



Centro Universitário do Distrito Federal – UDF
Coordenação do Curso de Direito

FÁBIO AURÉLIO GURGEL DE LIMA

UNIFICAÇÃO DAS POLÍCIAS

Brasília - DF
2010

FÁBIO AURÉLIO GURGEL DE LIMA

UNIFICAÇÃO DAS POLÍCIAS

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Coordenação de Direito do Centro Universitário do Distrito Federal - UDF, como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito
Orientador: Valdinei Cordeiro Coimbra

Brasília -DF

2010

Lima, Fábio Aurélio Gurgel.

Unificação das Polícias/ Fábio Aurélio Gurgel de Lima. – Brasília, 2010.
70 fls.

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Coordenação de Direito do Centro Universitário do Distrito Federal - UDF, como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito.
Orientador: Valdinei Cordeiro Coimbra

1.Direito Penal. 2. Unificação das Polícias

CDU - 343

Proibida a reprodução total ou parcial de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, sem permissão expressa do Autor. (Artigo 184 do Código Penal Brasileiro, com a nova redação dada pela Lei n.º 8.635, de 16/03/1993).

FÁBIO AURÉLIO GURGEL DE LIMA

UNIFICAÇÃO DAS POLÍCIAS

Trabalho de conclusão de curso apresentado à
Coordenação de Direito do Centro Universitário do
Distrito Federal - UDF, como requisito parcial para
obtenção do grau de bacharel em Direito Orientador:
Valdinei Cordeiro Coimbra

Brasília, _____ de _____ de 2010

Banca Examinadora

Nome do Examinador
Titulação
Instituição a qual é filiado

Nome do Examinador
Titulação
Instituição a qual é filiado

Nome do Examinador
Titulação
Instituição a qual é filiado

Nota: _____

DEDICATÓRIA

Dedico à minha família, especialmente aos meus Avós, in memoriam, aos meus Pais e aos amigos pelo apoio na realização deste trabalho.

AGRADECIMENTO

Agradeço primeiramente a Deus, familiares, amigos, dentre os quais incluo o Prof. Valdinei, meu orientador, pelo apoio e paciência despendidos nesta importante empreitada final.

RESUMO

Este trabalho promove um novo modelo policial no Brasil, abordando a unificação das polícias como forma mais eficaz no combate à criminalidade e violência, assim como, propõe uma polícia a serviço da sociedade e não do Estado, como ocorre hoje em dia. O atual sistema se mostra ultrapassado e pouco eficiente, montado nos anos de ditadura militar para servir ao Estado e não a população, o que perdura até a época atual. Por meio da desmilitarização das Polícias Militares e extinção das Polícias Civas, ambas as instituições enfocadas neste estudo, sugere-se a criação de uma Nova Polícia Única de abrangências estaduais e Distrital. Para tanto, faz-se necessária uma mudança na Constituição Federal, mediante Emenda Constitucional, para que o processo se concretize. Não obstante às alterações de nomenclatura, propõe-se, outrossim, uma nova estrutura organizacional em termos de comando e hierarquia, formação profissional e cargos, assim como, a fusão das atribuições inerentes a cada uma das forças em comento na Nova Polícia. A presente monografia também tem o intuito de difundir a problemática da segurança pública para o mundo acadêmico, vez que o tema é pouco abordado nos trabalhos e salas de aula da faculdade.

Palavras-chave: Unificação; Polícia; Sociedade; Estado; Constituição.

RESUMEN

Este artículo desarrolla un nuevo modelo de policía en Brasil, frente a la unificación de la policía como los más eficaces en la lucha contra la delincuencia y la violencia, y propone una fuerza policial para servir a la sociedad y no el Estado, como ocurre hoy en día. El sistema actual es anticuado y muestra ineficaz, montado en los años de dictadura militar para servir al Estado y no a la población, que dura hasta hoy. A través de la desmilitarización de la Policía Militar y Civil de Policía de la extinción de ambas instituciones se centró en este estudio, se sugiere la creación de una nueva policía única en todo los estados y distrito federal. Para ello, es necesario un cambio en la Constitución federal por la Enmienda Constitucional, para que el proceso se hará realidad. A pesar de los cambios de nomenclatura, se propone, en cambio, una nueva estructura organizativa en términos de mando y jerarquía, la formación profesional y el empleo, así como la fusión de las competencias inherentes a cada una de las fuerzas que se esté discutiendo en Nueva Policía. Esta monografía también tiene como objetivo difundir el tema de la seguridad pública para el mundo académico, ya que el tema se aborda raramente en los trabajos y aulas universitarias.

