paulo Henriques
Examinador - UFCG

Prof. Jailton Macena
Examinador - UFCG

A toda minha família, pelo exemplo de fé,
determinação e união entre todos os
membros.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus, por toda a aprendizagem que foi a minha vida.

Aos meus pais, José Alves e Edna, pelo amor, carinho e dedicação empregados na minha criação.

Aos meus avós, exemplos de vida e de dedicação as suas famílias, em especial minha avó Lourdes, por todo o incentivo na minha formação.

A Thiago e a Diego, irmãos, pela presença sempre constante e amizade verdadeira.

A toda minha família pelo encorajamento, força e carinho.

Aos meus amigos de infância, pelo companheirismo e presença sempre constante nos bons e maus momentos.

Aos meus amigos e colegas de faculdade, cujos laços de amizade cultivados durante o período de curso foram essenciais para a concretização desta vitória.

A Ana Lis, minha namorada, pelo amor, carinho e companheirismo.

A todos os membros da família Educandário Santa Teresinha, meu segundo lar durante a infância e adolescência.

A professora Jacyara, pela dedicação e atenção disponibilizada na confecção deste trabalho e pelo exemplo de profissionalismo.

A Dr^a. Renata Aristóteles, pelo apoio e pelos ensinamentos na apaixonante área da advocacia.

Aos professores e funcionários do CCJS, pelo auxílio.

“É melhor tentar e falhar, que preocupar-se e ver a vida passar. É melhor tentar, ainda que em vão, que sentar-se, fazendo nada até o final. Eu prefiro na chuva caminhar, que em dias frios em casa me esconder. Prefiro ser feliz embora louco, que em conformidade viver”.

Martin Luther King

RESUMO

O presente trabalho tem como temática a proposta de unificação das polícias estaduais no Brasil como forma de combate ao crescimento vertiginoso da violência que assola o país. Assim, o objetivo geral é analisar a viabilidade da unificação das Polícias Civil e Militar frente à atual conjuntura social brasileira, nos moldes do moderno sistema de policiamento, desempenhando, para tanto, o ciclo completo de polícia, modelo já adotado pela Polícia Federal. De forma específica, serão abordadas as atribuições constitucionais de cada instituição, a receptividade dessa proposta e a sua adequação à sociedade brasileira, bem como será realizada uma análise comparada entre o sistema policial pátrio e outros sistemas utilizados no mundo. Adotar-se-ão, para esse fim, os métodos dedutivo e histórico-comparativo e, como técnica, a pesquisa bibliográfica, principalmente em artigos científicos da área. Por meio da apreciação destas, percebe-se que o movimento favorável à unificação se apóia em argumentos sólidos, os quais, indubitavelmente, apresentam-se mais propensos ao êxito. Contudo, diante da realidade, o processo de unificação das polícias mostra-se inviável, mormente a existência de certo nível de rivalidade entre as instituições policiais no Brasil, fato que acarreta grande entrave para a fusão das polícias. Desta monta, ganha força a corrente defensora do processo de integração dessas corporações como forma de, no futuro, dar início a junção de ambas.

Palavras-chave: Polícia Estadual. Unificação. Integração.

RÉSUMÉ

Le présent travail a pour thème la proposition d'unir la police d'État au Brésil comme un moyen de lutter contre la spirale de violence qui sévit dans le pays. Ainsi, l'objectif général est d'analyser la faisabilité de l'unification de la police civile et militaire contre le courant social brésilien, similaire au système de police moderne, jouant à la fois pour le cours complet de la police, un modèle déjà adopté par la police fédérale. Plus précisément, nous allons discuter les pouvoirs constitutionnels de chaque institution, la réactivité de la proposition et son adéquation à la société brésilienne, et il y aura une analyse comparative du système de police patriotiques et d'autres systèmes utilisés dans le monde entier. Adoptez-vous à cette fin, des méthodes déductives et historique-comparative et que la technologie, la littérature, principalement dans des publications scientifiques dans le domaine. Grâce à l'examen de ceux-ci, on se rend compte que le mouvement en faveur de l'unification est fondée sur des arguments solides, qui sera sans doute se présenter plus de chances de réussir. Toutefois, compte tenu du fait que le processus de d'unir la police montré comme irréalisable, en particulier l'existence d'un certain niveau de la rivalité entre les institutions policières au Brésil, un fait qui apporte un grand obstacle à la fusion des forces de police. Cette randonnée est de plus le champion actuel du processus d'intégration de ces sociétés en tant que voie de l'avenir, être initié à la jonction des deux.

Mots-clés: Police de l'État. Unification. Intégration.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art. – artigo

CNP – Corpo Nacional de Polícia

CG – Guarda Civil

CF/88 – Constituição Federal de 1998

DEA – *Drug Enforcement Administration*

EUA – Estados Unidos da América

FBI – *Federal Bureau of Investigation*

GNR – Guarda Nacional Republicana

GN – Guarda Nacional

GER – Grupo Especial de Resgate

GARRA – Grupo Armado de Repressão a Roubos e Assaltos

GATE – Grupo de Ações Táticas Especiais

MP – Ministério Público

Nº. – número

ONG's – Organizações não-governamentais

PN – Polícia Nacional

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PM – Polícia Militar

PC – Polícia Civil

PSP – Polícia de Segurança Pública

ROTA – Rondas Ostensivas Tobias de Aguiar

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 O ESTADO COMO PROMOTOR DA PACIFICAÇÃO SOCIAL	14
2.1 Evolução humana e a pacificação social	14
2.2 A função estatal no combate à criminalidade	17
2.3 O crime e a sociedade	19
2.4 Os meios de pacificação social	22
3 ORGANIZAÇÃO DAS POLÍCIAS CIVIL E MILITAR NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	27
3.1 Conceito e histórico da instituição policial no mundo	27
3.2 Histórico dos efetivos policiais no Brasil	30
3.2.1 A Polícia no Brasil Colônia	30
3.2.2 A Polícia no Império brasileiro	32
3.2.3 A Polícia no período republicano	34
3.3 O Policiamento estadual à luz da Constituição Federal de 1988	35
3.3.1 A segurança pública	35
3.3.2 Sistema de policiamento estadual	37
3.3.2.1 <i>Atribuições da Polícia Militar</i>	38
3.3.2.2 <i>Atribuições da Polícia Civil</i>	39
3.4 Sistemas e modelos de policiamento no âmbito internacional	41
3.4.1 O ciclo policial	42
3.4.2 Modelos de policiamento no mundo	43
3.4.2.1 <i>Sistema policial da Argentina</i>	44
3.4.2.2 <i>Sistema policial do Uruguai</i>	45
3.4.2.3 <i>Sistema policial dos Estados Unidos da América</i>	45
3.4.2.4 <i>Sistema policial da França</i>	46
3.4.2.5 <i>Sistema policial da Espanha</i>	47
3.4.2.6 <i>Sistema policial da Inglaterra</i>	48
3.4.2.7 <i>Sistema Policial da Itália</i>	49
4 UNIFICAÇÃO DAS POLÍCIAS ESTADUAIS	50
4.1 Fundamentos para a unificação	51
4.2 Aspectos contrários à unificação	55

4.3 Projetos de unificação das polícias estaduais brasileiras	58
4.4 Unificação ou integração?	60
5 CONCLUSÃO	63
REFERÊNCIAS	65
ANEXO A	68
ANEXO B	81

1 INTRODUÇÃO

Dentre vários problemas que permeiam a sociedade brasileira contemporânea, a violência é um dos principais, alcançando níveis recordes e atingindo as mais variadas camadas da população.

Em decorrência deste fato, a sociedade pressiona o Poder Público reivindicando medidas efetivas de combate à criminalidade, cujo efeito seja imediato. É nesta conjuntura que ganha força a proposta de unificação das Polícias Estaduais – Polícia Civil e Polícia Militar – seguindo o modelo unitário de polícia adotado em diversos países, a exemplo dos Estados Unidos da América, como forma de enfrentar o aumento vertiginoso das ações criminosas.

No Brasil, a atividade policial tem por função precípua a manutenção da ordem pública e os bons costumes, assegurando à população segurança e tranqüilidade no seu cotidiano. Tal função é disciplinada no art. 144 da Constituição Federal de 1988.

De acordo com este ideário, as instituições policiais atualmente existentes nos Estados-membros submeter-se-iam a um processo de unificação do qual resultaria uma polícia única, responsável pelo desempenho das funções ostensivas e de preservação da ordem pública – competência da atual Polícia Militar – bem como, o desenvolvimento das atividades investigativa e de inteligência, auxiliando diretamente o Poder Judiciário – atividade exercida pela atual Polícia Civil brasileira.

Não obstante a urgente necessidade de se criar planos de combate à marginalidade, a proposta de unificação das polícias não é unanimidade, principalmente dentro destas instituições, onde vigora a existência de interesses individuais e classistas, bem como divergências entre as Polícias Civil e Militar, criam empecilhos e dificultam a execução do projeto.

Outra ressalva, diz respeito à aplicabilidade da proposta exposta no combate à violência, vez que esta, na sua generalidade, deriva de graves falhas, tanto do Estado quanto da própria sociedade. Deste modo, a mera adoção de medidas de enfrentamento do problema enseja a formulação de críticas quanto à falta de políticas públicas preventivas, direcionadas às áreas social, educacional, de infraestrutura e saúde, a fim de evitar que novos indivíduos sejam absorvidos pela máquina da violência.

Dessa forma, o presente trabalho tem como problemática o estudo da viabilidade da proposta de unificação apresentada no ordenamento jurídico pátrio.

O objetivo precípua deste estudo é analisar o eventual processo unificatório das polícias estaduais como medida de combate aos elevados índices de violência apresentados pelo Brasil, bem como identificar a adequação do modelo unitário de policiamento estadual ao ordenamento pátrio, assim como a sua aceitação pela sociedade, além de investigar, indiretamente, as relações entre as atuais instituições policiais, no tocante ao cumprimento do preceito legal de cooperação mútua e, por fim, também realizar um estudo comparado entre os diversos sistemas policiais existentes no mundo, a fim de estabelecer um modelo que se adéque à realidade nacional.

Para a realização da presente pesquisa utilizar-se-á o método dedutivo com o intuito de adequar os conceitos gerais de unificação das polícias àquele modelo adotado nos Estados-membros da Federação. Serão manejados também, os métodos histórico-comparativo para realizar a análise do policiamento em diversos ordenamentos jurídicos mundiais e extrair mecanismos adequados ao brasileiro; e o exegético jurídico para a análise dos conceitos jurisdicizados da temática.

Para tanto, será utilizada a técnica de pesquisa bibliográfica na doutrina nacional e estrangeira e em artigos científicos que abordam o assunto.

A realização de tal investigação justifica-se na demonstração dos possíveis efeitos que o processo de unificações de instituições consolidadas, como as corporações de polícia estaduais, traria à sociedade, de modo a auferir se através desta fusão haveria uma melhora nos serviços e na situação geral da segurança pública, além do assunto se constituir numa temática polêmica no ordenamento jurídico brasileiro.

Assim sendo, o trabalho foi dividido em três capítulos. No primeiro deles será realizado um estudo acerca da origem e evolução da questão da pacificação social como competência dos Estados, desde a origem das primeiras civilizações até a realidade atual, mais precisamente sobre a função estatal de combate à criminalidade. Será realizada também uma análise sobre a relação existente entre a sociedade e a criminalidade, abordando os meios de pacificação existentes.

No segundo, será feito um levantamento histórico sobre a instituição policial em si, sua gênese e evolução, nas esferas global e nacional, passando pelos diversos sistemas e conceitos adotados por esta entidade ao longo dos tempos,

desde a função de proteção do estado até a de proteção dos cidadãos. Além disto, será realizado um comparativo entre os modelos de policiamento adotados em outros países e o modelo brasileiro.

Por fim, no último capítulo serão analisadas as propostas de unificação existentes em tramitação no Congresso Nacional, juntamente com a exposição de fundamentos favoráveis e contrários a este processo.

2 O ESTADO COMO PROMOTOR DA PACIFICAÇÃO SOCIAL

Na atual sua concepção, as funções de evitar e dirimir conflitos são incumbidas ao Estado, que a realiza mediante seus órgãos, extensões da própria Administração Pública dotadas de poderes especiais para intervir na vida privada dos indivíduos. Dentre esses organismos estatais responsáveis pela manutenção da ordem, destacam-se as instituições policiais, foco indireto do presente estudo.

Todavia, antes de adentrarmos propriamente nesse foco, será necessário tecer alguns breves comentários sobre a evolução do Estado e o seu encargo de gerir as relações humanas, objetivando sempre um bem maior que os interesses individuais, ou seja, a paz social.

2.1 Evolução humana e a pacificação social

Desde os primórdios da humanidade, o ser humano tende a viver em grupo juntamente com seus semelhantes, vez que isolado há a limitação do desenvolvimento de suas habilidades físicas e mentais. Nesse período, a subsistência era garantida através da coleta de frutas e raízes, da caça e da pesca. Entretanto, nem sempre o meio era propício para o desenvolvimento destas atividades. A escassez de alimentos ou mesmo as adversidades impostas pela natureza obrigavam esses pequenos grupos humanos a viverem de forma nômade, vagando de região em região a procura de meios de sobrevivência, sob o comando daqueles que se destacavam nas atividades desenvolvidas, geralmente os que demonstravam mais força física de modo a intimidar ou derrotar os seus adversários.

O domínio dos elementos da natureza, como o fogo e os metais, a domesticação de animais e o aprimoramento de certas técnicas, a exemplo da agricultura, foram preponderantes para transição desse estado nômade para uma forma de vida sedentária, caracterizada pela exploração sistemática da terra, pelo aparecimento de atividades econômicas mais complexas e, como consequência final deste processo, pelo surgimento das primeiras cidades, agrupamento de indivíduos que ocupam determinada porção de terra. Nesse sentido elucida Vicentino (2000, p.

15): “Com a sedentarização humana, multiplicaram-se as aldeias, as quais garantiam aos seus habitantes maior segurança contra as ameaças externas”.

Ocorre que, em virtude do aumento da complexidade das relações entre seus membros e o concomitante crescimento populacional, esses agrupamentos necessitavam de lideranças que os conduzissem diante das hostilidades e desavenças internas e externas. Assim comenta Vicentino (2000, p. 14):

[...] muitas das aldeias tenham recorrido aos caçadores, hábeis nas armas e no enfrentamento, para garantir a segurança; transformados em protetores das comunidades que, mais tarde, passaram a cobrar tributos e, provavelmente, tenham se transformado em líderes e até nos primeiros reis do final do período.

Foi nesse contexto de evolução humana e de transição do nomadismo para o sedentarismo que surgiram as bases do que atualmente se conhece como Estado.

O Estado, de certa forma, é a evolução das lideranças que controlavam e administravam a vida nas sociedades primitivas. Ele assume o papel de intervir na privacidade dos indivíduos objetivando um bem maior, ou seja, um quadro de bem-estar social, que vise o coletivo acima dos interesses individuais. Entretanto, no primeiro momento, o Estado era apenas a extensão, a representação do poder e domínio de uma classe minoritária e servia diretamente aos seus interesses, enquanto que os interesses da coletividade eram colocados em segundo plano ou, em diversas vezes, era preterido sem nenhuma justificativa.

Com a evolução das ciências jurídicas e sociais, os indivíduos ganharam mais importância no cenário social mediante o avanço dos direitos e garantias individuais, que limitaram o poder do Estado frente aos indivíduos, de modo a evitar abusos por parte daquele. Tais avanços estão presentes em alguns documentos históricos dos séculos XVII, XVIII e XIX, como a Magna Carta de 1215, assinada pelo Rei João Sem Terra ou mesmo nas Declarações Americana de 1776 e Francesa de 1789, sendo esta fundada nos ideais liberais, contrários ao sistema absolutista monárquico até então vigente, e consolidaram a prevalência dos interesses coletivos sob os individuais.

Não obstante, tudo aquilo que for considerado interesse coletivo deverá figurar no rol de objetos a serem tutelados pelo Estado. Assim, o fornecimento pelo Estado de sistema de saúde adequado que atenda a toda população

indistintamente, bem como garantir à comunidade o acesso à educação de boa qualidade, ou mesmo à geração de emprego com a finalidade de garantir a todos meios próprios de sobrevivência são funções outorgadas ao Estado como ente incumbido de proporcionar a todos os seus cidadãos condições de bem-estar social, lembrando-se sempre da prevalência do coletivo sobre o individual.

É nesta senda onde se encontra, também, a pacificação social, ou seja, a atuação estatal voltada à implementação da paz, harmonia e igualdade dentro da sociedade, através da resolução de conflitos, apaziguamento de crises, manutenção da ordem, desvendamento de crimes e posterior punição dos culpados, valendo-se, para tanto, de instrumentos especialmente desenvolvidos neste sentido, os quais serão abordados em momento oportuno.

No atual Estado Democrático de Direito, a principal vertente da pacificação social é a Segurança Pública, garantia constitucional que, na lição de Lenza (2006, p. 483), atribui ao Estado o dever de “preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio”. Assim, corroborando com o posicionamento apresentado, preconiza Moreira (2005):

[...] é indubitoso que em um Estado Democrático de Direito há determinadas funções que devem ser exercidas primordialmente pelo Poder Público. Seria inimaginável que a segurança pública estivesse entregue à iniciativa privada; se é certo que ao particular deverá caber o controle de determinadas tarefas na sociedade, não é menos acertado que outras tantas atividades devem ficar sob a tutela oficial; portanto, o controle e a prevenção dos delitos devem ficar a cargo do Estado.

A tarefa de manutenção da segurança pública diz respeito ao Poder Público que a cumpre com o que arrecada da própria sociedade. Cabe ao Estado absorver os conflitos individuais, inevitáveis no convívio em sociedade, dirimindo-os e garantindo aos cidadãos a segurança imprescindível para o equilíbrio social.

Essa tarefa, encargo direto do Poder Público, deve ser desempenhada através do poder de polícia que, conforme Di Pietro (1997, p. 94), é a “atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público”. Ainda sobre esse aspecto, comentam Alexandrino e Paulo (2009, p. 239):

O poder de polícia é inerente à atividade administrativa. A administração pública exerce poder de polícia sobre todas as condutas ou situações particulares que possam, direta ou indiretamente, afetar os interesses da coletividade.

O poder de polícia é desempenhado por vários órgãos e entidades administrativos – e não por alguma entidade administrativa específica –, em todos os níveis da Federação.

É competente para exercer poder de polícia administrativa sobre uma dada atividade o ente federado ao qual a Constituição da República atribui competência para legislar sobre essa mesma atividade, para regular a prática dessa atividade.

No Brasil, relativamente à Segurança Pública, conforme expressa previsão constitucional, a competência para sua realização está incumbida às corporações policiais atuantes nas esferas federal, estadual e municipal, sendo divididas em duas grandes áreas: a polícia judiciária e a polícia administrativa. Ambas têm o dever de garantir proteção e segurança à sociedade, combatendo o crime, cada uma conforme suas atribuições.

Nos últimos tempos o quadro de criminalidade alcançou patamares nunca antes vistos sociedade brasileira. Roubos, sequestros, homicídios, estupro e uma vasta gama de crimes são praticados diuturnamente, tornando clara a ineficácia das medidas, preventivas e repressivas, adotadas pelo Poder Público para combater o aumento desses índices e a banalização dos crimes cometidos.

Em vista desta situação, a sociedade cobra uma solução urgente por parte do Poder Público, a fim de evitar o aumento da insegurança. Em contrapartida, das autoridades e dos órgãos responsáveis pela segurança pública, surgem a todo o momento diversas propostas de combate à violência como forma de dar à sociedade uma resposta aos seus anseios por mais segurança e do Estado cumprir com seu papel de combate à criminalidade.

2.2 A função estatal no combate à criminalidade

A melhor forma de se combater a criminalidade é afastar os seus fatores de origem, entre os quais se destacam a pobreza e a miséria, fazendo com que o princípio da igualdade deixe de ter apenas previsão formal na Constituição Federal de 1988, ganhando contornos de substancialidade.

A pobreza caracteriza-se como a ausência do necessário à vida, em suas condições mínimas. A miséria, a seu turno, é a pobreza extremada, ou seja, é a falta de tudo que proporcione uma vida digna ao indivíduo e sua família.

Tanto a pobreza quanto a miséria são fatores sociais que dão origem à criminalidade, muito embora não sejam os únicos, a exemplo da corrupção existente nos setores de comando da Administração Pública e de diversas patologias ligadas ao cometimento de crimes.

No entanto, em sua maior parte, o delito deriva da desigualdade econômica. Para alguns escritores socialistas o delito representa uma reação contra a injustiça social. Para Garófalo (1997, p.103): "A desigual repartição da riqueza condena uma parte da população à miséria e, com esta, à falta de educação e à ignorância".

Um meio de fácil comprovação de que a criminalidade atinge em sua maioria indivíduos de baixa renda e das camadas menos abastadas da sociedade é a população carcerária, a qual é quase que totalmente composta por membros dessas camadas que não tiveram respeitados os seus direitos sociais, adentrando no mundo dos delitos.

Os que cometem delitos, geralmente, são indivíduos rudes, semi-analfabetos e pobres, quando não miseráveis e sem formação moral adequada. Em virtude disso, eles nutrem contra a sociedade indisfarçável raiva e aversão, principalmente contra aqueles que possuem e ostentam suas riquezas. É esse sentimento de revolta que, induz os indivíduos mais pobres ao cometimento de crimes, em geral de cunho patrimonial, mas que às vezes atingem a integridade física da vítima, quando não a sua própria vida.

A vista de tais fatos percebe-se que a atuação policial, nestes casos, não surte os efeitos necessários, vez que esta é voltada para combater apenas os efeitos, não atingindo as suas causas.

É evidente que a presença de corporações policiais é extremamente necessária para combater a criminalidade, objetivando a manutenção da ordem e a proteção da sociedade e das suas instituições. Contudo, juntamente com a atuação repressiva da polícia, é necessária a adoção de medidas que combatam as causas geradoras da criminalidade, que já foram apontadas.

Nesse sentido, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu art. 6º, estabeleceu um rol de direitos que são indisponíveis e autoaplicáveis a todos os cidadãos brasileiros, os chamados direitos sociais. Estão inclusos nessa

lista "a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados" conforme dispõe o art. 6º, *caput*, da Constituição Federal de 1988.

Mas, apesar da disposição constitucional, pouco se vê de efetivo em se tratando de investimentos na área social. O sistema educacional público, por exemplo, é deficiente em vários aspectos, como falta de material escolar, de escolas, baixa remuneração dos docentes. Esse descaso se repete na maior parte dos direitos elencados no dispositivo anteriormente citado, como na saúde, na moradia.

Com essa ineficiência por parte da Administração Pública no tocante à implementação de ações que visem a assegurar esses direitos, a segurança pública fica sobrecarregada, vez que, como dito anteriormente, essa é a área encarregada de salvaguardar a sociedade e suas instituições, principais objetos da revolta das camadas inferiores descontentes com o abandono por parte do Estado.

Desta feita, para que o Estado cumpra com seu dever no combate à criminalidade, além de melhorar o sistema policial de modo a que estas instituições consigam desempenhar de forma satisfatória suas atribuições, necessário se faz o investimento pesado em ações e programas de cunho social, garantido a efetivação dos direitos sociais previstos na Constituição, combatendo, assim, a origem dos problemas que culminam na entrada do indivíduo, principalmente os menos abastados, no mundo do crime.

2.3 O crime e a sociedade

A violência é comportamento inerente à natureza humana, ao homem como animal. Desde as primitivas organizações sociais a humanidade convive com a violência – geralmente caracterizada pelo uso da força bruta.

A evolução e o desenvolvimento da humanidade culminaram na repulsão a determinadas condutas praticadas com o uso de violência. Inicialmente, essa repulsa era imposta somente pela sociedade, com bases em valores éticos, morais e costumeiros. Posteriormente, com o desenvolvimento das ciências jurídicas e

sociais, essas práticas, e abstenções, tornaram-se alvo de normas de caráter geral e aplicação cogente que impunham aos que as descumprissem certas sanções, como forma de punição pela conduta contrária aos seus mandamentos. Surgia desta forma, o embrião do que atualmente se conhece por crime.

Durkheim (2007, p. 40) elaborou um estudo onde classificou o crime como fato social. Para o ele, fato social era:

[...] toda a maneira de fazer, fixada ou não, suscetível de exercer sobre o indivíduo uma coerção exterior: ou então, que é geral no âmbito de uma dada sociedade tendo, ao mesmo tempo, uma existência própria, independente das suas manifestações individuais.

[...] Chamaremos normais aos fatos que apresentam as formas mais gerais e daremos aos outros o nome de mórbidos ou de patológicos.

Dessa forma, fato social é a influência (pressão) sofrida pelo indivíduo para que se adéque as práticas comuns no meio de sua convivência. Assim, um fato cuja prática se observasse na unanimidade, ou pelo menos na maior parcela de uma determinada sociedade seria considerado normal, representando o consenso social. Em contrapartida, se apenas uma minoria estivesse afeta à prática de determinado fato, esse seria considerado um fato social anormal ou patológico, causador da desarmonia na sociedade.

Ao classificar o crime como fato social, Durkheim (2007, p. 82-83) chegou a um entendimento revolucionário sobre a temática, mormente as teorias existentes na sua época:

Se há um fato cujo caráter patológico parece incontestável é sem dúvida o crime. Todos os criminólogos estão de acordo sobre esse ponto. Apesar de explicarem esta morbidez de maneiras diferentes, são unânimes na sua constatação. Contudo, o problema merecia ser tratado com menos superficialidade.

Com efeito, apliquemos as regras precedentes. O crime não se produz só na maior parte das sociedades desta ou daquela espécie, mas em todas as sociedades, qualquer que seja o tipo destas. Não há nenhuma em que não haja criminalidade. Muda de forma, os atos assim classificados não são os mesmos em todo o lado; mas em todo o lado e em todos os tempos existiram homens que se conduziram de tal modo que a repressão penal se abateu sobre eles.

[...]

Não há, portanto, um fenômeno que apresente de maneira tão irrefutável como a criminalidade todos os sintomas da normalidade,

dado que surge como estreitamente ligada às condições da vida coletiva. Transformar o crime numa doença social seria o mesmo que admitir que a doença não é uma coisa acidental mas que, pelo contrário, deriva em certos casos da constituição fundamental do ser vivo; consistiria em eliminar qualquer distinção entre o fisiológico e o patológico.

Contudo, baseando-se ainda nas lições de Durkheim (2007), o crime, como fato social, pode sim ser considerado anormal ou patológico. Para tanto, há de se analisar, com rigor, os índices de criminalidade. Dessa forma, para que esta seja considerada anormal, deve-se observar se há níveis elevados, fora do padrão comum de uma determinada sociedade, pois se assim estiver, será considerado fato social anormal, merecedor de uma especial atenção.

Entretanto, essa caracterização do crime não mais é aceita da forma com a qual foi proposta. Os estudos sobre a criminologia avançaram consideravelmente com o decorrer do tempo e foram surgindo novas teorias sobre o impacto da criminalidade nas sociedades. Contudo, relativamente aos elementos produtores do crime, percebe-se que esses não variam, sendo sempre oriundos de fatos socioculturais com os quais o sujeito delinquente manteve contato, a exceção de determinadas patologias que influenciam o comportamento do indivíduo.

Sobre esse aspecto comenta Amaral (1998):

Neste tema talvez o único determinismo plausível seja o fato de que o crime é produção sociocultural, ou seja, seus elementos condicionantes têm esta etiologia. Com efeito, o comportamento agressivo gerador da criminalidade, deriva de fatores inerentes à personalidade e de fatores situacionais, tais como: frustrações, influência de modelos agressivos, o efeito modelador da permissividade, sobretudo nos meios de comunicações e na família, o relativismo moral e o declínio da normatividade íntima [...] da religião, tudo isto se não é determinante, por certo, é fortemente condicionante. Com tais fatores presentes, a convivência social já estará potencialmente ameaçada. A situação se agrava quando as estruturas sociais e éticas são abaladas por políticas injustas [...] por atos da elite social e política contrários ao padrão comportamental exigido (ostentação agressiva de poder e opulência, variadas fraudes e corrupção de tantos valores sociais, crimes/impunidades de ricos e poderosos) que quando não dignificados, restam livres de reprimenda modeladora e preventiva daquelas potencialidades ameaçadoras do convívio social. Assim a relação que pode haver entre estes comportamentos da elite (inclusive das estruturas sociais iníquas) e a violência e criminalidade que grassam (individual ou organizadamente) nas camadas sociais inferiores é que a primeira, se não provoca, estimula e encoraja e muito a segunda [...]. Não

bastassem as nossas velhas mazelas sociais: fome, miséria, falta de educação e de saúde - indigência sócio-econômica – já por si suficientes para desencadear a violência – há ainda todo este caldo de subcultura criminógena a encorajar atitudes anti-sociais dos que já perderam a esperança.

A realidade social do Brasil pode ser utilizada como exemplo claro da incidência desses fatores na formação de indivíduos com índole voltada ao crime, vez que a grande maioria dos criminosos pertence às camadas mais baixas da sociedade, onde o Estado e a sociedade civil organizada – também responsável pela manutenção do quadro de bem-estar social – são omissos na prestação e promoção de ações que visem diminuir as desigualdades existentes entre os diversos níveis sociais e, conseqüentemente, acabar com o principal fator produtor do crime: a revolta contra as diferenças sociais. Neste diapasão, elucida Guimarães (2002):

[...] os grandes centros urbanos brasileiros têm verificado um crescimento significativo dos índices de violência. Essas estatísticas, aliadas a uma intensa exploração do fenômeno pela grande mídia, fazem com que hoje a violência figure como uma das principais preocupações de toda a sociedade.

[...] O sentimento de pânico manifestado pela opinião pública, aliado o fracasso de sucessivos governos em reverter o fenômeno, acaba alimentando processos de fragmentação social, contribuindo para a deslegitimação das instituições estatais de ordem, impedindo o apoio público ao ideal de universalidade da cidadania e dos direitos humanos e minando a confiança da população na autoridade da norma democrática.

Esse quadro de insegurança e revolta que se instaurou na sociedade brasileira é, hoje, uma das principais mazelas que assolam o país, provocando a insatisfação da população diretamente atingida pelo medo da violência, que reage cobrando mais empenho do Poder Público no combate a crescente onda de delitos.

2.4 Os meios de pacificação social

Para efetivar a sua função de promotor da pacificação social, atuando diretamente na seara da segurança pública, o Estado necessita de mecanismos

voltados para a concretização deste objetivo. Esses instrumentos – denominados aqui como meios de pacificação social – podem ser exercidos através de políticas públicas de incentivo ao desenvolvimento socioeconômico ou de conscientização da população, mediante o uso de mecanismos de controle social – polícia – ou através da edição de normas que regulem as atividades da sociedade – direito. Não obstante, cabe, também, à comunidade uma parcela importante na realização da pacificação social, que é contribuir com o Estado na realização dessas medidas pacificadoras e, concomitantemente, fiscalizá-lo na execução dessas. Em consonância com o exposto, o Ministério da Justiça assim conceitua Segurança Pública:

[...] uma atividade pertinente aos órgãos estatais e à comunidade como um todo, realizada com o fito de proteger a cidadania, prevenindo e controlando manifestações da criminalidade e da violência, efetivas ou potenciais, garantindo o exercício pleno da cidadania nos limites da lei.

Com efeito, se faz oportuno analisar cada um desses instrumentos de forma pormenorizada, objetivando um maior aprofundamento sobre eles.

De antemão é válido destacar que a abordagem acerca da utilização da polícia como instrumento de controle social será mais aprofundada no decorrer desta obra, motivo pelo qual não será tratada neste momento.

Inicialmente, válida é a análise sobre as políticas públicas empreendidas pelo Estado. Na atual conjuntura brasileira, essas políticas não têm logrado êxito fracassando na persecução de seus objetivos. Não obstante, os programas governamentais têm se desenvolvido cada vez mais no estilo paternalista, ou seja, com a transferência de capitais diretamente à população carente sem que esta proceda uma contrapartida, bastando apenas que se enquadrem em determinados requisitos preestabelecidos pelo governo. Este fato contribui para o aumento do número de indivíduos sem emprego e educação, fato que acarreta um aumento no número de delinquentes entre estes indivíduos. Na esteira desse pensamento, assim se manifesta Bossio (2008):

As políticas públicas, com raríssimas exceções, quando chegam a ser aplicadas em áreas de risco social, têm se mostrado ineficazes no combate às drogas – dependência química e tráfico, e à

criminalidade – delitos contra a vida, costumes e patrimônio, principalmente contra a violência doméstica, onde crianças e adolescentes continuam sendo vitimados por seus pais e responsáveis, que, por sua vez, não têm a menor estrutura e capacitação, quer espiritual, profissional e social, para apoiar e educar seus filhos, formando um grupo de pessoas facilmente conduzido, por sua necessidade de sobrevivência e falta de orientação, à marginalidade e exclusão.

A *contrario sensu*, existem diversos exemplos de políticas bem sucedidas quanto à implementação de políticas voltadas para a população. Exemplo disso, são os programas de distribuição de renda onde os seus beneficiários, como contrapartida do recebimento do benefício, devem frequentar determinados cursos de capacitação, cujo objetivo é a formação de mão de obra qualificada para ser inserida no mercado de trabalho.

Quanto às políticas de conscientização da população estas devem ser voltadas para a formação moral dos seus integrantes, de forma incentivá-los a interagirem com a sociedade em todos os seus níveis, a fim de evitar o sentimento de revolta contra determinados setores.

Vale, contudo, ressaltar que não somente os integrantes das camadas mais humildes da sociedade devem receber essa formação moral, mas também as autoridades públicas devem passar por esse processo de capacitação, de modo a conferir-lhes uma noção da importância dos cargos que ocupam – noção esta que falta a alguns – fazendo com que a melhora do seu trabalho reflita em melhorias na condição de vida da população.

Outro mecanismo promotor da paz social a disposição do Estado é a imposição de normas que regulem o convívio entre os membros da sociedade, ou seja, as regras de Direito. Para esta finalidade, as ciências jurídicas se utilizam da jurisdição¹, que, na lição de Cintra, *et al.* (2008, p. 147) caracteriza-se como sendo "uma das funções do Estado, mediante a qual este se substitui aos titulares dos interesses em conflito para, imparcialmente, buscar a pacificação do conflito que os envolve, com justiça".

Essa tarefa de resolução dos conflitos, a qual o Estado incumbiu-se, é desenvolvida por determinados órgãos, chamados jurisdicionais. Assim, cabe aos

¹ A palavra jurisdição deriva da composição das palavras latinas *jus, juris* (direito) e *dictio, dictionis* (ação ou ato de dizer) e em uma análise literal, significa ação de dizer o direito.

juízes, membros do Poder Judiciário, aplicar as leis – normas positivadas no ordenamento jurídico – aos casos concretos.

Entretantes, no estado contemporâneo, a jurisdição assume um papel um pouco diverso deste, sendo entendido como a aplicação do direito material ao caso concreto, observando sempre os direitos fundamentais preceituados na Constituição Federal. Na verdade, o direito material – a lei – perde um pouco do *status* que detinha em função importância concedida aos direitos fundamentais que passaram a ser estabelecidos nas constituições. Sobre o assunto, assim preleciona Marinoni (2008, p. 136):

O Estado constitucional inverteu os papéis da lei e da Constituição, deixando claro que a legislação deve ser compreendida a partir dos princípios constitucionais de justiça e dos direitos fundamentais. Expressão concreta disso são os deveres de o juiz interpretar a lei de acordo com a Constituição, de controlar a constitucionalidade da lei, especialmente atribuindo-lhe adequado sentido para evitar a declaração de inconstitucionalidade, e de suprir a omissão legal que impede a proteção de um direito fundamental. Isso para não falar de um dever, também atribuído à jurisdição pelo constitucionalismo contemporâneo, de tutelar os direitos fundamentais que se chocam no caso concreto.

Evidente que esta forma de pacificação, dada as suas características, só poderá se desenvolver quando for apresentado ao Poder Judiciário um conflito já existente. Portanto, a jurisdição é um meio de promoção da pacificação social que objetiva a resolução de divergências existentes, não atuando diretamente na prevenção dos embates entre os indivíduos da sociedade.

Por fim, a participação da comunidade completa o sistema de mecanismos de pacificação social. O ordenamento jurídico brasileiro estabelece que a segurança pública além de dever do Estado é direito e responsabilidade de todos, ou seja, os cidadãos brasileiros são, também, responsáveis pela promoção da pacificação social, conforme preceitua o art. 144 da CF/88.

E o melhor exemplo de participação da comunidade neste processo é a existência das organizações não governamentais (ONG's) formadas exclusivamente por particulares, pessoas jurídicas ou naturais, e objetivam promover a melhoria da qualidade de vida dos indivíduos menos abastados da sociedade através de programas de incentivo ao esporte e à cultura.

Cabe também à comunidade em geral a função de fiscalizar a atuação do Estado na promoção da paz social, principalmente quanto à realização de programas de governo voltados a redução das desigualdades e no tocante a evidências de fraudes no âmbito da Administração Pública, função esta desempenhada através da exigência de prestações de contas da Administração ou denúncias de irregularidades que deverão ser feitas às autoridades competentes.

Assim, resta comprovada a missão assumida pelo Estado desde o seu surgimento que é a de promover a paz social e manutenção da ordem. Ao longo da história, foram diversos os meios pelos quais o Estado se fez presente na intervenção da vida privada objetivando o bem coletivo, mas, dentre estes, a atividade policial ganhou destaque, decorrência de sua atuação direta com a comunidade. E é exatamente em virtude desse destaque, dessa importância que as instituições policiais perante a sociedade que se cobra tanto uma tomada de posição desta relativa ao levante da criminalidade no Brasil.

Assim, é necessário que o Estado, representado por seus órgãos, assumam a postura de defesa dos cidadãos e de suas próprias instituições, assegurando a todos um quadro de bem-estar social.

3 ORGANIZAÇÃO DAS POLÍCIAS CIVIL E MILITAR NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Antes de adentrar no estudo específico sobre a matéria abordada nesta pesquisa, se faz necessária uma análise geral sobre a instituição policial no Brasil e no mundo, desde a sua gênese, nos primórdios da civilização, até a contemporaneidade.

Para tanto, este capítulo irá tratar do conceito e histórico da polícia, bem como sua evolução histórica e institucional e os atuais contornos de sua estruturação, abarcando a sua moderna finalidade e suas atribuições.

3.1 Conceito e histórico da instituição policial no mundo

A ideia de polícia surge concomitantemente ao surgimento das primeiras organizações sociais, porém, tal termo começa a ser utilizado somente a partir das civilizações greco-romanas. Na acepção de Costa (2005, p. 97) essa palavra representava o “conjunto de instituições necessárias ao funcionamento e à conservação da cidade-estado”.

Ainda sobre o assunto, imperioso trazer à colação estudo realizado por Moraes (1986, p. 09-10):

A palavra ‘polícia’, no sentido mais lato, significa o regulamento da cidade, e sabido é que a cidade é o Estado. Registram todos os dicionários e enciclopédias que o termo ‘polícia’ – originário do grego *politéia*, passando para o latim *politia* – representa o ‘conjunto de leis ou regras impostas ao cidadão, com o fim de assegurar a moral, a ordem e a segurança pública’, ou seja, aquelas regras objetivando ‘fazer reinar a ordem, a tranqüilidade e a segurança do grupo social’.