Palabras claves: ***Unificación, Policía, Sociedad, Estado, Constitución.***

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1. POLÍCIA: CONCEITO, ORIGEM, CARACTERÍSTICAS	10
2. HISTÓRICO DA POLÍCIA NO BRASIL	15
3. ATUAL ABORDAGEM CONSTITUCIONAL	20
3.1 Atribuição Constitucional da Polícia Civil	22
3.2 Atribuição Constitucional da Polícia Militar	24
4. MODELOS POLICIAIS EM OUTROS PAÍSES	27
5. DA NECESSIDADE DE ALTERAÇÕES CONSTITUCIONAIS	32
6. TRANSIÇÃO PARA UNIFICAÇÃO	36
7. VANTAGENS E DESVANTAGENS DA UNIFICAÇÃO	43
8. NOVAS ATRIBUIÇÕES DA POLÍCIA OSTENSIVA E JUDICIÁRIA	50
8.1 Efetivo de Operação Civil	51
8.2 Efetivo de Operação Fardada	52
CONCLUSÃO	57
REFERÊNCIAS	59
ANEXO	61

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objeto fazer despertar na sociedade brasileira da necessidade de uma alteração nos rumos da Política de Segurança Pública deste país. Como Policial Civil que sou, atuando na Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal, observo de perto a imensa dificuldade das autoridades e demais membros das Polícias Civil e Militar, no combate à criminalidade e na troca de informações. A unificação das polícias, ao meu sentir, é uma tentativa de mudar este quadro e tornar mais eficiente todo o aparato policial na busca da solução dessa problemática, sem esquecer que a Segurança Pública é uma atividade voltada para a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio, ou seja, tem que estar voltada ao cidadão.

O tema da unificação das polícias é pouco abordado nas monografias das universidades, o que me fez explorá-lo no meu trabalho final de curso, pois a violência, infelizmente, está nos holofotes da mídia, incutindo na sociedade brasileira um sentimento de medo e descrédito das instituições que compõem a Segurança Pública.

Por esse motivo, o cerne deste estudo são duas das instituições da Segurança Pública – Polícias Cíveis e Militares dos Estados e do Distrito Federal – que, historicamente, disputam poder, influência, conceito, autonomia e informações, de forma a prejudicar seus serviços perante a sociedade.

Os propósitos do trabalho podem ser divididos em dois aspectos: os gerais e específicos, tais como se seguem.

Por ser um tema relativamente novo e pouco abordado, como objetivos gerais do trabalho, pretendo tornar a atividade policial e suas atribuições mais conhecidas do público acadêmico, assim como, inserir nele uma maior reflexão acerca da unificação das polícias como uma tentativa mais eficaz contra a criminalidade e como atuação junto à comunidade.

Ao tempo em que dentre os objetivos específicos estão: unificar as funções das polícias; melhorar a circulação de informações na nova instituição; sanar a competição e concorrência entre as duas forças; melhorar seu acesso e relacionamento com a comunidade; adequar a atuação da polícia no combate ao crime organizado e criminalidade; e atuar como meio efetivo na prevenção da violência.

Neste sentido, propõe a formação de uma Nova Polícia voltada para o Povo e suas demandas e não aos anseios do Estado ou daqueles com interesses sobrepostos aos da população que impedem avanços em direção à unificação de ambas as instituições.

Para realização deste estudo foram consultados livros das áreas de segurança pública, constitucional, penal e de processo, haja vista a abrangência e complexidade do tema, sem se olvidar dos periódicos e sites relacionados ao assunto.

Foram juntados no trabalho citações diretas e indiretas, a fim de consubstanciar a pesquisa, bem como, coletou-se informações e dados por meio das fontes acima descritas.