Neste sentido, segundo Tourinho Filho (2007, p. 191-192), o termo *polícia*, em sua acepção mais remota, representava o sistema de governo da cidade, até mesmo a arte de governar e, mais especificamente, a ação voltada à manutenção

da ordem pública, da tranqüilidade e da paz interna. Em um segundo momento passou a indicar o órgão de estado encarregado da segurança dos cidadãos.

O começo da transformação de sentido da palavra *polícia*, passando a expressar o embrião do seu atual significado, teve início na Roma Antiga, quando da criação de efetivos responsáveis pela vigilância da cidade. De acordo com Tourinho Filho (2007: p.192):

A Polícia, com o sentido que hoje se lhe empresta – órgão do Estado incumbido de manter a ordem e a tranqüilidade públicas –, surgiu, ao que parece, na Velha Roma. À noite os larápios, aproveitando a falta de iluminação, assaltavam a velha *urbs*, e seus crimes ficavam impunes, porque não eram descobertos. Para evitar essa situação, criaram os romanos um corpo de soldados que, além das funções de bombeiros, exerciam as de vigilantes noturnos, impedindo, assim, a consumação dos crimes.

[...]

Ao tempo do Império, quando se desenvolveu a *cognitio extra ordinem*, havia, em Roma, funcionários incumbidos de levar as primeiras informações sobre a infração penal aos Magistrados. Eram os *curiosi*, os *irenarche*, os *stationarii*, os *nuntiatores*, os *digiti duri*, que desempenhavam papel semelhante ao da nossa Polícia Judiciária.

Desta feita, percebe-se que, além da criação de corpos responsáveis pela vigilância e segurança da cidade e dos cidadãos, foram instituídos os primeiros encarregados de dar aos magistrados da época conhecimento sobre os eventuais delitos praticados.

O processo de modificação/criação deste significado atravessou diversas etapas na história, cada qual contribuindo em parte para a formação daquele que atualmente conhecemos. Segundo Costa (2005, p. 97):

[...] de Polícia não abrange o sentido do seu termo, cujo étimo derivou do primeiro significado de *conjunto de instituições necessárias ao funcionamento e à conservação da cidade-estado*. O termo indicou, na Idade Média, a boa ordem da sociedade civil, da competência das autoridades políticas do Estado, em contraposição à boa ordem moral, do cuidado exclusivo da autoridade religiosa.

Na Idade Moderna, seu significado chegou a compreender *toda a atividade da administração pública*. Veio, assim, a identificar-se um Estado de Polícia com o que se designava um ordenamento em que toda a função administrativa era indicada com o termo de Polícia. Este termo voltou a ter um significado mais restrito, quando no início do século XIX passou a identificar-se com a atividade tendente a assegurar a defesa da comunidade dos perigos internos. Tais

perigos estavam representados nas ações e situações contrárias à ordem e a segurança pública.

Enfim, a concepção moderna de polícia surgiu somente no final do século XVIII e início do século XIX nos países europeus, notadamente Inglaterra e França. A necessidade de manutenção da ordem geral atrelada ao surgimento dos ideais de igualdade, liberdade e fraternidade, bem como de harmonização entre os fins sociais e as liberdades individuais foram fatores preponderantes para que as organizações responsáveis pelo policiamento adquirissem novas feições, enquadrando-se no novo conceito de nação que surgia, inserindo-se no contexto dos Estados e dos Governos, para servir ao cidadão. Neste diapasão, preciosa é a seguinte elucidação de Rondon Filho (2003, p. 29):

A escola da *Germanderia* francesa influenciou o modelo policial de vários países. A Revolução Francesa e a expansão Napoleônica (século XVIII) incitou à criação de polícias militares em vários países nos moldes da polícia montada (*Maréchaussée*), mais tarde renomeada de *Germanderie* (1791). Estão no rol das polícias criadas à semelhança da polícia francesa a polícia montada holandesa (*Wapen der Koninklijke Marechaussee*), a *Germanderie* prussiana, os *Carabineros* da Espanha.

Em contrapartida a Inglaterra, devido às reações da sociedade inglesa contrárias a tudo que lembrassem as polícias continentais (em especial a francesa), cria em 29 de setembro de 1829 a *Metropolitan Police*, cujos integrantes vestindo '*sobrecasaca e cartola, e munidos simplesmente de um curto cassetete e um par de algemas*', segundo Monet (2001), tinham a incumbência de policiar as ruas de Londres.

Apesar da influência dos ideais revolucionários e da preocupação cada vez maior com o social, *a priori*, o aparato policial serviu apenas para atender aos anseios das elites governantes, que temiam a ocorrência de sublevações da ordem social pelas massas populares.

Ainda conforme Rondon Filho (2003) Esse quadro de utilização do aparato policial como verdadeira força privada de segurança começou a ser desfeito entre os séculos XIX e XX com a diminuição do poder e autonomia locais (municípios) em detrimento do maior controle pelos poderes centrais. Em consequência, houve uma maior solidificação das instituições, que passaram a desempenhar a sua função de forma mais satisfatória, em conformidade com as garantias individuais dos cidadãos.

Hodiernamente, a conceituação da polícia, de uma forma ampla, corresponde aos critérios anteriormente apontados, apresentando-se como instituição estatal voltada para a manutenção da ordem e segurança do patrimônio e do indivíduo. Neste sentido, esclarecedor é o entendimento de Bobbio, citado por Costa (2005, p. 98), acerca da polícia:

Função do Estado que se concretiza numa instituição de administração positiva e visa pôr em ação as limitações que a lei impõe à liberdade dos indivíduos e dos grupos para salvaguardar a manutenção da ordem pública, em suas várias manifestações: da segurança das pessoas à segurança da propriedade, da tranqüilidade dos agregados humanos à proteção de qualquer outro bem tutelado com disposições penais.

Diante da bem elucidada consideração, resta claro que a atividade policial é característica da Administração Pública em desempenho do seu poder de polícia, cujo conceito já foi explicitado no início deste trabalho.

Ademais, constatou-se, ainda, a evolução do termo, desde a ampla expressão sistema de governo até a atual concepção de função estatal asseguradora da proteção dos cidadãos de suas instituições.

3.2 Histórico dos efetivos policiais no Brasil

No Brasil, o surgimento da instituição policial remonta da chegada ao país da família real portuguesa em 1808. No entanto, desde o descobrimento da colônia em 1500 existiram operações de proteção e vigilância que foram montadas com o intuito de garantir a posse da terra pelos portugueses.

Foram exatamente essas expedições que deram início ao povoamento do litoral brasileiro, vez que para fazer a proteção eram erguidas fortificações e no seu entorno construídos vilarejos que originarão diversas cidades importantes, a exemplo de algumas das capitais do Nordeste do país.

3.2.1 A Polícia no Brasil Colônia

Como dito, a preocupação com a segurança pública no Brasil é proveniente da época do descobrimento. Em vista dessa inquietação, em 1530 o Rei D. João III instituiu na colônia o sistema de Capitânicas Hereditárias, no qual eram entregues lotes de terras aos donatários mediante a expedição das cartas de doação e dos forais. Vicentino e Dorigo (1997, p. 71) elucidam que “nas cartas de doação constavam os poderes político-administrativos cedidos ao donatário e nos forais especificavam-se os detalhes fiscais do sistema”.

Em 1548, ao perceber o insucesso das capitânicas, o mesmo monarca criou o cargo de Governador Geral, que centralizava os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Foi nesta época que se tentou criar o primeiro corpo policial no Brasil, os *quadrilheiros*, grupamento inspirado em corporação portuguesa de mesmo nome cuja função precípua era realizar o policiamento da recém-fundada cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro. Entretanto, essa corporação não logrou muito êxito no seu objetivo.

De acordo com Costa (2005), somente com a vinda para o Brasil da família real portuguesa em 1808 é que houve um avanço significativo no referente à criação de uma instituição policial. Outro fator que contribuiu para esta implementação foi o gradativo crescimento das cidades, as quais passaram a necessitar de um aparato mais organizado para efetivação do controle social. Assim é que, em 1808, o Príncipe Regente do Brasil, D. João criou a Intendência Geral de Polícia da Corte e do Brasil – a Polícia da Corte – considerada o marco de origem da Polícia Civil no Brasil. Esse órgão era incumbido do abastecimento da cidade e da responsabilidade pelas obras de interesse público, devendo também garantir a segurança das pessoas de forma individual e coletiva, incluindo aí, manter a ordem pública, vigiar a população, investigar os crimes e proceder à captura dos criminosos, exercendo a função judiciária.

No ano seguinte, conforme estudo realizado por Magalhães (2009), foi criada a Divisão Militar da Guarda Real, uma organização militar em tempo integral, cujas funções eram manter a ordem e ir à busca dos criminosos. Era subordinada à Intendência Geral de Polícia.

Desta forma, durante esse período, a função policial no Brasil foi exercida sempre por uma espécie de milícia, responsável também pela função de defesa do território colonial das eventuais invasões das potências inimigas.

3.2.2 A Polícia no Império brasileiro

No início do período imperial, a segurança pública, a exemplo do que acontecia no período anterior, mesclava-se com a própria defesa do país. Da mesma forma, a competência para legislar continuava a ser exercida pelo monarca. Nesse sentido esclarece Magalhães (2009, p. 25) que, inicialmente, o policiamento continuava a ser exercido pela Guarda Real sob a fiscalização e comando da Intendência Geral de Polícia.

Contudo, para Costa (2005, p. 102-103), este período destaca-se pelo processo de burocratização administrativa das corporações policiais, o qual foi diretamente incentivado pelas elites dominantes, principalmente os cafeicultores. Como decorrências desse processo, surgiram as primeiras milícias, grupamentos de homens livres que, sem receber remuneração, vestiam armas e eram treinados por oficiais regulares das forças de segurança. Em grande parte, esses milicianos foram os responsáveis pela manutenção da ordem interna, principalmente nos maiores centros urbanos, visto que na zona rural, os interesses dos coronéis mantinham, por si só, o controle social.

Outra característica que marcou bastante o policiamento no império foram as diversas mudanças na sua estruturação com a promulgação de diversas leis e códigos. Em 1827 foi promulgada uma lei que regulamentou o dispositivo existente na Constituição do Império de 1824 que criou a função de Juiz de Paz. Magalhães (2009, p. 25), acerca do cargo em comento, preleciona que seu ocupante julgava as “contravenções nos distritos. Os distritos eram divididos em quarteirões, e para cuidar de sua segurança era escolhido um morador de ilibada reputação que recebia o título de inspetor. Surgia assim a figura do inspetor de quarteirão”.

Magalhães (2009, p. 27) aduz, ainda, que em 1831 entrou em vigor o Código de Processo Criminal de Primeira Instância, o qual inseriu diversos dispositivos que regulamentavam as funções policiais, dentre eles criou a função de Chefe de Polícia,

a qual era incumbida a um Juiz de Direito. Relativamente a função jurisdicional, o Código Criminal estabeleceu que a justiça tinha caráter municipalista, ou seja, em cada Distrito havia um Juiz de Paz, que contava com o auxílio de oficiais de justiça e inspetores de quarteirão, e poderia processar, pronunciar, julgar e aplicar a pena. Neste diapasão, vale salientar que aos Juizes de Paz também foram instituídas as funções de polícia administrativa e judiciária.

Por volta da década de 1840, movimentos de fortalecimento do Estado brasileiro puseram em dúvida o sistema municipalista então vigente. Como respostas a estes movimentos, o Imperador tratou de alterar a legislação vigente através de uma grande reforma no Código de Processo Criminal, principalmente no tocante as atribuições policiais. Sobre o assunto, esclarecedor é o comentário de Freitas (2008, p. 40-41):

Em contra-ataque, houve uma reação monárquico-conservadora que levou à promulgação da Lei nº 261 de 3 de dezembro de 1841 e o Regulamento 120 de 31 de janeiro de 1842; que levaram a uma grande reforma no Código de Processo Criminal vigente. Dessa forma, em 1841 houve grande modificação no órgão policial, as funções mais essenciais do Juiz de Paz foram repassadas para uma nova entidade policial: o Delegado de Polícia. O Chefe de Polícia passou a delegar poderes a seus subordinados, ocupando uma posição de maior relevância e evidência. Deixou-se o critério seletivo e popular que designava seus membros para dar lugar ao critério autoritário, em nível de organização judiciária e policial, o que ocasionou na retirada da justiça das Câmaras Municipais, delegando-as ao governo central.

Freitas (2008) também comenta que diante desse contexto de mudanças e de revolta da sociedade entrou em vigor o Regulamento nº. 120/1842 que dividiu a Polícia em administrativa e judiciária, quanto à função e competência. A partir deste marco o Brasil passou a ter um sistema dual de policiamento, onde à Polícia Judiciária desempenhava funções relativas à aplicação da justiça, como expedição de mandados de busca e apreensão e julgamento de crimes, e à polícia administrativa cabia a realização do policiamento ostensivo. Contudo, vale ressaltar que durante esse período, até o ano de 1969, as atribuições de policiamento administrativo e judiciário eram exercidas por organismos de regime civil. Essa é a linha adotada por Magalhães (2009, p. 30-31):

As milícias estaduais, Polícias Militares então existentes, tinham várias denominações [...] e não se destinavam precipuamente a propiciar segurança aos cidadãos. Possuíam finalidade diversa da atual, constituindo-se em espécies de '*exércitos estaduais*'. As atribuições concernentes à segurança do cidadão eram realizadas de forma subsidiária, e tidas somente como missão auxiliar do Poder Judiciário ou do órgão civil de segurança.

Magalhães (2009) ainda destaca outros fatos que marcaram a estrutura do policiamento durante o Império, como: o desmembramento da Polícia da Corte em dois corpos, um de caráter civil, denominado Guarda Urbana, incumbido da vigilância da Corte, e um outro de orientação militar, o Corpo Policial, responsável pela realização de diligências policiais; a separação, em 1871, das funções de policiamento e da judicatura, vez que, até então, essas atividades por muitas vezes eram desempenhadas pelas mesmas autoridades, passando assim, os delegados a desempenhar as funções policiais estritas e as funções judiciais sendo exercidas exclusivamente pelos juízes.

Destarte, em virtude dos diversos tumultos internos e externos que aconteceram durante o período imperial, as novas instituições policiais que surgiam especialmente as de orientação militar, foram formadas como um apêndice do exército, utilizados inclusive em guerras. Essa característica marcante persiste até os dias atuais, com a alta militarização da Polícia Militar.

3.2.3 A Polícia no período republicano

A República foi instituída através do Decreto nº. 1, de 15 de novembro de 1889. Também por meio desse documento foi repassada aos governos estaduais a responsabilidade de legislar sobre a segurança pública e a defesa dos direitos dos cidadãos e de sua liberdade. Essa autorização foi reforçada com a promulgação da primeira carta constitucional republicana.

As atribuições da polícia judiciária e da polícia administrativa eram exercidas quase que exclusivamente por corporações de caráter eminentemente civil, já que as organizações militares desempenhavam funções similares àquelas exercidas pelas Forças Armadas, recebendo destas, inclusive, o treinamento militar.

Segundo Magalhães (2009, p. 31), é com o Decreto lei nº. 667 de 1969 que:

[...] foram reorganizadas as Polícias Militares do Brasil. O mesmo texto legal extinguiu a Guarda Civil, outra instituição policial então existente. Esse diploma, ainda, atribuiu às corporações militares estaduais a execução do policiamento ostensivo e a manutenção da ordem pública, sistema que se mantém, com poucas alterações, até os dias atuais.

O atual período pode ser caracterizado pela maior profissionalização do aparato policial, com as polícias dos outros Estados se espelhando nas instituições policiais do Rio de Janeiro, então sede do Governo Federal. Mas, apesar desses avanços, ainda existiram resquícios da atuação das corporações policiais em prol das elites brasileiras, o que somente começou a mudar a partir da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e a consolidação do Estado Democrático de Direito. Na concepção de Freitas (2008), esses fatos possibilitaram a fiscalização da polícia por entidades externas à Administração, a exemplo da Ordem dos Advogados do Brasil.

É essa a atual conjuntura na qual está inserido o sistema de policiamento estadual, objeto dessa investigação. Nesse existem duas forças policiais (Polícia Militar e Polícia Civil), as quais desenvolvem as funções de polícia administrativa e polícia judiciária, respectivamente, sob a subordinação direta do chefe do Executivo estadual, visando proteger à sociedade civil e todas as instituições democráticas do Brasil.

3.3 O Policiamento estadual à luz da Constituição Federal de 1988

Primeiramente, para um melhor entendimento sobre o policiamento estadual e seus órgãos sob a égide da nova ordem constitucional brasileira, mister realizar uma abordagem na segurança pública com base no texto constitucional.

3.3.1 A segurança pública

Um país onde a democracia se manifeste plenamente, o papel da segurança pública é garantir a integral realização da cidadania, a manutenção da ordem pública e a proteção dos direitos individuais e coletivos. Caracteriza-se também por ser condição precípua para o exercício da liberdade como direito fundamental do cidadão.

Coibir ou refrear a prática de atos censuráveis pela sociedade, objetivando o bem-estar da coletividade é a função primordial dos organismos responsáveis por essa atividade.

Desta feita, a própria Carta Magna designa em seu artigo 144 que a “segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”. Fica claro que a própria Constituição atribui ao estado o dever de realizar a segurança pública. Para tanto, enumera os órgãos responsáveis por desempenhar tal papel, estabelecendo as atribuições e competências de cada um deles.

De acordo com Silva (2006, p. 777-778) a segurança pública pode ser definida como “a manutenção da ordem pública interna [...] e uma atividade de vigilância, prevenção e repressão de condutas delituosas”. Tais condutas visam à manutenção da incolumidade das pessoas e a preservação do patrimônio, público ou privado.

Neste conceito, infere-se a busca em preservar de normalidade jurídica e social. Essa normalidade somente será possível se houver uma ordem com a qual a sociedade possa viver em harmonia, objetivando atingir o bem comum. A essa ordem denomina-se Ordem Pública – a qual é incumbida diretamente a um órgão específico, a Polícia Militar estadual. Para Furtado *et al.*, citados por Elia Júnior (2005), Ordem Pública é “a situação e o estado de legalidade normal, em que as autoridades exercem suas precípuas atribuições e os cidadãos as respeitam e acatam”.

Diante do exposto, é passível de compreensão que a Segurança Pública é um dos meios utilizados pela Administração Pública para se alcançar a Ordem Pública, sendo a primeira exercida pelos seguintes órgãos, conforme o elencado no art. 144 da Constituição Federal: Polícia Federal; Polícia Rodoviária Federal; Polícia Ferroviária Federal; Polícia Civil; Polícia Militar, Corpo de Bombeiros; e Guarda

Municipal. Dessas, serão analisadas em maiores detalhes as Polícias Estaduais Cíveis e Militares, as quais, conforme o referido artigo, desempenham as funções de polícia judiciária e investigativa (polícia civil) e de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública (polícia militar), ambas subordinadas aos respectivos Governadores dos Estados e do Distrito Federal.

3.3.2 Sistema de policiamento estadual

No Brasil, a Polícia integra o sistema de justiça criminal, mas esta não é a sua única função. A mercê do já exposto neste estudo, pode-se entender que o sistema policial está afeto ao Poder Executivo, atuando diretamente na busca da Ordem Pública através da repressão. Contudo, como integrante do sistema de justiça criminal, a atividade policial é de extrema importância, particularmente quando se trata da repressão policial ao crime. Deste modo, é de grande relevância uma breve explanação sobre as funções de polícia em geral, cuja responsabilidade é do Estado-membro.

A partir da análise do artigo 144 da CF/88, percebe-se, de uma forma geral, que as polícias se dividem em duas vertentes para desempenhar suas funções: uma ostensiva e de preservação da ordem, que é o policiamento; e aquela responsável pelas infrações penais, que é o ramo investigativo.

A primeira função é desenvolvida pela polícia administrativa – Polícia Militar – a qual se submete as regras de Direito Administrativo e objetiva evitar o ilícito penal mediante a prevenção, inibindo a atuação dos delinquentes. A segunda função é de competência da polícia judiciária – Polícia Civil – que é regida pelas regras do Código de Processo Penal e visa descobrir a autoria dos crimes e fazer o levantamento probatório necessário para instruir a persecução criminal, mediante o trabalho investigativo.

Nesse diapasão, serão analisadas as atribuições e competências das polícias estaduais, como forma de melhor se posicionar diante da matéria.

3.3.2.1 Atribuições da Polícia Militar

Mais conhecida instituição policial, a Polícia Militar é a encarregada do confronto direto com a criminalidade no país.

Esse órgão possui, afora previsões em leis específicas, disposições previstas na CF/88 em seu artigo 144, V, §§ 5º e 6º, *in verbis*:

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

[...]

V – polícias militares e corpos de bombeiros militares.

[...]

§ 5º – Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; [...].

§ 6º – As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

Em virtude da sua natureza, a Polícia Militar age no combate às afrontas a ordem social, no controle das massas populacionais e na fiscalização dos crimes e contravenções penais. Em certas ocasiões, ela pode realizar atividades judiciais, como a apuração e investigação de ocorrências nos crimes militares. Ainda há a possibilidade de atuarem como eventuais auxiliares da justiça. Neste caso, segundo Cintra *et al.* (2008, p. 226), para que haja o “desempenho das funções jurisdicionais, muitas vezes o juiz necessita da cooperação de diversas entidades (públicas ou privadas), como por exemplo: [...]; c) a Polícia Militar nos casos de resistência aos oficiais de justiça”.

A esta categoria a Constituição Federal proíbe a sindicalização bem como o direito à greve, conforme preceitua o art. 142, § 3º, IV da Constituição Federal de 1988.

Giulian (2002) reporta que além dessas funções, a Polícia Militar também auxilia o sistema penitenciário e a polícia judiciária e, ainda, está incumbida de fiscalizar os crimes ambientais contra a fauna e flora.

No desempenho de suas atividades a Polícia Militar, por ser ostensiva, vale-se do uso de uniformes e equipamentos caracterizados, meios que possibilitem a

sua visibilidade pela sociedade em geral de modo a inibir a eventual atuação de infratores.

Ainda na esteira do entendimento de Giulian (2002, p. 67), há divisões na Polícia Militar cujas atividades não possuem nenhuma previsão legal. São os serviços de inteligência, chamados P/2², que atuam de modo semelhante às atribuições da Polícia Civil.

Percebe-se, portanto, que a Polícia Militar, incumbida da função de polícia administrativa, desenvolve, além desta, funções específicas de polícia judiciária, fato que funciona como embasamento para a já acirrada disputa entre esta instituição e a co-irmã Polícia Civil.

3.3.2.2 Atribuições da Polícia Civil

A Polícia Civil possui essa denominação devido ao regime ao qual se filia de características notavelmente civis, e é responsável pelo policiamento investigativo..

Relativamente à Polícia Civil, a Constituição Federal do Brasil, no artigo 144, § 4º, atribuiu as funções de “polícia judiciária e a apuração das infrações penais”, sendo a responsabilidade pela organização desta instituição policial do Governo do Estado-membro, através da edição de lei específica.

O Código de Processo Penal especifica claramente tal função ao estabelecer, em seu artigo 4º, que “a Polícia Judiciária – Civil – será exercida pelas autoridades policiais no território de suas respectivas circunscrições e terá por fim a apuração das infrações penais e da sua autoria”.

A polícia judiciária atual – Polícia Civil – possui formação civil, baseando-se na hierarquia e disciplina, voltada para a atuação investigativa, de inteligência, ou seja, sem o confronto direto com a população – atribuição da polícia administrativa. Contudo, assim como ocorre na Polícia Militar, existem divisões da Polícia civil que desempenham atividades de combate nas ruas, fazendo uso de fardamentos e veículos caracterizados e também táticas de confronto em flagrante usurpação de competência.

² Seção de inteligência da Polícia Militar que atua geralmente na investigação de determinadas espécies de crimes, bem como na investigação de integrantes da própria instituição.

Para fazer ingressar na instituição, o candidato deverá submeter-se a concurso público e, se aprovado for, a um curso de formação específico para polícias civis, no qual será treinado com todos os mecanismos específicos a esta atividade peculiar.

Apesar de estar subordinada ao Poder Executivo, a atuação da polícia judiciária possui íntima ligação com o Poder Judiciário e com o Ministério Público, vez que a função de investigação dos delitos é desenvolvida através da elaboração de peças próprias, os Inquérito Policial e o auto de prisão em flagrante delito.

A respeito do Inquérito Policial, Magalhães (2009) assevera que ele surgiu na nossa legislação através da Lei nº. 2.033 de 1871, regulamentada pelo Decreto-lei nº. 4.824 do mesmo ano, art. 42, que preconizava que o Inquérito Policial consistia em todas as diligências necessárias para o descobrimento dos fatos criminosos, de suas circunstâncias e de seus autores e cúmplices e, ainda, deveria ser reduzido a instrumento escrito.

Com o intuito de ampliar a conceituação do inquérito policial, Nucci (2008, p. 135) leciona:

O inquérito policial é um procedimento preparatório da ação penal, de caráter administrativo, conduzido pela polícia judiciária e voltado à colheita preliminar de provas para apurar a prática de uma infração penal e sua autoria. Seu objetivo precípua é a formação da convicção do representante do Ministério Público, mas também a colheita de provas urgentes, que podem desaparecer, após o cometimento do crime. Não podemos olvidar, ainda, que o inquérito policial serve a composição das indispensáveis provas pré-constituídas, que servem de base à vítima, em determinados casos, para a proposição da ação penal privada.

Vê-se, pois, que o Inquérito Policial, através da sua natureza investigativa, está voltado a realizar o levantamento de dados que poderão ser usados pelo Estado para exercer o *jus puniendi*, através da propositura da ação penal. Esse *jus puniendi* Estatal é caracterizado pela junção da atividade investigatória com a respectiva realizada através do Inquérito Policial com a ação penal deflagrada pelo seu titular.

Conforme Giulian (2002), além dessas funções, em alguns Estados a polícia judiciária também desenvolve funções administrativas como nos casos de identificação de pessoas e expedição de documentos. A Polícia Civil é dividida

hierarquicamente nos níveis de: Delegados de Polícia de carreira com formação em Direito; investigadores; comissários de polícia; escrivães, membros da polícia técnica. O comando desta instituição cabe diretamente ao Governador do Estado, que pode delegar tal poder, sendo que em vários Estados-membros existe a figura do Secretário de Segurança Pública estadual.

Assim, conclui-se que as atribuições de ambas as polícias estaduais foram especificadas pela Constituição Federal de 1988 e, portanto, o desenvolvimento de funções peculiares à outra, sem previsão constitucional, é flagrante usurpação de competência, fato que não se pode permitir.

3.4 Sistemas e modelos de policiamento no âmbito internacional

Antes de se adentrar na discussão sobre a temática deste estudo, é importante analisar, mesmo que sucintamente, outros modelos de policiamento no meio internacional a fim de conferir a presente discussão, meios de comparação entre o modelo pretendido no Brasil e exemplos concretos da atuação policial no mundo.

Contudo, convém abordar primeiramente algumas características gerais comuns para o melhor entendimento desses sistemas de polícias.

Na ótica de Monet (2002, p. 80), em alguns países existe apenas uma corporação policial, sendo este sistema denominado monista. Outros, por sua vez, desenvolvem o sistema dualista, onde há a presença de duas instituições policiais ou, ainda, mais de duas, desenvolvendo o chamado sistema pluralista. A diferenciação entre os sistemas dá-se na existência ou não de diferentes comandos, um para cada instituição.

Assim, por exemplo, em determinados Estados, o policiamento é desempenhado por uma única corporação policial que é responsável por realizar o policiamento ostensivo e repressivo, feito por divisões dentro da sua estrutura, na qual há departamentos de policiamento fardado e departamentos de policiamento ostensivo.

Exemplos diversos ocorrem em países que mantêm dois ou mais corpos policiais, cujas competências se dividem. Estes possuem comandos diferentes e, em geral, atuam em jurisdições diferentes.

Contudo, há entre os sistemas existentes na atualidade uma característica comum a todos: a realização do chamado ciclo completo de polícia ou ciclo policial por todos os corpos policiais.

3.4.1 O Ciclo policial

Quando se estuda a estruturação dos organismos policiais vários são os pontos relevantes que podem ser discutidos. Contudo, atualmente, um dos principais pontos refere-se ao processo de unificação das polícias estaduais, com a adoção do ciclo completo de policiamento.

Neste ponto, é relevante saber que, conforme Silva (2003, p. 417), “por polícia completa entende-se aquela que executa todas as fases da atividade policial: prevenção, repressão, investigação e apuração dos crimes”.

Esta mesma ótica encontra-se expressa na seguinte passagem extraída da obra de Giulian (1998, p.31):

O ciclo completo de polícia compreende a prevenção, a manutenção e a restauração da Ordem Pública, ou seja, desde o início do delito, passando pela sua prisão, seja pela Polícia Administrativa ou Judiciária, até sua apresentação à justiça e MP criminal, até a final e justa absolvição ou condenação, finalizando no sistema penitenciário.

O ciclo completo de polícia ou ciclo policial nada mais é que a realização das funções judiciário-investigativa e ostensivo-preventiva pelo mesmo organismo policial com o intuito de melhor operacionalizar suas atribuições.

De acordo com Lazzarini (1999, p. 94-95), este ciclo é subdividido em três fases, a depender da função policial a ser exercida.

A primeira delas é conhecida como situação normal da Ordem Pública, momento onde as pessoas, atuando em conformidade com a legislação em vigor, desenvolvem atividades normais. Neste momento, a polícia, regida pelas regras de

Direito Administrativo, atua de maneira preventiva, mediante uso de policiais fardados e veículos caracterizados, objetivando intimidar e coibir o cometimento de infrações.

A alteração da normalidade provocada pela transgressão da legislação por algum membro da sociedade dá início à segunda fase que é a quebra da Ordem Pública e sua restauração. Neste momento, a depender da legislação violada, a competência será da polícia administrativa ou da polícia judiciária. Na hipótese de cometimento de um tipificado pelas leis penais a atividade da Polícia Judiciária terá início, visto esta ser incumbida da atividade repressiva a ilícitos penais, vez que todo ilícito penal deve ser levado à apreciação do Poder Judiciário. De modo contrário, se a conduta violadora da Ordem Pública não constitua um ilícito penal, mas afronte outro preceito legal ou mesmo atente contra a moralidade e os bons costumes, caberá à Polícia Administrativa coibi-las por meio de sanções de polícia. A restauração da Ordem decorre da devida atuação policial em cada caso analisado.

Por fim, tem-se a fase da investigação, como complementação a fase anterior. Esta vem proceder o levantamento de dados e coleta de provas que apurem a autoria e materialidade do ilícito cometido. Ela tem início com a instauração do Inquérito Policial ou com a lavratura do auto de prisão em flagrante e possui caráter eminentemente investigatório, mas de valoração informativa. Pelo fato da necessidade de se empreender diversas diligências e do emprego de especialização técnico-científica, esta fase é a mais complicada e trabalhosa do ciclo de polícia.

O ciclo completo de polícia é favorável à sociedade que terá agilidade no atendimento das ocorrências e facilitará a tomada de postura por parte do policial, vez que este quando não estiver desempenhando a função preventiva terá que atuar na sua repressão.

3.4.2 Modelos de policiamento no mundo

Como dito anteriormente, antes de adentrar-se na análise sobre a viabilidade da proposta de unificação das polícias estaduais frente à conjuntura sociocultural brasileira, tema deste estudo, é importante tecer algumas considerações sobre os

sistemas policiais existente no mundo que servirá como parâmetro comparativo para esta discussão.

Para tanto, foram selecionados países de diferentes continentes e que representam sociedades igualmente diferentes. Os países analisados são a Argentina e o Uruguai na América do Sul, os Estados Unidos da América na América do Norte e a Inglaterra, a França, a Espanha e Itália na Europa.

3.4.2.1 Sistema policial da Argentina

Na Argentina são encontrados diversos grupamentos policiais, tanto na esfera federal quanto provincial. São a Polícia das Províncias, a Polícia Federal, a Gendarmeria Nacional Argentina, a Polícia da Aeronáutica e a Polícia Naval.

Magalhães (2009), aduz que as Províncias argentinas são incumbidas da organização e manutenção da sua própria polícia, a qual é responsável pelo policiamento ostensivo e pela polícia judiciária cuja competência não caiba a Polícia Federal. É uma organização paramilitar, fardada e executa os serviços de perícia e de guarda de presídios provinciais.

Ainda com Magalhães (2009) a Polícia Federal argentina possui característica militar, mas é de investidura civil e atual em todo o território argentino como auxiliar da Justiça. Os seus membros utilizam, via de regra, uniformes e executam atividades como o controle de tumultos. Contudo, alguns grupos internos são desuniformizados e desempenham a função investigativa. Desta forma, percebe-se que esta organização desempenha as funções de polícia administrativa (preventiva) e judiciária (repressiva). Há ainda a Gendarmeria Nacional: força de segurança nacional, preparada tanto para operações militares em tempo de guerra quanto para atuar no auxílio à Justiça, desenvolvendo o ciclo completo de polícia. Por fim, a Polícia Aeronáutica atua nos aeroportos e a Polícia naval age nas águas internas e externas do país.

Nesse sentido, a estruturação das corporações policiais na Argentina assemelha-se a organização das estruturas encontradas no Brasil. No entanto, o desenvolvimento do ciclo completo de polícia pelas Polícias das Províncias é uma das poucas características existentes entre essas instituições.

3.4.2.2 Sistema policial do Uruguai

No Uruguai existe somente um organismo policial responsável pelo policiamento fardado ostensivo, pela polícia judiciária e pela perícia criminal. É a Polícia Nacional do Uruguai, subordinada diretamente ao Ministério do Interior. A respeito do tema, preleciona Magalhães (2009, p. 77):

A atribuição básica da polícia uruguaia é a defesa social. Executa com exclusividade o papel de Força Pública, garantindo o cumprimento de leis e decisões judiciais; intervindo no cumprimento das sentenças judiciais; executando o serviço de guarda prisional e controlando os casos de liberdade provisória impostos pela justiça.

Trata-se de uma instituição de caráter civil, mas de estrutura fundada nos princípios militares – hierarquia e disciplina. É distribuída entre os Departamentos (correspondente ao Estado-membro do Brasil) por meio de Chefaturas de Polícia, que variam estruturalmente conforme o Departamento.

A existência de uma polícia única no Uruguai é decorrência das pequenas dimensões territoriais do país. Este fato, em tese, facilita o controle unificado das diversas chefaturas, o que pode acarretar melhor prestação de serviços.

3.4.2.3 Sistema policial dos Estados Unidos da América

Os Estados Unidos são o país mais desenvolvido do planeta e também um dos mais extensos, fatores que dificultariam a existência de uma única instituição policial.

No entanto, os americanos possuem um dos mais complexos sistemas policiais encontrados atualmente no mundo. Para se ter uma ideia disto, de acordo com Rondon Filho (2003, p. 42), estima-se que naquele país existam entre 17.000 (dezessete mil) e 25.000 (vinte e cinco mil) organismos policiais. Tal se deve a

autonomia que cada esfera do poder possui para organizar e manter uma corporação policial.

Magalhães (2009) assevera que em nível federal atuam o *Federal Bureau of Investigation* (FBI) e a *Drug Enforcement Administration* (DEA). O primeiro é um corpo de serviço secreto que atua na segurança presidencial e nos delitos federais de maior relevância. O DEA pode ser definido com uma força de reserva que age quando do acontecimento de catástrofes ou desastres que ponham a segurança nacional em perigo.

Na esfera estadual, existe a Polícia Estadual cujo comando cabe ao Governador do Estado. Respondem pelo patrulhamento das rodovias e dos municípios que não possuem sua própria polícia. Nos municípios existem corpos policiais que são responsáveis pelo patrulhamento urbano e rural, bem como pela guarda dos parques estaduais. O comando é exercido pelo Prefeito e a sua direção cabe aos Xerifes. Destaque-se que nos EUA todas as polícias executam o ciclo completo de polícia.

Em termos concretos, as polícias americanas são tidas no mundo como referência principalmente no tocante a prestação de serviços e ao contato com a sociedade.

3.4.2.4 Sistema policial da França

Na França existem duas forças policiais distintas agindo na esfera nacional, regidas por diferentes estatutos, mas desempenhando atividades semelhantes. São elas a Polícia Nacional e Guarda Nacional (*Gendarmerie* Nacional).

Entretanto, existem unidades policiais municipais que estão encarregadas da aplicação da legislação municipal e da organização do trânsito. As duas instituições nacionais, de acordo com Lévy (2007), estão subordinadas ao Chefe do Executivo e ambas desempenham o ciclo policial.

Parafraseando Rondon Filho (2003, p. 38), tem-se que:

A Polícia Nacional é uma organização policial de estatuto civil ligada diretamente ao Ministério do Interior encarregada do ciclo completo

de polícia (embora isso ocorra de maneira departamentalizada) nas zonas urbanas e pré-urbanas da França (comunas com população superior a 10.000 habitantes), tendo sob sua responsabilidade apenas 5% do território francês, mas policiando a maioria da população.

A Guarda Nacional, instituição de caráter militar (sua estrutura se insere no Ministério da Defesa), possui em seus quadros 90.000 gendarmes, formando uma polícia departamental encarregada do policiamento nas zonas rurais e periurbanas, é dividida em 3.600 brigadas. A polivalência no exercício de suas atribuições é o grande diferencial da GN, pois seus integrantes, segundo Lévy (1997) podem 'fazer tanto um trabalho de segurança pública quanto de polícia judiciária, funções claramente diferenciadas na PN'.

Conforme estudo realizado por Lévy (1997), a grande diferenciação entre as duas entidades reside na maior integração da Guarda Nacional, que desenvolve um trabalho de comunicação entre os seus membros responsáveis pela constatação da infração, recolhimento da queixa e pela investigação, levando à elucidação do caso, acompanhado pela instituição do começo ao fim.

Desta feita, o policiamento francês, além de realizar o ciclo completo de polícia em todas as suas instituições, é considerado um modelo a ser seguido por outros países, uma vez que a divisão de competências entre uma organização militar e uma organização de estatuto civil não decorre nenhum atrito.

3.4.2.5 Sistema policial da Espanha

O atual sistema policial espanhol foi criado após a saída, em 1977, do General Franco. Para Cunha, citado por Rondon Filho (2003, p. 40-41), a estruturação do policiamento espanhol dá-se da seguinte forma:

1. Nacional – Polícias da Nação: Corpo Nacional de Polícia (Cuerpo Nacional de Policía). Instituto armado de natureza civil, que resultou da fusão do Corpo Superior de Polícia e da Polícia Nacional e subordina-se ao Ministério do Interior; Guarda Civil, instituto armado de natureza militar, sujeito à dupla subordinação, ao Ministério da defesa e ao Ministério do Interior.
2. Regional – Polícias das Comunidades Autônomas. Também chamadas de Generalidad. São três Comunidades Autônomas que possuem corpos de polícia, que são: dos Países Bascos, a Polícia Ertzaina; de Navarra, a Polícia Foral e da Catalunha a Polícia Los

Mossos d'Esquadras. As demais Comunidades Autônomas possuem unidades da CNP ou GC.

3. Local – São as Polícias Locais também chamadas de Guardas Urbanas. Estão a nível municipal (Ayuntamientos). Atuam no controle de trânsito e na aplicação das leis locais.