O trabalho foi feito em oito capítulos, sendo que o primeiro esclareceu acerca da origem, conceito e característica das instituições policiais, assim como sua evolução desde a época do império romano até a forma que hoje se lhe emprega. No segundo, restou abordado a história e surgimento da polícia no Brasil, sendo institucionalizada com a chegada da família real portuguesa ao nosso País. No terceiro título, mencionaram-se as atribuições das duas forças policiais em tela, Polícia Civil e Polícia Militar, à luz da Constituição Federal. O quarto capítulo focou-se nos diferentes modelos policiais adotados por diversos países, graus de centralização e descentralização, com respectivas atribuições. A quinta unidade destaca a necessidade de alterações constitucionais para que o processo de unificação ocorra, o que deverá ser feito mediante Emenda Constitucional. No capítulo sexto foi comentado o período de transição do atual modelo para o novo, com informações à população e aos membros das corporações, unificação de comando, formação profissional, atribuições e cargos. Foram ainda elencados, no capítulo sétimo, os prós e contras com citação de diferentes opiniões sobre a unificação das forças.

Finalmente, chegou-se na oitava e derradeira seção, onde foram sugeridas as novas atribuições da nova Polícia, além da estrutura de cargos, promoções, formações dos membros, novo comando e o efetivo civil e fardado com suas devidas funções, chegando-se a conclusão que a unificação proposta é a melhor alternativa para uma polícia mais atuante em prol da sociedade.

1. POLÍCIA: CONCEITO, ORIGEM, CARACTERÍSTICAS

A atividade policial é exercida pela polícia, instituição detentora de poderes delegados pelo Estado, a fim de manter a ordem e a segurança pública, protegendo a sociedade de ações criminosas.

Nesse sentido, importante comentário acerca da origem da instituição e evolução na abrangência do conceito do vocábulo “polícia” faz o autor Marcelo Ferreira de Souza:

No decorrer dos séculos, o termo polícia teve vários significados. Variou desde a sua simples etimologia, segundo a qual a polícia era “o conjunto das instituições necessárias ao funcionamento e à conservação da cidade Estado”. Na Idade Média, indicava a “boa ordem da sociedade civil”. Seguindo essa tendência de significação mais abrangente, na Idade Moderna, compreendia “toda atividade da administração pública”. A partir do início do século XIX, o significado voltou a ser mais restrito, passando a identificar-se como a “atividade tendente a assegurar a defesa da comunidade dos perigos internos”.¹

Na mesma via, para melhor entendimento deste trabalho, mister citar e compreender a origem e o significado da palavra Polícia. Pois bem, o vocábulo *polícia*, do grego *politéia* – de *polis* (cidade) – significou a princípio, o ordenamento jurídico do Estado, governo da cidade e, até mesmo, a arte de governar. Em Roma, o termo *politia* adquiriu um sentido todo especial, significando a ação do governo no intuito “de manter a ordem pública, a tranqüilidade e paz interna”²; posteriormente passou a indicar “o próprio órgão estatal incumbido de zelar sobre a segurança dos cidadãos.”³

Acerca do tema, assim observa o respeitável doutrinador e jurista Fernando Costa Tourinho Filho:

A Polícia, com o sentido que hoje se lhe empresta – órgão do Estado incumbido de manter a ordem e a tranquilidade 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.⁴

Continua o autor a dissertar sobre o assunto:

¹ SOUZA, Marcelo Ferreira de. Segurança Pública e Prisão Preventiva – No Estado Democrático de Direito. Ed. Lumen Juris. Rio de Janeiro. 2008, p. 33.

² Tourinho Filho, Fernando Costa, 1928-Processo Penal, volume 1 / Fernando da Costa Tourinho Filho. – 29. Ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2007. p. 191/192.

³ Tourinho Filho, Fernando Costa, 1928-Processo Penal, volume 1 / Fernando da Costa Tourinho Filho. – 29. Ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2007. p. 191/192.

⁴ Tourinho Filho, Fernando Costa, 1928-Processo Penal, volume 1 / Fernando da Costa Tourinho Filho. – 29. Ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2007. p.192

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.⁵

Com efeito, a preocupação com a manutenção da ordem e segurança pública teve seu início e primeiros registros desde o império romano, com o surgimento dos primeiros funcionários responsáveis em noticiarem os delitos aos Magistrados da época.

Professor do Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília - UnB, Arthur T. M. Costa⁶, no artigo: “Como as democracias controlam as polícias” publicado no periódico *Novos Estudos*, frisa que independentemente da formação política, a atividade policial se faz presente em quase todas as nações, desde as cidades-Estado Gregas até os Estados contemporâneos, contudo varia quanto ao seu sentido e modelo de atuação, até o surgimento da idéia atual dessa força, resultado do seu processo histórico de formação. Esclarece o autor que a atividade policial é intimamente ligada à política, o que pode ser constatado pela mesma origem espistemológica entre os vocábulos “polícia” e “política”, ambas derivam do grego *polis*, que significa constituição e organização da autoridade coletiva, ou seja, diz respeito à forma como essa autoridade coletiva exerce o poder.