Objetivando evitar conflito de competência, o ordenamento espanhol adotou o princípio da territorialidade para definir a atuação das suas polícias. Assim, Magalhães (2009, p. 83), em sua obra, afirma que o Corpo Nacional de Polícia atua nas capitais das Províncias e nas cidades com mais de 20.000 habitantes, enquanto que a Guarda Civil Espanhola exerce suas funções nos demais municípios e nas áreas rurais.

Como visto, o sistema policial espanhol conta ainda com uma polícia municipal que é encarregada da aplicação das leis locais e, por isso, não fará parte da análise deste tópico.

3.4.2.6 Sistema policial da Inglaterra

A Inglaterra também é famosa pela qualidade do seu policiamento, principalmente no que se refere à não utilização de posturas militares no desenvolvimento de suas funções.

Naquele país, segundo Monet (2002, p. 80-81 e 97), coexistem, atualmente, cerca de 43 corporações responsáveis pelo policiamento das províncias, estando Londres a cargo da Polícia Metropolitana. Estes organismos atuam cada um em uma área distinta – território de atuação – sob a responsabilidade e comando de uma Autoridade Policial (*Police Authority*), não havendo, pois, nenhuma ligação entre estas autoridades e o Ministério do Interior (*Home Office*), visto ser este um sistema descentralizado. Ainda sobre as *Police Authority*, observa-se que os interesses locais estão nelas representados, visto que dois terços dos seus membros são eleitos pelos cidadãos locais.

Nesse sentido, as estruturas policiais inglesas são dotadas de um grande serviço de inteligência e prevenção, vez que há uma participação direta da

comunidade inglesa no desenvolvimento das funções policiais através de denúncias, o que facilita este tipo trabalho.

3.4.2.7 Sistema Policial na Itália

Como a maior parcela dos países europeus, a Itália possui uma população mais desenvolvida culturalmente, fator que favorece a não existência da muitos crimes. Entretanto, este país é marcado pela existência de várias máfias, as quais afrontam as autoridades, medindo forças com estas. Nesse diapasão, o sistema de policiamento italiano teve que ser melhorado.

Atualmente, coexistem duas corporações de policia a nível nacional, a *Polizia di Stato* (Polícia de Estado), de natureza civil, e a *Arma dei Carabinieri* (Corpo dos Carabineiros) cuja natureza é eminentemente militar. Ambas estão subordinadas aos comandos do Chefe do Executivo Nacional.

Magalhães (2009, p. 85) preconiza que a Polícia de Estado dispõe de um segmento uniformizado e um outro a paisana e executando as funções preventiva e repressiva, atuando basicamente em Roma e nas maiores cidades do país.

Já os Carabineiros, na concepção de Monet (2002, p. 119) são semelhantes as Polícias Militares brasileiras e possuem em sua composição *Squadriglie*, que são unidades especializadas no combate ao crime organizado, em especial a máfia, possuindo, ainda, a incumbência de proteção presidencial.

Além destas instituições, existem polícias municipais que, a exemplo da França, cuidam exclusivamente do cumprimento das normas municipais.

Desta monta, a força policial italiana é uma das mais bem estruturadas principalmente no combate à máfia organizada, devido à experiência adquirida nesta área.

4 UNIFICAÇÃO DAS POLÍCIAS ESTADUAIS

Até o este momento, realizou-se uma abordagem histórico-funcional sobre a instituição policial no mundo e no Brasil. Tal feito teve como objetivo precípuo a formação de um entendimento sobre o atual posicionamento do sistema de policiamento estadual brasileiro em face da noção geral de Polícia, de modo a facilitar a análise do tema proposto pelo presente estudo, qual seja, a análise da viabilidade da unificação das Polícias Civil e Militar diante da atual conjuntura sociocultural brasileira.

Assim, neste capítulo serão analisados os aspectos favoráveis e os contrários ao processo de unificação das polícias, bem como algumas das Propostas de Emenda à Constituição (PEC) relacionadas ao tema, que estão em tramitação no Congresso Nacional e suas fundamentações.

É notório que dentre os diversos problemas que permeiam a sociedade brasileira contemporânea, a violência é um dos principais, alcançando níveis recordes e atingindo as mais variadas camadas da população.

Como decorrência de tal fato, a sociedade pressiona o Poder Público, reivindicando medidas efetivas de combate à criminalidade que surtam efeito imediato. É nesta conjuntura que ganha força a proposta de unificação das Polícias Estaduais – Polícia Civil e Polícia Militar – seguindo o modelo unitário de polícia adotado em diversos países, a exemplo dos Estados Unidos da América, como forma de enfrentar o aumento vertiginoso das ações criminosas.

No Brasil, a atividade policial tem por função precípuo a manutenção da ordem pública e os bons costumes, assegurando à população segurança e tranquilidade no seu cotidiano. Tal função está inscrita na Constituição Federal, em seu art. 144³.

Segundo esta proposta, as instituições policiais atualmente existentes nos Estados-membros submeter-se-iam a um processo de unificação do qual resultaria uma polícia única, responsável pelo desempenho das funções ostensivas e de

³ Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos.

preservação da ordem pública – competência da atual Polícia Militar – como também desenvolver as atividades investigativas e de inteligência, auxiliando diretamente o Poder Judiciário – atividade exercida pela atual Polícia Civil.

Não obstante a urgente necessidade de se criar planos de combate à marginalidade, a proposta de unificação das polícias não é unanimidade, principalmente dentro das instituições envolvidas, onde a existência de interesses individuais e classistas, bem como de divergências entre as Polícias Civil e Militar, criam empecilhos e dificultam a execução do projeto.

Assim, urge fazer uma análise sobre esse processo, verificando-se o encaixe entre esse modelo de policiamento proposto e a sociedade brasileira contemporânea.

4.1 Fundamentos para a unificação

Quando se trata da questão da unificação das polícias estaduais, as discussões são entusiasmadas e diversos são os argumentos utilizados para a concretização deste processo. Dentre os principais, destacam-se duplicidade das atuais estruturas, as quais são designadas a um mesmo fim, que é a promoção da segurança pública, e o caráter militar da Polícia Militar dos Estados-membros, que, conforme algumas correntes existentes, não condiz com a função policial que é eminentemente civil, dentre outros.

Nesse sentido, merecedora é a transcrição de trecho da Carta de Rio Quente, citada por Rondon Filho (2003, p. 58), a qual foi elaborada em setembro de 2001 por Delegados de vários Estados e do Distrito Federal em conjunto com Delegados da Polícia Federal, por ocasião da realização do Congresso Nacional de Delegados de Polícia, a qual assim se posiciona:

A criação de uma polícia única, de natureza civil, seria a solução preconizada para sanear os problemas inerentes à segurança pública nos Estados, com a conseqüente racionalização do custo do aparelho policial e uma maior eficiência dos serviços prestados a sociedade. A integração pretendida atualmente implicaria na manutenção da duplicidade de comando e de gastos, em prejuízo da necessária racionalização de custos e da eficiência dos serviços

prestados à comunidade, apresentando-se incompatível com os preceitos constitucionais.

No tocante a duplicidade de estruturas, os defensores da unificação argumentam que a manutenção do atual sistema acarreta em desperdício de recursos frente a deficiência de recursos orçamentários dos Estados-membros. A rigor, segundo os adeptos desta corrente, a existência de uma única instituição policial evitaria o gasto em dobro na manutenção de dois aparelhos policiais, os quais necessitam de investimentos em pessoal, armamento, estrutura física, viaturas, etc.

Outra argumentação deriva do caráter militar da Polícia Militar. Conforme dispõe o § 6º do art. 144 da CF/88 as polícias militares são forças auxiliares e reserva do Exército. A crítica sobre este fato recai da divergência entre o conceito de policiamento interno, civil, cuja finalidade é proteger o cidadão, dispondo, para isto, de métodos mais cordiais e menos agressivos que os métodos desenvolvidos pela instituição de caráter militar, que possui um treinamento voltado para o confronto em guerras e, principalmente, para eliminar o inimigo. Sobre o tema, salutar é o entendimento de Bicudo (2000):

O artigo 144, §§ 4º, 5º e 6º da Constituição Federal institucionalizou o modelo imposto pelo decreto 1.072, de 30 de dezembro de 1969, que extinguiu as guardas civis em todo o país, anexando-as às forças militares estaduais existentes, então chamadas genericamente de 'Forças Públicas'.

A partir daí, criadas as Polícias Militares, sujeitas em sua organização, planejamento, armamento e comando à Inspeção das Polícias Militares, órgão do Estado Maior do Exército, atuaram decididamente na luta contra quantos, pessoalmente ou participando de organizações extralegais, se opunham à ditadura militar e almejavam uma opção democrática para o Brasil. A Polícia Militar, treinada e organizada para o combate a essas pessoas ou grupos, constituía uma polícia do Estado, na defesa da chamada segurança nacional, segundo a concepção imposta pelos embates entre EUA e União Soviética às ditaduras que se foram instituindo na América Latina sob inspiração norte-americana, qualificada pela oposição Leste/Oeste.

À medida que o país foi democratizando-se, as Polícias Militares guardaram, contudo, sua qualificação estritamente militar. E o Congresso Constitucional, eleito em 1986, não soube inovar e institucionalizou as corporações militares dos estados como um dos organismos responsáveis pelo policiamento preventivo; e fez mais, pois manteve um sistema judiciário corporativo, responsável, em

larga medida, pela impunidade que ainda acoroça a violência que deles emana na sua atuação enquanto polícia ostensiva.

Sob esse aspecto, os constituintes de 1986 não quiseram ou, provavelmente, não puderam enfrentar o desafio de desmontar por inteiro os fundamentos de uma ditadura que então se desfazia. Ao invés, consolidaram a existência de uma Polícia Militar autoritária e arbitrária, cuja atuação contava com a complacência de uma justiça corporativa que tornava impunes as violações das normas de direitos humanos contempladas, explicitamente, no pórtico da Constituição promulgada em 1988, como o fundamento mesmo do Estado Democrático de Direito.

Da análise desta passagem depreende-se que a natureza militar conferida a polícia teve bastante relevância na defesa nacional durante o período ditatorial militar pelo qual o Brasil atravessou. Entretanto, nos dias atuais não mais se necessita da existência de uma polícia com caráter militar filiada às Forças Armadas, conforme preceituado no § 6º do art. 144 da Constituição Federal⁴, vez que o país está num período democrático.

É de se perceber, ainda, que a formação voltada para o combate e eliminação do inimigo é totalmente incompatível com a função de policiamento urbano, a qual visa a preservação da vida, mesmo que seja a do delinquente. Sobre este aspecto é a lição de Gouveia (2000):

Nada contra as Forças Armadas, mas, é mister ressaltar que, a formação doutrinária de emprego, preparação, adestramento e aperfeiçoamento de seus homens é no sentido de combater, para vencer, destruir e matar ao inimigo – tendo sido esta a doutrina empregada na PM. Desse modo, urge uma mudança fundamental na doutrina de emprego e preparação das PM, enquanto reciclagem dos currículos e na preparação, formação e aperfeiçoamento dos policiais militares, pois que esta há de ser no sentido preservar e manter à ordem e segurança, tranquilidade e incolumidade públicas e dos cidadãos, nunca de combater ou eliminá-los, sem prejuízo da repressão imediata ao incontido ato delitual dentro da irrestrita legalidade, o uso legal da força necessária.

Ou seja, urge redirecionar sua doutrina de emprego buscando, efetivamente, sempre a serviço da sociedade, pela sociedade e com a sociedade e não só em defesa do patrimônio e das instituições, mas principalmente em defesa do bem maior de qualquer cidadão: a vida e a liberdade.

Desmilitarizada sim, mas devendo permanecer devidamente fardadas, uniformizadas e regidas pelos perenes preceitos da hierarquia e disciplina, renovando-as, modernizando-as adequando-as aos princípios setores do Estado Democrático de Direito, i.e., fundadas nos Direitos Humanos, como difusoras e protagonizadoras destes, tornando-as forças defensoras e guardiãs do povo, pela

⁴ Conforme o dispositivo em comento, as polícias militares estão ligadas ao Exército, sendo inclusive forças de reserva deste.

sociedade e com a comunidade, na preservação da ordem, segurança e incolumidade de todos os cidadãos, e não só do patrimônio, das instituições e poderes constituídos, como ainda o são.

Portanto, uma polícia deve e pode muito bem ser fardada, uniformizada e regida pela hierarquia e disciplina e necessariamente, não ser militar! É até mesmo imprescindível que possua uniforme face à atividade de polícia ostensiva de segurança e da ordem públicas, para ser identificada facilmente e de imediato pelo cidadão, a quem deve proteger e garantir seus direitos.

Assim, a desmilitarização da Polícia Militar, além de fundamento para o processo de unificação, é alvo por si só de críticas, devido à diferença entre a preparação militar e o desempenho da função de policiamento.

Outro ponto são os desvios de função cometidos por ambas as instituições policiais. Destaca-se na Polícia Militar a existência de um braço investigativo, nos moldes da instituição civil, cujos agentes atuam descaracterizados e por vezes infiltrados, realizando o levantamento de dados, os quais são repassados, processados e posteriormente são combatidos pela Polícia Militar.

A Polícia Civil também desenvolve atividades merecedoras de críticas. A despeito de ser uma instituição que desenvolve a função de investigar os delitos cometidos, valendo-se de viaturas e agentes a paisana com a finalidade de facilitar o desenvolvimento das investigações, esta instituição utiliza viaturas caracterizadas com distintivos e cores que identificam sua instituição, bonés com brasões, coletes, dentre outros aparatos, comumente encontrados nas instituições que realizam o policiamento ostensivo. Segundo Silva Filho (2009):

Outro grave desvio profissional foi uma certa renúncia da Polícia Civil ao seu papel de investigação. Assumindo posição de polícia alternativa, acabou levando ao extremo a rivalidade com a PM, adotando estruturas administrativas e até operacionais ostensivas semelhantes – e desnecessárias. Sua unidade de GARRA compete com a ROTA, seu GER (com uniforme com a inscrição *police*) com o GATE da PM, seus helicópteros (incompreensíveis para atividades de investigação) competem com o comando do radiopatrulhamento aéreo. [...] Praticamente todas suas viaturas são preparadas com chamativas pinturas e equipamentos típicos de polícia ostensiva, inviabilizando o uso de veículos para atividades de polícia de investigação, sua principal missão institucional.

Não obstante a existência desta disfunção na Polícia Civil há, ainda, o problema da utilização das Delegacias de Polícia como verdadeiras cadeias ou

Presídios Públicos, onde os agentes fazem às vezes de carcereiros, bem como a utilização de agentes e de recursos na realização de funções administrativas como de identificação civil conforme elucida Giulian (2002).

Ademais, no entendimento de Silva Filho (2009), podem ser citados outros argumentos que justificam a adoção de uma corporação única, quais sejam: as funções desenvolvidas pelas Polícias Civil e Militar são semelhantes e não justificam a adoção de estruturas distintas; deve haver certo grau de interdependência entre as funções ostensivas e investigativas, de modo a conferir êxito a atividade policial; a existência de dois comandos em uma mesma área de atuação dificulta a prestação de um serviço de qualidade; a presença de duas estruturas incumbidas da realização da mesma finalidade tende a gerar atritos e rivalidades.

Em síntese, a unificação das polícias estaduais é a forma defendida como sendo a mais viável para resolver os problemas que residem na estrutura da segurança pública no país.

4.2 Aspectos contrários à unificação

Contrariamente aos defensores da unificação, existem aqueles que se opõem a implementação de tal projeto, valendo-se dos mais variados argumentos, sendo alguns de destaque. Entre os vários adeptos dessa corrente, a maior parte são membros das instituições envolvidas (Polícia Civil e Polícia Militar) que não querem perder determinados poderes com a fusão.

Silva Filho, citado por Rondon Filho (2003, p. 65-66) elenca diversos argumentos, alguns deles corporativistas, que justifiquem a não adoção de um modelo unitário de polícia, a saber:

1. Policiais que exerceram grande parte da carreira longe do fundamental policiamento territorial comandam as Polícias Civil e Militar. Assim, não têm íntimos acerca do fundamento preventivo da função policial, o qual demanda a integração da investigação com o policiamento uniformizado. Há policiais presentes no Congresso Nacional, mas estes costumam ser da mesma estirpe dos demais chefes policiais que, sem a vivência do policiamento de base, tendem a manter o *status quo*;
2. Não há um conhecimento claro de como deveria ser um modelo

funcional de Polícia, tanto pelo Governo Federal e Governos Estaduais, quanto pelos Deputados e Senadores;

3. Com a intenção de justificar a presença de uma polícia militarizada, são mencionados exemplos de policiamentos estrangeiros em que há a presença desta Polícia. Porém, 24% dos países lidam com a presença de uma Polícia militarizada. As polícias com características militares estão mais presentes na América Latina, na África Negra, ao sul do Saara, regiões que apresentaram longa história de regimes ditatoriais com o exército controlando polícias militarizadas;

4. Um dos grandes argumentos é que deve haver uma certa disciplina militar para que seus membros respeitem as ordens superiores. Sem a presença dessa disciplina, haveria maior vulnerabilidade à corrupção ocasionando também pouca dedicação ao atendimento à população, além de favorecer à sindicalização com movimentos contestatórios e greves das corporações policiais. Contesta-se tais argumentos citando as Polícias de Nova York e Londres que são altamente eficientes e não são militarizadas, bem como não era militarizada a Guarda Civil de São Paulo, considerada uma das melhores organizações policiais que houve no Brasil. Com relação às greves, essas foram expressivas no ano de 1997, as quais foram realizadas pelas polícias militares conhecidas pelo rigor na sua disciplina militar, como nos Estados de Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Pernambuco;

5. Um outro óbice apresentado é daqueles que defendem que o gigantismo de uma polícia única traria um poder ameaçador sobre a sociedade. Ou seja, há a defesa da permanência de duas polícias para que uma possa vigiar a outra. Tal argumento não passa de falácia, pois a polícia opera de forma departamentalizada, como se fossem organizações nas cidades do interior e regiões metropolitanas. Quanto a argumentar que deva haver uma vigilância mútua, essa é absurda, pois organizações públicas devem ser fiscalizadas por seus próprios responsáveis, além de terem de cumprir a lei, bem como pela própria população e pelo Ministério Público;

6. Por último, há o argumento do Ministério da Defesa. Este tem interesse na existência de um corpo policial militarizado, o qual, estando sob seu controle, serve como força auxiliar com atuação em distúrbios considerados mais graves, bem como para evitar que suas tropas federais [...] venham a agir em ações urbanas.

Entretanto, existem correntes que defendem a manutenção da atual estrutura dual de policiamento estadual baseadas em fundamentos mais relevantes.

O principal destes argumentos é a existência de graves divergências entre os integrantes das Polícias Civil e Militar. A competição entre estes órgãos, que por vezes já culminou em embates armados entre seus integrantes, prejudicam a causa maior das instituições policiais estaduais, que é a de bem servir à sociedade, além de alargar os laços de união entre instituições que nasceram co-irmãs.

Na prática, tais divergências dificultariam, e muito, a implantação de um processo unificador, uma vez que forçar profissionais com pensamentos, formações e ideologias contrárias para atuar conjuntamente não corresponderia aos anseios da população por mais segurança, visto a baixa qualidade dos serviços que seriam prestados, além de haver, dentro da própria estrutura da polícia única, divisões entre os membros advindos das duas instituições precedentes.

Outro entrave ao processo de unificação é a existência do Inquérito Policial. Este mecanismo, na opinião de Magalhães (2009, p. 67) é o óbice de um “modelo que possibilite que a mesma polícia proceda a todos os atos concernentes ao atendimento de uma ocorrência policial”. Tal afirmação deve-se ao fato de que o Inquérito Policial deve ser presidido unicamente por autoridade com graduação em Direito, o que impossibilitaria que determinados integrantes da Polícia Militar de alta patente e que não possuíssem graduação em Direito presidissem a referida investigação.