Por sua vez, Luiz Carlos Rocha, em livro sobre *Investigação Policial*, assim dispõe, acerca do papel da Polícia:

A Polícia representa um papel crítico na previsão, prevenção e repressão ao crime e no processo legal. Até o século XIX, o termo “polícia” era usado para indicar a administração civil interna da cidade-Estado, mas na época moderna a palavra designa uma corporação organizada para manter a ordem pública e investigar as infrações da lei.⁷

Neste sentido, diante da evolução de suas atribuições, sobrevieram algumas características e/ou divisões da instituição, as quais dependem de alguns fatores para se adequarem a essa ou aquela classificação, conforme seja sua atividade, lugar, objeto ou organização, como leciona Fernando Capez.⁸ A saber:

- a) Quanto ao lugar onde se desenvolve sua atividade, a Polícia pode ser terrestre, marítima ou aérea.
- b) Quanto à exteriorização, ostensiva ou secreta, conforme desenvolva sua atividade ostensiva ou secretamente.

⁵ Tourinho Filho, Fernando Costa, 1928-Processo Penal, volume 1 / Fernando da Costa Tourinho Filho. – 29. Ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2007. p. 192.

⁶ COSTA, Arthur T. M. Como as democracias controlam as polícias. *Novos Estudos*. n. 70. 2004. p. 67/68.

⁷ ROCHA, Luiz Carlos. *Investigação Policial: teoria e prática* – São Paulo: Saraiva, 1998. p. 9/10.

⁸ CAPEZ, Fernando. *Curso de Processo Penal*. 15ª ed. ver. e atual. – São Paulo: Saraiva. 2008. p. 71.

c) Quanto à organização, pode ser leiga ou de carreira.

d) Finalmente, quanto ao seu objeto, costumam os autores distinguir a Polícia em Administrativa (ou de Segurança) e Judiciária.

Para o sobredito doutrinador, a Polícia Judiciária atua como “função auxiliar à justiça, [...], quando os atos que a polícia administrativa pretendia impedir não foram evitados.”⁹

Ao tempo em que Tourinho Filho entende que Polícia Administrativa e Polícia de Segurança são diferentes. Para este autor, a Administrativa tem por objeto “as limitações impostas a bens jurídicos individuais”¹⁰, visando assegurar por completo o êxito da administração, exemplificando a Polícia Aduaneira, Polícia Rodoviária Federal e Polícia Ferroviária Federal neste tipo de policiamento.

Ao fim, Alexandre de Moraes assim se manifesta sobre o assunto, citando o conceito de polícia para Guido Zanobini:

[...] a atividade da administração pública dirigida a concretizar, na esfera administrativa, independente da sanção penal, as limitações que são impostas pela lei à liberdade dos particulares ao interesse da conservação da ordem, da segurança geral, da paz social e de qualquer outro bem tutelado pelos dispositivos penais, [...].¹¹

Continua o autor, classificando as polícias em dois grandes segmentos: “polícia administrativa” e “polícia judiciária”, sendo a primeira, também conhecida como polícia preventiva, consistente no “conjunto de intervenções da administração, conducentes a impor à livre ação dos particulares a disciplina exigida pela vida em sociedade.”¹²

Destaque-se, portanto, que o presente trabalho focaliza a Polícia quanto ao seu objeto, mais especificamente desenvolve o tema sobre as Polícias de Segurança e Judiciária.

Sendo assim, serão abordados os aspectos da polícia de segurança ostensiva (preventiva) e a judiciária (repressiva, investigativa) os quais representam a atuação do Estado para o enfrentamento dos problemas que põem em risco a incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Nessa via, a prevenção configura o conjunto de medidas visando à preservação da ordem pública, enquanto a repressão consiste na adoção de

⁹ CAPEZ, Fernando. Curso de Processo Penal. 15ª ed. ver. e atual. – São Paulo: Saraiva. 2008. p. 72.

¹⁰ Tourinho Filho, Fernando Costa, 1928-Processo Penal, volume 1 / Fernando da Costa Tourinho Filho. – 29. Ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2007. p. 192.

¹¹ MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 25ª ed. – São Paulo: Atlas, 2010. p. 813.