É exatamente neste contexto que surge a corrente contrária à unificação e favorável a integração entre as polícias estaduais. A respeito do tema, importante colacionar o seguinte trecho extraído da obra de D’urso, citado por Rondon Filho (2003, p. 54):

Por fim, embora admitindo que a tese de uma polícia única é interessante, não vejo como conciliar essas duas importantes e indispensáveis corporações, até porque, se tentarmos, estaremos desfocando o grande esforço concentrado e integrado que se espera dessas polícias, que é o combate implacável à criminalidade, cada uma de sua maneira.

Assim estou convencido de que, ao invés da unificação, esforço gigantesco, investimento enorme e tempo precioso, e que resultaria em frustração, enquanto o crime campeia e cresce em nosso meio, seria melhor aperfeiçoar ambas as instituições.

Como se vê esta corrente defende a manutenção do atual sistema, mas a implementação de uma política de cooperação entre as entidades policiais, de modo a por em atividade o intuito constitucional de que a atividade de uma complemente a função exercida pela outra.

Assim, após uma rápida análise da temática recém abordada, chega-se a duas conclusões claras. A primeira delas diz respeito à atual situação do sistema policial estadual brasileiro que é altamente preocupante, uma vez que esse aparato

é insatisfatório em decorrência dos diversos fatores já estudados. A seguinte é que existem, como propostas de resolução dessa crise institucional que se abate sobre a segurança pública, duas correntes: uma que apregoa a unificação das polícias estaduais, fundada precipuamente nos modelos polícia uma encontrados no exterior; e os favoráveis ao processo de integração entre as corporações estaduais, mantenedor da atual estrutura dualista, que passaria a agir coordenadamente.

Nesse sentido, verifica-se o choque de argumentos das correntes conflitantes, objetivando, mediante uma discussão imparcial dos dados, encontrar uma determinada conclusão que seja a melhor para o combate à violência.

4.3 Projetos de unificação das polícias estaduais brasileiras

No que tange ao processo de unificação das polícias estaduais brasileiras, sabe-se que este atingirá diretamente o sistema de Segurança Pública, mais precisamente o texto constitucional que deste trata, ou seja, o art. 144 da Carta Política brasileira. Para tal, necessária será a aprovação de uma Emenda à Constituição, único mecanismo hábil capaz de alterar dispositivo constitucional. Este, pela relevância do documento em comento, possui um procedimento mais complexo que o de aprovação de quaisquer outras legislações infraconstitucionais, conforme preceituado no art. 60 da própria Constituição Federal.

Com este intuito, tramitam no Congresso Nacional, diversas Propostas de Emenda à Constituição – as chamadas PEC's – que pretendem alterar os termos do aludido art. 144 no tocante a existência de duas instituições policiais existentes na esfera estadual. Dentre elas estão a PEC 21/2005 de autoria do então Senador da República Tasso Jereissati, a PEC 430/2009 cujo autor é o Deputado Celso Russomano e, por fim, a PEC 432/2009 a qual tem como autores os Deputados Marcelo Itagiba, Celso Russomano, Capitão Assunção e João Campos. Estas serão analisadas neste estudo.

Vale salientar, que existe também a PEC 181/2003, de autoria do Deputado Josias Quintal que não trata da questão específica da unificação das polícias estaduais, mas propõe que as instituições já existentes possam realizar o ciclo completo de polícia.

A PEC 21/2005 resulta da união entre Deputados e Senadores que compunham a Comissão Mista Especial, encarregada de analisar todas as proposições concernentes à Segurança Pública – na época foram encontradas em tramitação em ambas as Casas do Congresso Nacional mais de duzentas PEC's referentes à Segurança Pública – e elaborar uma única proposta, baseada nas outras, a qual tramitaria de forma mais célere no Congresso Nacional. Essa preocupação com o tema deveu-se às fortes pressões exercidas pelos diversos setores da sociedade, exigindo providências contra a violência.

Essa proposta aborda diversos outros temas além da unificação das polícias estaduais, tema este que, conforme as alterações apresentadas, seria desconstitucionalizado, cabendo ao Estado-membro decidir sobre o sistema policial a ser adotado, depois de realizada a devida análise da realidade local, observando somente a obrigatoriedade em adotar o ciclo de polícia e a formação única dos policiais.

Ademais, o citado documento também apresenta propostas para unificar sob um só comando as Polícias Federal, Rodoviária Federal e Ferroviária Federal e para a criação de um Fundo de Segurança Pública, seguindo o modelo dos fundos destinados à educação e à saúde, com a Constituição estipulando porcentagens a serem aplicadas na área.

Há, portanto, uma preocupação em alterar não somente a estrutura das polícias estaduais em si, mas a alteração de parte considerável do Sistema de Segurança Pública, de modo a melhorar sua aplicação prática.

As PEC's 430/2009 e 432/2009 atualmente tramitam apensadas, devido às semelhanças existentes. No geral, elas propõem a alteração do texto da Constituição Federal de 1988 no tocante à unificação policial nos estados e dispositivos congêneres.

As duas mantêm a estruturação das polícias estaduais como incumbência da União, através da edição de Lei Federal. A organização e a manutenção destas corporações continuariam a cargo do governo estadual.

Além disso, ambas tratam da questão da desmilitarização da Polícia Militar como forma de iniciar o processo unificatório.

Como diferença entre elas, existe na PEC 432 a proposta para adicionar à Constituição o art. 144-A que versa sobre a criação de um Conselho de Segurança

Pública que ficaria encarregado do controle das atividades funcional, administrativa e financeira dos órgãos previstos no art. 144⁵.

Desta forma, percebe-se que paira entre os Congressistas certa preocupação referente a questão da segurança dos cidadãos e de todas as instituições brasileiras, o que culmina na elaboração de valiosos projetos legislativos e proposições de emenda ao texto constitucional. No entanto, a experiência cotidiana mostra que medidas isoladas não alcançam o efetivo objetivo, sendo necessária uma ação conjunta nas diversas áreas sociais como forma eficiente de se combater os males – dentre os quais a violência e a criminalidade – que interferem no cotidiano dos membros da sociedade brasileira.

4.4 Unificação ou integração?

Em cada Estado-membro existe uma Polícia Civil e uma Polícia Militar, ambas vinculadas ao Poder Executivo pelo ordenamento jurídico e político. Incumbe também as duas o mesmo objetivo, a promoção da segurança pública, cada uma desempenhando uma parcela específica desta, conforme se depreende do texto constitucional, ambas voltadas para o bem maior da coletividade que é a vida dos cidadãos, os seus direitos e patrimônios, bem como "a defesa do Estado e das instituições democráticas", disposição do art. 144.

O senso comum está a indicar, não de agora, que algo errado vem acontecendo com a segurança pública. Os elevados índices de criminalidade atrelados a incapacidade das duas polícias estaduais em combatê-la e as divergências internas entre elas, geram na sociedade em geral um inconformismo com o sistema dual e, conseqüentemente, favorece a proposta de unificação.

Partindo-se de uma análise imediata, é forçoso concluir que caso se torne realidade, a unificação das polícias estaduais trará enormes benefícios, principalmente na prestação dos serviços, vez que, segundo seus defensores, a

⁵ São eles: I - polícia federal; II - polícia rodoviária federal; III - polícia ferroviária federal; IV - polícias civis; V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

realização do ciclo completo de polícia por uma única instituição melhoraria consideravelmente a realidade da segurança pública no Brasil.

Contudo, a simples somatória dos efetivos e das estruturas de ambos não é suficiente para conferir certeza de sucesso a este processo. Nesse diapasão, para se analisar o contexto pós unificação, faz-se necessário vislumbrar as consequências que esta acarretaria, se atenderia realmente aos anseios da sociedade relativamente a segurança pública.

A fusão das instituições representa não somente a união de efetivos e estruturas, mas também de competências e funções. Assim, um leque enorme de atribuições passaria a ser desenvolvido por um único corpo, o que conferiria a esta nova estrutura poderes muito amplos, a ponto de alguns estudiosos do tema a chamarem a nova polícia de "Quarto Poder", em alusão às três funções que compõem o Estado (Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário).

Além do mais, querem que a nova organização seja dotada de características eminentemente civis. Percebe-se que a discussão sobre a desmilitarização é um pouco mais complexa. Nesta senda, elucida Magalhães (2009, p. 127):

[...] todas as polícias do mundo ou são militares ou militarizadas. O que quer dizer isto: que na França, o país da liberdade, uma polícia é totalmente militar, a 'gendarme' e a outra é altamente militarizada, 'polícia nacional'; em Portugal, uma polícia é totalmente militar, 'GNR', e a outra é militarizada, 'PSP'; na Espanha, a guarda civil espanhola é mais militar que o Exército Espanhol.

O que de fato ocorreu nestes países foi a retirada da polícia de segurança pública da subordinação do Exército. Assim ainda restaram nestas instituições o respeito à autoridade e à hierarquia, indispensáveis a uma instituição policial.

Ocorre que no Brasil, as polícias militares foram desvirtuadas de suas funções durante o período ditatorial para realizar a defesa do Estado, e não da sociedade, fato que maculou a imagem da polícia, tanto internamente, quanto perante a comunidade. Nesse sentido, ainda comenta Magalhães (2009, p. 132):

Uma única instituição policial dotada de imensos poderes e responsável por todas as missões referentes à segurança pública, representa um perigo muito grande para a Nação, vez que as instituições, que hoje buscam assegurar seus direitos como se a

instituição fosse um fim em si mesmo e não um meio que o Estado dispõe para atingir o desiderato do bem-estar social.

Desta forma, uma única organização policial representa um risco imenso que o país não pode correr. A existência de uma Polícia Civil e uma Polícia Militar em cada Estado-membro representa maior segurança para o cidadão visto que uma estará sempre vigiando e fiscalizando a atuação da outra, pondo em prática a intenção da Constituição ao manter as duas corporações.

Diante do exposto, percebe-se o real significado da integração entre as polícias estaduais, que é a manutenção da ordem e melhor prestação dos serviços à comunidade através do melhor desempenho de suas funções.

Com o sucesso da integração das polícias em cada ente federado, poder-se-á estabelecer uma integração nacional entre as polícias estaduais, através da criação de um banco de dados atualizado por todas estas entidades, fator que determinará resultados positivos a todos, indistintamente.

Ademais, o combate à violência deverá ser feito não somente pelas forças de segurança pública, mas de uma forma interligada entre as diversas áreas de atuação do Estado, tais como geração de emprego e renda, educação, infraestrutura, dentre outras políticas públicas voltadas para o social. Dessa forma, poder-se-ia atacar os germes causadores da violência. Nesse contexto de atuação por parte do Estado mediante outras políticas públicas, a performance das entidades policiais surtiria mais efeito e alcançaria melhores índices de aprovação pela sociedade. Assim, somente através do desenvolvimento de políticas de segurança pública realmente eficazes, que enfrentem as causas da violência e as suas consequências, é que a sociedade brasileira poderá se ver livre do medo dessa mazela que atualmente a assombra.

5 CONCLUSÃO

Este trabalho teve como tema central a unificação das Polícias Civil e Militar dentro do ordenamento jurídico pátrio e os possíveis impactos deste processo na sociedade.

Contudo, antes de se ater às considerações e discussões específicas sobre a unificação fez-se necessário empreender uma análise sobre as instituições policiais de forma geral, bem como uma breve abordagem da relação destas com a sociedade nos diversos momentos da história, com o intuito de conferir um melhor embasamento acerca destas corporações.

Para tanto, foi realizada a abordagem sobre o processo unificatório e a sua viabilidade na realidade brasileira. Sopesando os argumentos a favor e os contras, percebe-se a existência de duas correntes bem definidas e distintas entre si: os favoráveis ao processo de unificação e aqueles que são contra este processo, apoiando a maior integração entre as polícias. Fez-se, ainda, alusão a algumas das Propostas de Emenda à Constituição que tramitam no Congresso Nacional e que versam sobre a matéria.

Neste sentido, constatou-se que, *a priori*, a unificação das polícias estaduais, abalizada nos modelos de policiamento internacional, é uma proposta interessante do ponto de vista jurídico, mas inviável, baseando-se na análise da sociedade atual.

Com efeito, após toda a pesquisa desenvolvida, é forçoso concluir que as propostas existentes para a unificação dos aparatos policiais nos Estados-membros são bem elaboradas e certamente contribuiriam para a melhora da segurança no Brasil. Contudo, neste momento, essa não é a melhor opção, vez que diante das divergências existentes entre as corporações civil e militar, uni-las de modo a estabelecer uma única corporação formada por membros de ambas não alcançaria o objetivo almejado que é a melhoria da prestação do serviço de segurança pública à sociedade, com a consequente diminuição dos índices de criminalidade.

Assim, em um primeiro momento, seria interessante por em prática o projeto de integração das polícias, vez que a intenção da Carta Magna foi a de se ter dois órgãos cujas atividades se complementassem e que um pudesse fiscalizar a atuação do outro. Evidente que, como parte de um processo que no futuro poderá vir a consolidar a unificação das polícias, a integração das polícias estaduais serviria,

também, para diminuir os atritos entre as instituições e melhorar os serviços prestados.

Não obstante, relativamente à segurança pública, a adoção de uma policia unificada como única medida de combate ao avanço da criminalidade, não lograria êxito, vez que esta somente combateria as consequências do problema, ou seja, somente enfrentaria criminosos já formados, sem cuidar das causas que originam a criminalidade.

Assim, para enfrentar este mal é necessária a ação em diversos setores da sociedade, a fim de evitar que novos indivíduos ingressem no mundo do crime. Deste modo sim o Brasil dará um grande passo no combate a violência que hoje atemoriza a todos.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Luiz Otávio de Oliveira. Violência e crime, sociedade e Estado. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 3, n. 27, 23 dez. 1998. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/945>>. Acesso em: 10 de set. 2010.

BICUDO, Hélio. A unificação das polícias no Brasil. **Scielo Brasil**. São Paulo. vol. 14, n. 40, set./dez. 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142000000300010&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 02 nov. 2010.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº. 430/2009**, de 05 de novembro de 2009. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/710666.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2010.

_____. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº. 432/2009**, de 11 de novembro de 2009. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/715709.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2010.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 14 out. 2010.

_____. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº. 21/2005**, de 12 de maio de 2005. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/mate-pdf/5490.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2010.

_____. **Decreto-Lei nº. 3.689**, de 3 de outubro de 1941. Institui o Código de Processo Penal. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto-lei/del3689.htm>>. Acesso em: 16 out. 2010.

_____. Ministério da Justiça. **Conceitos básicos em segurança pública**. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ1BFF9F1BITEMIDE16A5BBC4A904C0188A7643B4A1DD68CPTBRIE.htm>> Acesso em 22 ago. 2010.

BOSSIO, Sandra Mara Albuquerque. **Propostas para melhoria da segurança pública**. 2008. Disponível em: <<http://www2.forumseguranca.org.br/node/22408>>. Acesso em: 20 ago. 2010.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo. GRINOVER, Ada Pellegrini. DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do processo** 24 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008.

COSTA, Ivone Freire. **Polícia e Sociedade: gestão de segurança pública, violência e controle social**. Salvador: EDUFBA, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

DURKHEIM, Émile. **As Regras do Método Sociológico**. São Paulo: Martins Fontes, 2007

ELIA JUNIOR, Mario Luiz. Conceito de ordem pública e sua aplicação quando da homologação de sentença arbitral estrangeira. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 11, n. 1124, 30 jul. 2006. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/8678>>. Acesso em: 19 out. 2010.

FREITAS, Ramenon de Oliveira. **Reconstruindo a polícia: crítica ao inquérito e demanda social**. Palhoça: Unisul, 2008.

GIULIAN, Jorge da Silva. **Unificação policial estadual no Brasil: uma visão dos limites e possibilidades**. Leme: Albuquerque, 2002

_____. O conflito da dicotomia policial estadual caracterizado nas atividades repressivas típicas de Estado. Direito Militar, **Revista da Associação dos Magistrados das Justiças Militares Estaduais – AMAJME**. ano II, n. 12. Florianópolis, 1998.

GAROFALO, R. **Criminologia: estudo sobre o delito e a repressão penal**. Campinas: Pólis, 1997

GOUVEIA, Joilson Fernandes de. Hipermegasupersecretaria de Estado de Defesa Social. Inadequação da fusão das polícias civil e militar. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 5, n. 45, 1 set. 2000. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/1577>>. Acesso em: 02 nov. 2010.

GUIMARÃES, Luciana. **Segurança cidadã, organização e estratégias de ação política das ONG's de direitos humanos**. 2002. Disponível em: <http://www.observatoriomercosur.org.uy/libro/seguranca_cidada_organizacao_e_es_trategias_de_acao_politica_das_ong_de_direitos_humanos_10.php#t01>. Acesso em: 02 set. 2010.

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

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. São Paulo: Método, 10 ed. 2006.

LÉVY, René. A crise do sistema policial francês hoje: da inserção local aos riscos europeus. Tempo Social. **Revista de Sociologia da USP**, São Paulo, 9 ed. maio 1997. Disponível em: <http://www.fflch.usp.br/sociologia/temposocial_2/pdf/vol09n1/a%20crise.pdf>. Acesso em 16 out. 2010.

MAGALHÃES, Osmar Patti. **Unificação das polícias estaduais: unificar ou integrar?** [S.l.]. Clube de Autores, 2009.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Curso de Processo Civil**, v. 1. Teoria geral do processo. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MONET, Jean. **Polícias e sociedades na Europa**. Tradução: Mary Amazonas Leite de Barros. 2. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2002.

MORAES, Bismael Batista. **Direito e polícia: uma introdução à polícia judiciária**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986.

MOREIRA, Rômulo de Andrade. Por um novo modelo de polícia estadual e criação de um Conselho de Segurança Pública: considerações acerca do sistema penal brasileiro. **Jus Podivm**, Bahia, 01 out. 2005. Disponível em: <http://www.juspodivm.com.br/novo/arquivos/artigos/processo_penal/por_um_novo_modelo_de_policia_estadual_e_cria%20-%E3o-csp.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2010.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de Processo Penal e Execução Penal**. 4ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Administrativo Descomplicado**. 17. ed., rev., atual. e ampl.. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2009.

RONDON FILHO, Edson Benedito. **Unificação das Polícias Cíveis e Militares**: ciclo completo de polícia. 2003. Monografia. Universidade Federal do Mato Grosso – Curso de Especialização em Gestão de Segurança Pública, 2003. Disponível em: <http://www.carceraria.org.br/fotos/fotos/admin/SistemaPenal/Seguranca_Publica/UnificacaoPolicias_Civis_Militares.pdf>. Acesso em 17 ago. 2010.

SILVA, Jorge da. **Segurança Pública e polícia**: criminologia crítica aplicada. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

SILVA FILHO, José Vicente da. **Fundamentos para a reforma da polícia**. Disponível em: <http://josevicente.com.br/pesquisas/pesq_05.htm> Acesso em: 24 out. 2010.

TOURINHO FILHO, Fernando Costa. **Processo Penal**, v. 1. 29. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

VICENTINO, Cláudio. **História Geral** - volume único. São Paulo: Scipione, 2000.

VICENTINO, Cláudio; DORIGO, Gianpaolo. **História do Brasil**. São Paulo: Scipione, 1997.

ANEXO A

CÂMARA DOS DEPUTADOS PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 430, DE 2009 (Do Sr. Celso Russomanno e outros)

Altera a Constituição Federal para dispor sobre a Polícia e Corpos de Bombeiros dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, confere atribuições às Guardas Municipais e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º, do art. 60, da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Os artigos 21; 22; 24; 32; 61 e 144, da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 21.....

.....

XIV – organizar e manter a Polícia e o Corpo de Bombeiros do Distrito Federal e Territórios, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio;

Art. 22

.....

XXI – normas gerais sobre armamento e mobilização das polícias e corpos de bombeiros dos Estados e do Distrito Federal e Territórios;

.....