¹² MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 25ª ed. – São Paulo: Atlas, 2010. p. 813/814.

medidas que visam à sua restauração, quando essa ordem pública está comprometida.

Com efeito, convém tecer breves comentários acerca das atividades de cada uma dessas Polícias, balizada na doutrina, conforme se segue:

A polícia de segurança atua primordialmente nas medidas preventivas, visando a não-alteração da ordem jurídica, agindo com certa discricionariedade, ou seja, sem as imposições da Lei, porém, sem arbitrariedades.

Sendo assim, segundo entendimento de Hidejalma Muccio, a polícia de segurança “atua antes do cometimento da infração penal e seu objetivo é impedir que o Direito Penal objetivo seja violado, pondo a salvo bens jurídicos individuais e coletivos.”¹³

A atuação da polícia de segurança independe de qualquer autorização judicial, pois possui discricionariedade ao agir. No entanto, é evidente que ela atua dentro da Lei, mas para o seu exercício, independe de quaisquer determinações dos juízes. “Toma a iniciativa das ações e procedimentos recomendados para garantir a ordem, a tranquilidade e a paz pública, toda vez que entendê-las ameaçadas ou passíveis de ameaças, sem necessitar de qualquer autorização judicial, [...]”¹⁴

Suas funções exteriorizam-se em meios preventivos que se realizam para evitar toda possível causa de turbação da ordem jurídica, ou de dano, ou de perigo às pessoas ou às coisas.

Por seu turno a polícia judiciária atua quando os delitos não foram evitados. Tourinho Filho ensina: “quando os fatos que a Polícia de Segurança pretendia prevenir não puderam ser evitados”¹⁵ ou nem sequer imaginava poderem acontecer, a Polícia Judiciária intervém. “Até então, a instituição incumbida de tal tarefa era denominada de Polícia Judiciária”¹⁶, nome que lhe empresta o Código de Processo Penal.

Contudo, ainda citando o sobredito autor, o texto Constitucional, em seu artigo 144, § 4º, dispõe que: “Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia

¹³ MUCCIO, Hidejalma. Inquérito Policial – Teoria e Prática – 2ª Ed. atual., rev. e ampl. Jaú, SP: HM editora, 2006 – (Temas de Processo Penal). p. 289.

¹⁴ MUCCIO, Hidejalma. Inquérito Policial – Teoria e Prática – 2ª Ed. atual., rev. e ampl. Jaú, SP: HM editora, 2006 – (Temas de Processo Penal). p. 289.

¹⁵ TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. Processo Penal. vol. 1 – 29ª ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva. 2007. P. 193.

¹⁶ TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. Processo Penal. vol. 1 – 29ª ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva. 2007. P. 193.

de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares”¹⁷.

Segundo Hidejalma Muccio, a polícia judiciária é aquela que “colhe os elementos necessários à instauração da ação penal pelo órgão do Ministério Público (ação penal pública) ou pelo ofendido (ação penal privada)”.¹⁸

A Polícia Civil tem, assim, por finalidade investigar as infrações penais e apurar sua respectiva autoria, a fim de que os titulares da ação penal – Ministério Público (nas ações penais públicas) ou o ofendido (nas ações penais privadas) – disponham de elementos para ingressar em juízo.

¹⁷TÁCITO, Caio. Constituições Brasileiras. 5ª ed. – Brasília: Senado Federal: Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2005, v. 7. p. 151.

¹⁸ MUCCIO, Hidejalma. Inquérito Policial – Teoria e Prática – 2ª Ed. atual., rev. e ampl. Jaú, SP: HM editora, 2006 – (Temas de Processo Penal). p. 289.

2. HISTÓRICO DA POLÍCIA NO BRASIL

O surgimento da instituição policial em nossa nação, remonta da época do Brasil colônia, mais especificamente com a vinda da família real portuguesa, quando foi criada a Polícia da Capital e a Polícia do País.