XXX – organização, funcionamentos, garantias, direitos e deveres da Polícia e do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal e Territórios

Art. 24

.....

XVI – organização, funcionamento, garantias, direitos e deveres das polícias e corpos de bombeiros dos Estados.

.....

Art. 32

.....

§ 1º. Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios, bem como sobre a organização das unidades administrativas da Polícia e do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal e Territórios.

§ 4º Lei federal disporá sobre a utilização, pelo Governo do Distrito Federal, da polícia e do corpo de bombeiros.

Art. 61.

§ 1º.

II -

g) policiais e bombeiros do Distrito Federal e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoção, estabilidade, remuneração e aposentadoria.

Art. 144

IV – Polícia e Corpo de Bombeiros dos Estados;

V – Polícia e Corpo de Bombeiros do Distrito Federal e Territórios, mantidos pela União.

§ 4º. A Polícia dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, instituída por lei como órgão único em cada ente federativo, permanente, essencial à Justiça, de atividade integrada de prevenção e repressão à infração penal, de natureza civil, organizada com base na hierarquia e disciplina e estruturada em carreiras, destina-se, privativamente, ressalvada a competência da União, à:

I – preservação da ordem pública;

II – exercer a atividade de polícia ostensiva e preventiva;

III – exercer a atividade de investigação criminal e de polícia judiciária, ressalvada a competência da União e as exceções previstas em lei.

§ 5º. O Corpo de Bombeiros dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, instituição regular e permanente, de natureza civil, estruturada em carreiras, organizado com base na hierarquia e na disciplina, dirigido por integrante do último posto, escolhido pelo respectivo Governador, para um mandato de dois anos, permitida recondução, destina-se à:

I - execução de atividades de defesa civil.

II - prevenção e a extinção de incêndios;

III - ações de busca e salvamento, decorrentes de sinistros;

IV - serviços de atendimento ao trauma e emergências pré-hospitalares;

§ 8º. Os Municípios, conforme dispuser a lei, poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços, instalações e à atividade complementar de vigilância ostensiva da comunidade, sendo esta última, mediante convênio, sob a coordenação do Delegado de Polícia.

.....

Art. 2º. As Polícias Civil e Militar dos Estados e as do Distrito Federal passam a ser denominadas Polícia do Estado e Polícia do Distrito Federal e Territórios.

§ 1º. A Direção Geral da Polícia dos Estados e a do Distrito Federal e Territórios será exercida, pelo período de dois anos, alternadamente, por Delegado de Polícia e Oficial da Polícia Militar remanescentes das extintas instituições, de cargo de nível hierárquico mais elevado, até que um Delegado de Polícia formado pelo novo sistema previsto nesta emenda, reúna condições para assumir e exercer a direção da entidade no biênio estabelecido, obedecida, alternadamente, a sistemática disposta neste artigo.

§ 2º. Ocupado o cargo de Delegado Geral de Polícia por integrante oriundo da extinta Polícia Civil, o cargo de Delegado Geral Adjunto de Polícia será ocupado por Oficial oriundo da extinta Polícia Militar, revezamento que será observado na alternância prevista.

Art. 3º. Garantida a irredutibilidade de vencimentos ou subsídios, lei disporá sobre as transformações dos cargos das polícias civis, militares e dos corpos de bombeiros militares dos Estados e do Distrito Federal, mantida, na nova situação, a correspondência entre ativos, inativos e pensionistas.

Parágrafo único. Na composição da Polícia dos Estados e do Distrito Federal e Territórios é assegurado o direito de opção de permanecer no quadro em extinção, garantida a irredutibilidade de vencimentos ou subsídios.

Art. 4º. Lei disporá sobre os requisitos para o exercício integrado das atividades de polícia pelos delegados de polícia oriundos da carreira de Delegado de Polícia Civil e do Oficialato das polícias militares dos Estados e Distrito Federal, exigido o curso superior de bacharel em direito para o desempenho da atividade de investigação criminal e de polícia judiciária, e curso de capacitação específico para o desempenho da atividade de polícia ostensiva e preservação da ordem pública.

§ 1º. Na constituição da nova polícia, até a realização de curso de capacitação e adaptação, os Delegados de Polícia oriundos do Oficialato das polícias militares dos Estados e do Distrito Federal exercerão a atividade de polícia ostensiva e preservação da ordem pública, e os Delegados de Polícia oriundos da carreira de Delegado de Polícia Civil dos Estados e do Distrito Federal exercerão a atividade de investigação criminal e de polícia judiciária.

§ 2º. O exercício da atividade integrada de polícia pelos delegados de polícia oriundos da carreira de Delegado de Polícia civil e do Oficialato das polícias militares dos Estados e Distrito Federal, depende da realização de curso de capacitação e adaptação, com duração mínima de seis meses, ministrado pela academia de polícia.

Art. 5º. A estrutura funcional básica das Polícias dos Estados e do Distrito Federal e Territórios será constituída pelas carreiras de Delegado de Polícia, Perito de Polícia, Investigador de Polícia, Escrivão de Polícia e de Policial, cujos ingressos dependem

de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil.

§ 1º. As atividades de investigação criminal e de polícia judiciária serão formalizadas por meio de inquérito policial, presidido pelo Delegado de Polícia, auxiliado pelo Escrivão de Polícia e pelo Investigador de Polícia.

§ 2º. As atividades de preservação da ordem pública, de polícia ostensiva e preventiva são exercidas por Policial, subordinado ao Delegado de Polícia.

§ 3º. A atividade de perícias integra a Polícia dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, com autonomia técnico-funcional, subordinada ao Delegado de Polícia.

§ 4º. A Polícia dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, com efetivo e armamento acompanhados pelo Ministério da Justiça, subordina-se diretamente aos respectivos Governadores.

§ 5º. Observado o disposto no art. 2º, o Delegado Geral da Polícia dos Estados e do Distrito Federal e Territórios será escolhido pelo respectivo Governador, na forma da lei, dentre os integrantes da última classe da carreira de Delegado de Polícia, com mais de trinta e cinco anos de idade, após a aprovação do seu nome pela maioria absoluta dos membros da respectiva Assembléia ou Câmara Legislativa, para mandato de dois anos, admitida recondução.

Art. 6º. Lei disporá sobre a estrutura funcional das Polícias dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, observada a sua constituição básica prevista nesta emenda.

§ 1º. A Carreira de Delegado de Polícia, cujo ingresso dar-se-á mediante concurso público, exigido diploma de curso superior de bacharel em direito, é composta dos seguintes cargos:

- I – Delegado de Polícia de Entrância Especial;
- II – Delegado de Polícia de Segunda Entrância;
- III – Delegado de Polícia de Primeira Entrância;
- IV – Delegado de Polícia Substituto.

§ 2º. A Carreira de Perito de Polícia, cujo ingresso dar-se-á mediante concurso público, exigido diploma de curso superior, na forma da Lei, é composta dos seguintes cargos:

- I – Perito de Polícia de Classe Especial;
- II – Perito de Polícia de Primeira Classe;
- III – Perito de Polícia de Segunda Classe;
- IV – Perito de Polícia de Terceira Classe.

§ 3º. A Carreira de Investigador de Polícia, cujo ingresso dar-se-á mediante concurso público, na forma da Lei, é composta dos seguintes cargos:

- I – Investigador de Polícia de Classe Especial;
- II – Investigador de Polícia de Primeira Classe;
- III – Investigador de Polícia de Segunda Classe;
- IV – Investigador de Polícia de Terceira Classe.

§ 4º. A Carreira de Escrivão de Polícia, cujo ingresso dar-se-á mediante concurso público, na forma da Lei, é composta dos seguintes cargos:

- I – Escrivão de Polícia de Classe Especial;
- II – Escrivão de Polícia de Primeira Classe;
- III – Escrivão de Polícia de Segunda Classe;
- IV – Escrivão de Polícia de Terceira Classe.

§ 5º. A Carreira de Policial, ramo uniformizado, cujo ingresso dar-se-á mediante concurso público, é composta dos seguintes cargos:

- I – Policial de Classe Especial;
- II – Policial de Primeira Classe;
- III – Policial de Segunda Classe;
- IV – Policial de Terceira Classe.

§ 6º. Nos concursos públicos para o provimento dos cargos da Polícia dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, preenchidos os requisitos exigidos por lei, reservar-se-ão 50% (cinquenta por cento) das vagas para os integrantes das demais carreiras da respectiva instituição.

Art. 7º. Lei disporá sobre a organização da polícia dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, observada a seguinte estrutura administrativa básica:

- I – Direção Geral, cujo cargo de Delegado Geral será exercido por Delegado de Polícia, com mais de trinta e cinco anos de idade, de entrância especial;
- II – Corregedoria, cujo cargo de Corregedor será exercido por Delegado de Polícia, com mais de trinta e cinco anos de idade, de entrância especial;
- III – Academia de Polícia, cuja direção será exercida por Delegado de Polícia de entrância especial.
- IV – Departamento de Polícia Circunscricional, cuja direção será exercida por Delegado de Polícia de entrância especial;
- V – Departamento de Polícia Especializada, cuja direção será exercida por Delegado de Polícia de entrância especial;
- VI – Divisão de Perícia, cuja direção será exercida por Perito de Polícia de classe especial.

Parágrafo único. Para o provimento dos cargos de que tratam os incisos I a V deste artigo, observar-se-á o disposto no art. 2º, no que couber.

Art. 8º. Os Corpos de Bombeiros Militar do Estado e do Distrito Federal passam a ser denominados, respectivamente, Corpo de Bombeiros do Estado e Corpo de Bombeiros do Distrito Federal e Territórios.

§ 1º. Lei de competência da União disporá sobre a estrutura funcional básica dos Corpos de Bombeiros do Estado e do Distrito Federal e Territórios.

§ 2º. Na composição dos Corpos de Bombeiros dos Estados e do Distrito Federal e Territórios é assegurado o direito de opção de permanecer no quadro em extinção, garantida a irredutibilidade de vencimentos ou subsídios.

Art. 9º. O controle da atividade funcional, administrativa e financeira dos órgãos relacionados no artigo 144 da Constituição Federal é exercido pelo Conselho Nacional de Segurança Pública, composto de vinte membros nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal, para mandato de dois anos, admitida uma recondução, sendo:

I – um Ministro do Superior Tribunal de Justiça, que o preside ou por um ministro indicado por ele;

II – um Delegado de Polícia Federal, integrante da última classe da respectiva carreira, indicado por seu dirigente;

III - um Policial Rodoviário Federal, integrante da última classe da respectiva carreira, indicado por seu dirigente;

IV – um delegado da Polícia do Distrito Federal e Territórios, integrante da última entrância da respectiva carreira, indicado por seu dirigente;

V – seis delegados da Polícia dos Estados, integrantes da última classe das respectivas carreiras, indicados pelos respectivos Chefes de Polícia;

VI – dois membros dos Corpos de Bombeiros dos Estados e do Distrito Federal e Territórios;

VII – um magistrado indicado pelo Superior Tribunal de Justiça;

VIII – um membro do Ministério Público indicados pelo Procurador-Geral da República;

IX – um Juiz Federal membro do Tribunal Regional Federal;

X – Um Desembargador Estadual;

XI – dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;

XII – dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicado um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal.

§ 1º. Observado o disposto no caput, compete ao Conselho Nacional de Segurança Pública:

I - zelar pela autonomia funcional dos membros das referidas instituições, podendo expedir atos regulamentares, observados a legislação vigente, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;

II - zelar pela observância do art. 37 da Constituição Federal, e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados pelos integrantes dos membros das referidas instituições, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência dos Tribunais de Contas;

III - receber e conhecer das reclamações contra integrantes dos membros das referidas instituições, inclusive contra seus serviços auxiliares, sem prejuízo da competência disciplinar das suas Corregedorias, podendo avocar processos disciplinares em curso e aplicar as penalidades administrativas previstas no estatuto repressivo da Instituição.

IV - rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares dos membros das referidas instituições, julgados há menos de um ano;

V - elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias sobre a situação das referidas instituições e das atividades do Conselho, o qual deve integrar a mensagem prevista no art. 84, XI;

VI - exercer o controle externo da atividade policial e dos corpos de bombeiros;

VII – julgar, em última instância, os recursos contra decisões administrativas adotadas no âmbito das referidas instituições.

§ 2º. O Conselho, em votação secreta, escolherá para mandato de dois anos um Corregedor Nacional, bacharel em direito, com mais de trinta e cinco anos de idade e posicionado na última classe ou entrância da respectiva carreira, dentre os integrantes indicados pelos dirigentes das referidas instituições que o compõem, vedada a recondução, competindo-lhe, além das atribuições que lhe forem conferidas pela lei, as seguintes:

I - receber reclamações e denúncias, de qualquer interessado, relativas aos integrantes das referidas instituições e dos seus serviços auxiliares;

II - exercer funções executivas do Conselho, de inspeção e correição geral;

III - requisitar e designar integrantes das polícias e corpos de bombeiros do país, delegando-lhes atribuições.

§ 3º. O Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil oficiará junto ao Conselho.

§ 4º. Leis da União e dos Estados criarão ouvidorias das polícias e dos corpos de bombeiros, competentes para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra seus integrantes, inclusive contra seus serviços auxiliares, representando diretamente ao Conselho Nacional de Segurança Pública.

Art. 10. O regime previdenciário dos integrantes das dos órgãos relacionados no artigo 144 da Constituição Federal obedece ao disposto no § 4º, do art. 40, garantida a integralidade e a paridade entre ativos e inativos, bem como as alterações e os benefícios ou vantagens posteriormente concedidos, a qualquer título, aos ativos, se estenderão aos inativos e aos seus pensionistas.

Art. 11. Lei Complementar instituirá o fundo nacional, estadual e municipal de segurança pública, devendo a União, os Estados e os Municípios destinarem percentual da sua arrecadação, além de outras receitas que a lei dispuser.

Art. 12. A União e os Estados implementarão as medidas constantes desta Emenda no prazo de 1 (um) ano, a contar da data de sua promulgação.

Art. 13. Ficam revogados o art. 42; os §§ 3º, 4º e 5º, do art. 125; § 6º, do art. 144; e o inciso VII, do art. 129; todos da Constituição Federal.

Art. 14. Esta Emenda entra em vigor cento e oitenta dias subseqüentes ao da sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A população do nosso País vem sofrendo com a crescente criminalidade e com a organização dos criminosos. A intensificação dos delitos e a organização dos criminosos, diante do falido sistema de segurança pública vigente, encontram a necessária guarida para continuar assolando as pessoas de bem que vivem nesta Nação.

Nos deparamos, em praticamente todos os Estados, com polícias mal remuneradas, desequipadas e desvalorizadas, que agonizam com a absoluta falta de condições para o efetivo combate à criminalidade. Somado a esses fatores, ainda verificamos a sobreposição de atuação, duplicidade de estrutura física e uma verdadeira desorganização no que concerne ao emprego da força de cada uma das instituições, em face de comandos distintos que, muitas das vezes, ao invés do trabalho integrado, acabam por disputarem espaço.

Sendo assim, com a presente proposta, pretendemos o nascimento de uma nova polícia organizada em uma única força, com todos os seguimentos e estrutura necessários ao acertado enfrentamento do crime. Não se trata de unificação das polícias, mas do nascimento de uma nova polícia.

Para tanto, primeiramente, desconstituiremos as polícias civis e militares dos Estados e do Distrito Federal, para constituir uma nova polícia, desmilitarizada e condizente ao trato para como cidadão brasileiro, cujo comando será único em cada ente federativo, subordinado diretamente ao seu governador, que nomeará o seu dirigente, dentre seus próprios membros, para mandato de dois anos, após a aprovação pela respectiva Câmara ou Assembléia Legislativa.

Visando a correta composição da nova polícia, estabelecemos a possibilidade de transposição dos cargos hoje existentes para os novos cargos, cuja estrutura básica também disciplinamos, de forma a atender às principais nuances do exercício da segurança pública. Disciplinamos que o novo Delegado de Polícia figurará como dirigente, auxiliado pelos Investigadores, Escrivães, Policiais e Peritos, estes últimos com autonomia técnico-funcional.

Na busca por uma polícia hígida e motivada, também estabelecemos a reserva para os demais integrantes, de cinquenta por cento das vagas para provimento dos cargos superiores, permitindo-lhes a progressão dentro da instituição, porém submetidos ao mesmo certame externo e mantida a oxigenação da instituição pelos demais cinquenta por cento das vagas voltadas ao provimento externo.

Neste diapasão, vislumbramos o nascimento de uma polícia forte e atuante e, para tanto, se faz necessário acurado controle, fator que entendemos suprido pela criação de um conselho poderoso e multifacetário, com corregedoria nacional e ouvidorias espalhadas por todos os entes federativos.

Pretendemos criar, ainda, estrutura administrativa básica, com o intuito de uniformização, fator que facilita a gestão e implementação de políticas nacionais de segurança pública.

De outra sorte, também no âmbito de segurança pública, pretendemos desmilitarizar os corpos de bombeiros, alguns ainda integrantes das polícias militares dos Estados, como fator impulsionador desse importante segmento, haja vista a desnecessidade do trato militar em uma atividade eminentemente civil.

Por outro lado, sabedores do fato de que o crime de menor monta e o de oportunidade também são fatores que muito incomodam a população, pretendemos entregar às guardas municipais a competência para atuarem na prevenção ao delito, com a coordenação do novo delegado de polícia, de maneira a elevar a segurança preventiva da população, na busca pela desmotivação do possível infrator.

Cabe ressaltar que nenhum dos integrantes das atuais polícias civis ou militares ou corpos de bombeiros militares, sofrerão qualquer tipo de prejuízo remuneratório ou funcional. Muito pelo contrário, garantida a irredutibilidade de vencimentos ou subsídios, com o enxugamento das estruturas vigentes, possibilitará ao Estado a necessária revisão remuneratória a maior.

Aliado a esse fato, a revisão remuneratória estará garantida pela também previsão da criação de fundo nacional, estadual e municipal de segurança pública, onde a União, os Estados e os Municípios destinarão percentual da sua arrecadação para esse fim.

Desta sorte, acreditamos que, com esta proposta de emenda constitucional, enfrentaremos as principais mazelas que assolam as nossas atuais instituições policiais.

A primeira e mais grave é dissonância das polícias na execução de ações que, por falta de comunicação, planejamento e comando único, acabam por se sobreporem, se anularem, despenderem esforços duplicados ou, o que é pior, rivalizarem-se;

A segunda é a duplicidade das estruturas físicas e de equipamentos, fatores que demandam custeio e investimento dobrados, se refletindo em verdadeiro desperdício de dinheiro público, em especial em uma área tão carente de recursos que é a segurança pública.

A terceira, por fim, se reflete nos constantes conflitos entre as polícias, seja de ordem laboral, onde uma invade a área de atuação da outra e nenhuma das duas acaba por atuar de forma eficiente; ou relativa ao constantes conflitos externos, até mesmo no interior desta Casa, onde interesses corporativistas impedem o avanço da legislação necessária à melhoria dos instrumentos de atuação do Estado contra o crime.

Portanto, a modificação proposta nos parece se revelar em um modelo voltado para eficiência dos organismos responsáveis pela segurança pública, necessário à resposta ao clamor da sociedade brasileira por um País com menos crimes e livre de impunidade.

À vista do exposto, peço o apoio dos meus ilustres Pares à presente Proposta de Emenda à Constituição.

Sala das Sessões, em 05 de novembro de 2009.

DEPUTADO CELSO RUSSOMANNO

ANEXO B

CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 432, DE 2009

(Dos Srs. Marcelo Itagiba, Celso Russomanno, Capitão Assunção, João Campos e outros)

Unifica as Polícias Civis e Militares dos Estados e do Distrito Federal; dispõe sobre a desmilitarização dos Corpos de Bombeiros; confere novas atribuições às Guardas Municipais; e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º, do art. 60, da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Os artigos 21; 22; 24; 32; 61 e 144, da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 21.....

XIV – organizar e manter a Polícia e o Corpo de Bombeiros do Distrito Federal e Territórios, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio; (NR)”

“Art. 22

XXI – normas gerais sobre armamento e mobilização das polícias e corpos de bombeiros dos Estados e do Distrito Federal e Territórios;

.....
XXX – organização, funcionamento, garantias, direitos e deveres da Polícia e do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal e Territórios. (NR)”

“Art. 24

XVI – organização, funcionamento, garantias, direitos e deveres das polícias e corpos de bombeiros dos Estados.

.....(NR)”

“Art. 32

§ 1º. Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios, cabendo-lhe, ressalvadas as competências previstas nos incisos XIV do art. 21 e XXX do art. 22 desta Constituição, dispor, mediante decreto, sobre organização e funcionamento da Polícia e do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal, quando não implicar aumento de despesa.

.....

§ 4º Lei federal disporá sobre a utilização, pelo Governo do Distrito Federal, da polícia e do corpo de bombeiros. (NR)”

.....

“Art. 61.

§ 1º.

II -

g) policiais e bombeiros do Distrito Federal e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoção, estabilidade, remuneração e aposentadoria. (NR)”

“Art. 144

IV – polícia e corpo de bombeiros dos Estados;

V – polícia e corpo de bombeiros do Distrito Federal e Territórios, mantidos pela União.

.....

§ 4º. A polícia dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, de natureza civil, instituída por lei como órgão permanente e único em cada ente federativo, essencial à Justiça, subordinada ao respectivo Governador, de atividade integrada de prevenção e repressão à infração penal, dirigida por autoridade policial, organizada com base na hierarquia e disciplina e estruturada em carreiras, ressalvada a competência da União, destina-se:

I – à preservação da ordem pública;

II – à polícia ostensiva e preventiva; e

III – ao exercício privativo da investigação criminal e da atividade de polícia judiciária, sob a presidência de autoridade policial.

§ 5º. O ingresso na carreira jurídica de autoridade policial das Polícias Federal, dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, far-se-á mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em sua realização, exigindo-se do candidato, bacharelado em direito e aprovação prévia em curso de formação profissional nas áreas preventivas e repressivas da infração penal, ministrado em Academia de Polícia.

§ 6º. Integram o quadro das Polícias dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, a carreira de autoridade policial, a de agente da autoridade policial e a de perito, cujo ingresso, ressalvado o disposto no §5º deste artigo, é condicionado à aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos e aprovação prévia em curso de formação técnico-profissional nas

áreas preventivas e repressivas da infração penal, ministrado em Academia de Polícia, na forma da lei, garantida a autonomia funcional no exercício da atividade científica.

§ 7º. A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do §4º do art. 39, observado piso nacional estabelecido em lei.

§ 8º. Nos concursos públicos para provimento dos cargos de autoridade policial e de perito das Polícias Federal, dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, reservar-se-ão 50 por cento das vagas para os agentes da autoridade policial que preencherem os requisitos exigidos em lei.

§ 9º. Os Municípios, conforme dispuser a lei, poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços, instalações e à atividade complementar de vigilância ostensiva da comunidade.

§ 10. O Corpo de Bombeiros dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, instituição permanente, de natureza civil, estruturada em carreiras, organizado com base na hierarquia e na disciplina, dirigido por autoridade de bombeiro, escolhido pelo respectivo Governador, para um mandato de dois anos, permitida recondução, destina-se à:

- I - execução de atividades de defesa civil.
- II – prevenção e a extinção de incêndios;
- III - ações de busca e salvamento, decorrentes de sinistros;
- IV - serviços de atendimento ao trauma e emergências pré-hospitalares;
- V – execução das perícias de incêndio, após a perícia criminal.

§ 11. O regime previdenciário dos integrantes dos órgãos de segurança pública obedece ao disposto no § 4º, do art. 40, garantida a paridade de remuneração entre ativos, inativos e pensionistas.

§ 12. Lei Complementar instituirá o fundo nacional, estadual e municipal de segurança pública, devendo a União, os Estados, e os Municípios, além de outras receitas que a lei dispuser, destinar percentual da sua arrecadação ao aperfeiçoamento constante da atividade policial e de defesa civil e dos profissionais que as exercem. (NR)”

Art. 2º. A Constituição Federal passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

“Art. 144-A. O controle da atividade funcional, administrativa e financeira dos órgãos relacionados no artigo 144 da Constituição Federal é exercido pelo Conselho Nacional de Segurança Pública, composto de dezoito membros nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal, para mandato de dois anos, admitida uma recondução, sendo:

- I – o Secretário Nacional de Segurança Pública, que o preside;
- II – duas autoridades policiais da União, integrantes da última categoria funcional da respectiva carreira, indicados por seus dirigentes;

III – uma autoridade policial da Polícia do Distrito Federal e Territórios, integrante da última categoria funcional da respectiva carreira, indicado por seu dirigente;

IV – seis autoridades policiais da Polícia dos Estados, integrantes da última categoria funcional das respectivas carreiras, indicados pelos respectivos Chefes de Polícia;

VII – duas autoridades dos Corpos de Bombeiros dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, integrantes da última categoria funcional da respectiva carreira, indicados por seus dirigentes;

VII – um magistrado indicado pelo Superior Tribunal de Justiça;

VIII – um membro do Ministério Público indicados pelo Procurador-Geral da República;

IX – dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;

X – dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada, um indicado pela Câmara dos Deputados e o outro pelo Senado Federal.

§ 1º. Observado o disposto no *caput*, compete ao Conselho Nacional de Segurança Pública:

I - zelar pela autonomia funcional das autoridades policiais e dos peritos dos órgãos de segurança pública, podendo expedir atos regulamentares, observados a legislação vigente, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;

II - zelar pela observância do art. 37 da Constituição Federal, e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por integrantes dos órgãos de segurança pública, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência dos Tribunais de Contas;

III - receber e conhecer das reclamações contra peritos e autoridades policiais, inclusive contra seus agentes, sem prejuízo da competência disciplinar das Corregedorias da respectiva instituição, podendo avocar processos disciplinares em curso e aplicar as penalidades administrativas previstas no Estatuto repressivo da Instituição.

IV - rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares dos integrantes dos órgãos de segurança pública, julgados há menos de um ano;

V - elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias sobre a situação das referidas instituições e das atividades do Conselho, o qual deve integrar a mensagem prevista no art. 84, XI;

VI - exercer o controle externo da atividade policial e dos corpos de bombeiros;

VII – julgar, em última instância, os recursos contra decisões administrativas adotadas no âmbito das referidas instituições.

§ 2º. O Conselho escolherá, em votação secreta, um Corregedor Nacional, dentre os integrantes das instituições de Segurança Pública que o compõem,

vedada a recondução, competendo-lhe, além das atribuições que lhe forem conferidas pela lei, as seguintes:

I - receber reclamações e denúncias, de qualquer interessado, relativas aos integrantes das referidas instituições e dos seus serviços auxiliares;

II - exercer funções executivas do Conselho, de inspeção e correição geral;

III - requisitar e designar integrantes das polícias e corpos de bombeiros do país, delegando-lhes atribuições.

§ 3º. O Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil officiará junto ao Conselho.

§ 4º. Leis da União e dos Estados criarão ouvidorias das polícias e dos corpos de bombeiros, competentes para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra seus integrantes, inclusive contra seus serviços auxiliares, representando diretamente ao Conselho Nacional de Segurança Pública.” (NR)

Art. 3º. O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido dos seguintes dispositivos:

“Art. 96. As Polícias Civil e Militar do Estado e as do Distrito Federal, a partir da data da promulgação da Emenda Constitucional nº ____, passam a ser denominadas, respectivamente, Polícia do Estado e Polícia do Distrito Federal e Territórios.

Parágrafo único. A mudança da denominação das Polícias Civil e Militar do Estado e as do Distrito Federal decorre da unificação de ambas em uma corporação policial nova, ficando vedada ao legislador ordinário interpretação da qual resulte a incorporação de uma por outra.

Art. 97. Na composição do quadro de autoridades policiais da nova Polícia, as autoridades oriundas do oficialato da polícia militar dos Estados e do Distrito Federal ficam transpostos para a atividade de polícia ostensiva e preservação da ordem pública; e as autoridades oriundas da carreira de delegado de polícia civil dos Estados e do Distrito Federal, para a atividade de investigação criminal e de polícia judiciária, obedecidas as regras de transição estabelecidas nos parágrafos deste artigo.

§ 1 A Direção Geral da Polícia dos Estados e a do Distrito Federal e Territórios será exercida pelo período de dois anos, alternadamente, por autoridade policial oriunda da extinta carreira de delegado de polícia e da de oficial da Polícia Militar remanescentes das extintas instituições, escolhido pelo respectivo Governador, dentre os integrantes da última categoria funcional, até que uma autoridade policial, formada pelo novo sistema previsto nesta emenda, reúna condições para assumir e exercer a direção da nova entidade.

§ 2º No período de transição, quando ocupado o cargo de Diretor Geral de Polícia por autoridade policial oriunda de uma polícia, o cargo de Diretor Geral Adjunto de Polícia será ocupado por autoridade policial oriundo da outra.

§ 3º Em até 2 (dois) anos a partir da data da promulgação da Emenda Constitucional nº ____, os cargos das carreiras das polícias civis e militares dos Estados e do Distrito Federal serão transformados, por lei do respectivo ente, em cargos do novo quadro, mantendo a correspondência entre a situação funcional anterior e a nova, garantida, em qualquer caso, para ativos, inativos e pensionistas, a irredutibilidade de vencimentos ou subsídios.

§ 4º Fica autorizada a lotação de autoridades policiais da nova Polícia oriundo de cargo de delegado de polícia da extinta Polícia Civil em cargo com função policial ostensiva ou preventiva, e a lotação de autoridades policiais da nova Polícia oriundo do oficialato da extinta Polícia Militar em cargo com função policial investigativa, atendidos os requisitos constitucionais e legais.

§ 5º. Lei federal, de iniciativa do Presidente da República, disporá sobre regras gerais das Polícias, em especial sobre ingresso, denominação de cargos e carreiras, estrutura organizacional básica e outras situações especiais, consideradas as peculiaridades de suas atividades, que devem ser uniformemente observadas pelas leis dos respectivos entes federativos.

Art. 98. Os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados e do Distrito Federal passam a ser denominados, respectivamente, Corpos de Bombeiros dos Estados e Corpo de Bombeiros do Distrito Federal e Territórios.

§ 1º. Lei do respectivo ente disporá sobre o ingresso e a estrutura funcional dos Corpos de Bombeiros do Estado e do Distrito Federal e Territórios.

§ 2º Em até 2 (dois) anos a partir da data da promulgação da Emenda Constitucional nº ____, os cargos das carreiras dos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados e do Distrito Federal serão transformados, por lei do respectivo ente, em cargos do novo quadro, mantendo a correspondência entre a situação funcional anterior e a nova, garantida, em qualquer caso, para ativos, inativos e pensionistas, a irredutibilidade de vencimentos ou subsídios”.

Art. 4º. Vencido o prazo de que trata o §3º do art. 97 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias sem que a União, o Estado ou o Distrito Federal implemente as medidas de que trata esta Emenda, o Conselho Nacional de Segurança Pública o fará mediante resolução que vigorará até que o ente respectivo o faça.

Art. 5º Ficam revogados o art. 42; os §§ 3º, 4º e 5º, do art. 125; § 6º e 7º, do art. 144; e o inciso VII, do art. 129; todos da Constituição Federal.

Art. 6º. Esta Emenda entra em vigor cento e oitenta dias subseqüentes ao da sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

No Brasil, o atual sistema de segurança pública teve notória ingerência das Forças Armadas (Exército, Marinha e Aeronáutica), tanto na composição quanto na administração dos órgãos estatais encarregados da “segurança interna” do Estado.

Essa cultura da segurança pública, de defesa do Estado, oriundo do estigma da segurança nacional, essencialmente nos períodos de governos ditatoriais no Brasil, provocou verdadeiras “anomalias” no sistema de segurança pública nacional, dentre os quais, a existência de duas polícias no âmbito estadual: Polícia Militar, responsável pela preservação da ordem pública através do policiamento ostensivo e preventivo; e a Polícia Civil, responsável pela investigação dos crimes ocorridos, tudo para que o Ministério Público inicie a ação penal.

Em plena era da globalização e da tecnologia, com o crime transnacional, esse modelo está esgotado uma vez que foi idealizado, nos anos do governo militar, para a segurança do Estado, na linha da ideologia da segurança nacional.

Infelizmente, na elaboração do Constituição Federal de 1988, na qual o legislador teve a oportunidade de reformular totalmente os órgãos de segurança pública brasileiro, já fatigado, ineficiente, e o que é pior, contaminado pelas mazelas típicas de regimes ditatoriais, não foi possível avançar, na democratização desse sistema.

Nos dias atuais, apesar dos avanços constitucionais nos mais diversos segmentos da vida pública e social do país, muitos estudiosos e analistas brasileiros sobre segurança pública, criticam a forma como ficou delineada a área de segurança pública pelo constituinte de 1988, ainda mais após essa experiência de quase 20 anos de vigência desse modelo, período mais que suficiente para analisarmos e compreendermos a inoperância das polícias, no sentido de não contribuírem significativamente para redução ou pelo menos controle dos índices de criminalidade.

O sistema de segurança pública, com as suas instituições tem um só objetivo: a defesa da vida, da cidadania e do patrimônio do povo, que sem a soma de esforços, torna-se praticamente “impossível”.

Diante dessa vigente composição, observa-se um complicador a mais para essas instituições de segurança pública desenvolver, implantar e obter sucesso em políticas de segurança pública que tenha como objetivo o controle da criminalidade, principalmente quando esse objetivo está centrado na prevenção, o que sem dúvidas demanda esforços concentrados e mais que integrados. Isso sem acrescentar, que as duas polícias, da forma como estão delineadas, não realizam o necessário ciclo completo de polícia, o que significa mais um argumento para realizar a reestruturação dos órgãos responsáveis pela segurança pública brasileira.

Apesar de gestores públicos tomarem medidas que considerem de peso e capazes de evitar o recrudescimento da criminalidade, seja através da aquisição de armamentos e equipamentos, viaturas, ou aumento do efetivo policial nas ruas, poderão estar errando querendo acertar, pois o Brasil tem uma organização político-administrativa “*sui generis*”. Parece óbvio, mas a muitos passa despercebido o dado de que o Brasil não é um país unitário. Este dado é significativo porque, com a queda da monarquia, cria-se artificialmente uma República Federativa num país de tradição centralizadora, onde se espera que tudo venha de cima para baixo. Tudo depende do poder central; hoje, do Governo Federal.

Diante desse quadro, temos elementos que comprovam os motivos pelos quais algumas ações no âmbito da segurança pública estadual/distrital não evoluem como deveriam e outras ficam estagnadas em virtude da vigente composição político-administrativa do Estado, sendo obstáculos para implantação de políticas capazes de aprimorar a eficiência policial reduzindo-se a impunidade e que sejam compatíveis com os valores democráticos de respeito aos direitos humanos e civis.

Para vencermos este modelo obsoleto temos que discutir alguns paradigmas, tais como:

1) não é verdadeira a idéia de que prevenção do crime - largamente atribuída às Polícias Militares - e a investigação das Polícias Civas sejam atividades tão diferenciadas e distanciadas que demandem organizações completamente diferentes em estrutura, treinamento, valores, áreas de operação, disciplina, normas administrativas e operacionais;

2) Nas polícias modernas as funções de policiamento uniformizado e investigação devem boa parte de seus êxitos à interpenetração dessas funções, desde a fase de diagnóstico, planejamento e até a execução das ações.

3) A responsabilidade por uma área de ação policial é difícil de compartilhar. Em matéria organizacional é incompreensível dividir entre dois chefes a responsabilidade para planejar e executar ações de uma mesma atividade para conseguir resultados significativos;

4) Estruturas diferentes que atuam no mesmo espaço sobre o mesmo problema tendem a constante rivalidade e atrito;

5) A coordenação das polícias através da designação de uma pessoa de fora dos quadros policiais traz mais complexidade para o problema. Secretários da Segurança, que são chefes da polícia estadual sem serem policiais, terão dificuldade para compreender a complexidade do trabalho policial, o que dificulta a tomada de decisões críticas para promover a eficiência e eficácia do aparato policial, além de trazer problemas de aceitação de um chefe estranho ao meio policial;

6) O duplo aparato policial demanda dispêndios extraordinários com investimentos e custeios duplicados com instalações, equipamentos estruturas administrativas e operacionais, o que compromete o limitado orçamento da segurança e até as possibilidades de pagamento de salários mais dignos;

7) As polícias civil e militar, na maioria das vezes são comandadas por policiais que passaram a maior parte da carreira distanciados do fundamental policiamento territorial e, por isso, não conhecem intimamente o fundamento preventivo do serviço policial, que demanda a integração das atividades do policiamento uniformizado e da investigação. Esses chefes policiais acabam passando o conceito equivocado de organização policial às autoridades e à opinião pública;

8) os Lobistas das polícias, freqüentam o Congresso Nacional à margem dos governos na luta pela manutenção do *status quo*;

9) o governo federal, os governos estaduais, assim como os deputados e senadores, geralmente não têm idéia clara de como deveria ser um modelo funcional de polícia, nem de como isso seria importante para maior eficácia no controle da criminalidade, e ficam reféns do "loby";

10) a ideologia segmentada de que a polícia não pode ser militar não é verdadeira, pois o mundo civilizado aponta modelos estrangeiros onde existe polícia militarizada (como França, Portugal, Itália, Espanha, Argentina, Chile, Peru, Argentina, Colômbia);

11) nenhuma polícia do mundo sobrevive sem hierarquia e disciplina, independente do regime militar ou civil, pois perderia sua capacidade de responder prontamente as ordens de seus superiores e seria mais vulnerável à corrupção;

12) o conflito constante das duas instituições, seja intencionalmente ou devido a natureza do serviço, pois acabam “invadindo” a área de atuação uma da outra, sendo constatado por exemplo que o serviço de inteligência da Polícia Militar, o qual é responsável pela investigação de responsabilidade da polícia judiciária militar (crimes militares) e fiscalização da disciplina interna, realiza costumeiramente serviços de polícia judiciária civil entrando numa esfera que não é de sua competência;

13) no mesmo rumo, a Polícia Civil, que deve e necessita executar seu trabalho veladamente e concentrar seus esforços na elucidação dos crimes ocorridos com objetivo de descobrir a autoria e materialidade do fato, de praxe, executa também em algumas ocasiões o policiamento ostensivo, invertendo, semelhante a Polícia Militar, os valores e objetivos das instituições policiais.

Como já frisado, percebe-se uma inversão de valores, intencional ou não, onde a Polícia Militar quer ser judiciária civil e a Polícia Civil quer ser ostensiva, o que resulta no “Ciclo Completo de Polícia”, que é a execução das funções judiciário-investigativa e ostensivo-preventiva pela mesma instituição policial. Sendo que para isso tornar-se realidade no Brasil, passa pela inevitável reestruturação do subsistema policial mediante emenda ao texto Constitucional Federal de 1988.

Além disso, devemos lembrar que as relações sociais evoluem diariamente e as instituições policiais, para acompanhar essa evolução em seus diversos aspectos, devem aprimorar-se para evoluir junto, racionalizando meios e equacionando recursos, desde financeiros, tecnológicos, materiais e humanos, com objetivo de melhorar a prestação de serviço de segurança pública a sociedade, de forma eficiente e eficaz.

Sala das Sessões, em 11 de novembro de 2009.

Marcelo Itagiba

PSDB/RJ

Celso Russomanno

PP/SP

Capitão Assunção

PSB/ES

João Campos

PSDB/GO