Acerca da origem da instituição no Brasil, assim assinala o autor Marcelo Ferreira de Souza:

No Brasil, a polícia surgiu em 1808, com a mudança de D. João VI e toda a Corte Portuguesa para o país, em razão das ameaças da expansão das conquistas de Napoleão Bonaparte. Por meio do Alvará de 10 de maio daquele ano, o então príncipe regente instituiu a Polícia da Capital e a Polícia do País.¹⁹

Continua o aludido autor, citando a definição contemporânea de Norberto Bobbio, que conceitua polícia como o meio pelo qual o Estado impõe aos indivíduos as limitações legais à liberdade de forma a manter a ordem pública intactas, assegurando proteção dos cidadãos de qualquer bem jurídico tutelado pelo Direito Penal.²⁰

Por sua vez, o jornalista Hélio Bicudo, no que diz respeito a origem das instituições policiais no Brasil, expõe no seu artigo “A unificação das polícias no Brasil” que entre o final do século passado e o início deste, cada antiga província tratou logo de garantir sua independência com a organização de forças capazes de dificultar ou impedir qualquer tentativa da União – poder central – de anular tal autonomia, por meio do uso das Forças Armadas, representadas à época pelo Exército e Marinha.²¹

O sobredito autor assim finaliza: “Foi assim que se constituíram pequenos exércitos estaduais chamados ‘Forças Públicas’, ‘Brigadas’, ou qualquer outra designação que ainda tenham.”²²

Conforme entendimento de Luiz Flávio Saporì, abaixo descrito, a Segurança Pública ganhou relevância na sociedade brasileira nas duas últimas décadas:

O estudo da criminalidade e da violência na sociedade brasileira avançou nos últimos vinte anos. O conhecimento acumulado nesse período já nos permite ter uma noção mais aguçada das características do fenômeno criminoso, de seus autores, de suas vítimas, de seus impactos na qualidade de vida da população. A despeito de eventuais divergências, estamos mais

¹⁹ SOUZA, Marcelo Ferreira de. Segurança Pública e Prisão Preventiva – o Estado Democrático de Direito. Ed. Lumen Juris. Rio de Janeiro. 2008, p. 33.

²⁰ SOUZA, Marcelo Ferreira de. Segurança Pública e Prisão Preventiva – No Estado Democrático de Direito. Ed. Iuris. Rio de Janeiro. 2008, p. 33.

²¹ BICUDO, Hélio. A unificação das polícias no Brasil. Estudos Avançados 14 (40), 2000. p. 92.

²² BICUDO, Hélio. A unificação das polícias no Brasil. Estudos Avançados 14 (40), 2000. p. 92.

municipiados de análises teóricas e de evidências empíricas que possibilitam a compreensão, com relativa confiabilidade, dos processos sociais geradores da deterioração progressiva e intensa da ordem pública em nossos grandes centros urbanos desde o início da década de 1980. tem sido incômodo reconhecer que esse processo acompanhou de perto a consolidação das instituições democráticas. Democracia e violência têm caminhado juntas na história recente da sociedade brasileira pela proeminência da segunda.²³

A evolução da sociedade com novas necessidades e desafios de convivência, vem ditando a abrangência dos conceitos e estudos sobre polícia, segurança pública e criminalidade, temas que ganham maior importância por parte das autoridades de um modo geral, não somente ligadas a área, vez que o assunto atinge toda uma população de um Estado (nação).

Sendo assim, vale mencionar a lição de Alexandre de Moraes que, citando Tercio Sampaio Ferraz Jr., assim argumenta:

Faz mister uma política nacional de segurança pública, para além da transitoriedade dos governos e arredada de toda instrumentalização clientelística, [...], devemos conscientizar-nos de que os temas de segurança pública não pertencem apenas às polícias, mas dizem respeito a todos os órgãos governamentais que se integram, por via de medidas sociais de prevenção ao delito. A comunidade não deve ser afastada, mas convidada a participar do planejamento e da solução das controvérsias que respeitem a paz pública.²⁴

Acerca do assunto, esclarece Luiz Flávio Saporì que as políticas públicas de segurança para o controle da criminalidade abre um vasto campo à produção sociológica. A realidade brasileira tem se evidenciado pela ausência dessas políticas, o que leva muitos a argumentarem que não há o que se estudar neste âmbito. Ocorre que a não utilização desses meios públicos não quer dizer que eles não existam. Não se trata apenas de se questionar ou pesquisar uma intervenção governamental no controle, planejamento ou monitoramento dos resultados, mas sim a própria inércia do Estado no uso de tais políticas, mesmo quando possui mera postura reativa.²⁵

Senão, veja-se o entendimento de José Afonso da Silva, sobre o tema:

[...] é preciso adequar a polícia às condições e exigências de uma sociedade democrática, aperfeiçoando a formação profissional e orientando-a para a obediência aos preceitos legais de respeito aos direitos do cidadão, independentemente de sua condição social.²⁶

²³ SAPORI, Luís Flávio. Segurança Pública no Brasil: desafios e perspectivas / Luís Flávio Saporì. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007. p. 13.

²⁴ MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 25ª ed. – São Paulo: Atlas, 2010. p. 814/815.

²⁵ SAPORI, Luís Flávio. Segurança Pública no Brasil: desafios e perspectivas / Luís Flávio Saporì. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007. p. 13/14.

²⁶ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo, 14 ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 711.

A partir da década de 1980, tem surgido no Brasil uma série de estudos sobre violência, criminalidade e segurança pública, o que pode ser demonstrado pelo comentário dos autores Arthur Costa e Lourdes Bandeira:

[...] tema recorrente nos estudos sobre criminalidade e segurança pública refere-se às representações sociais da violência. O debate insere-se na idéia de que o medo deve ser diferenciado da violência e da criminalidade. **O sentimento de insegurança (medo), fundado em relações objetivas ou não, é de grande importância na análise das políticas públicas de segurança.** Afinal de contas, boa parte dessas políticas resulta mais das percepções sobre a violência e a criminalidade do que das suas manifestações objetivas. Além disso, o medo reflete também nas dinâmicas urbanas, em como as políticas públicas de transporte e de ocupação dos espaços públicos se efetivam.²⁷ **(grifou-se).**

Nesse sentido, as organizações policiais e suas atividades passaram a ser objeto de estudo de cientistas sociais e historiadores, para um melhor desempenho das funções e maior capacidade de resposta à sociedade, dada a flagrante ineficiência de suas instituições.

O autor Fauzi Hassan Choukr, assim se pronuncia, citando Monet:

Não se descarta, por evidente, a importância da atividade policial, lembrando-se que, 'mais talvez do que qualquer outro regime político, a democracia depende muito da qualidade de sua polícia, assim como do apego dos policiais aos valores que a fundamentam', e que 'fora do campo dos enfrentamentos políticos, a democracia tem a necessidade da polícia: uma sociedade livre não pode dispensar um certo nível de ordem, ou ainda, de previsibilidade, nas trocas sociais cotidianas', vez que 'não só os cidadãos esperam da polícia que ela lhe assegure um certo nível de segurança, mas lhe pedem que o faça de tal modo que sua convicção democrática saia reforçada'.²⁸

No entanto, na maioria das vezes, a visibilidade conquistada pelo tema deveu-se à atuação das polícias na repressão dos movimentos de contestação política, muito embora em episódios mais recentes como os ocorridos em maio de 2006, no estado de São Paulo, ocasionados pelo Primeiro Comando da Capital, vulgo PCC, a polícia passa a ser alçada à condição de vítima. Nos demais casos, a atividade rotineira de policiamento deixa de ser considerada como um tema relevante.

De forma geral, na visão dos profissionais da segurança pública, a violência é tida como resultado de contínuas degradações nas esferas social, econômica e moral. "É necessário recompor a ordem social perdida e, para isso,

²⁷ COSTA, Arthur. BANDEIRA, Lourdes. A segurança Pública no Distrito Federal / organizadores: Arthur Costa e Lourdes Bandeira. – Brasília: Editora LGE, 2007. pág. 15.

²⁸ CHOUKR, Fauzi Hassan. Código de Processo Penal – Comentários Consolidados e Crítica Jurisprudencial. Rev. Atual. e Comentada. Ed. Lumen Juris. Rio de Janeiro. 2007. p. 17.

exige-se a ação enérgica do Estado seja nas suas políticas penais seja nas suas políticas públicas de segurança.”²⁹

Segundo Hélio Bicudo: “[...] a segurança pública não é apenas uma questão de polícia. Mas sem dúvida, cabe a ela uma participação relevante na preservação e na manutenção do que poderíamos chamar de paz pública.”³⁰

A preocupação com a violência, principalmente a oriunda da atividade policial, foi herdada, por um lado, da cultura inquisitorial trazida por nossos colonizadores, por outro, mais recentemente, decorre da cultura militar instalada a partir de 1964.

Pelo assunto, Hélio Bicudo assim preceitua: “O golpe de 1964 resolveu o problema, segundo as concepções da ideologia da segurança nacional, buscando a criação de uma força militar auxiliar [...]”³¹

Continua o autor: “A polícia Militar substituiu, digamos, as ‘Forças Públicas’ e as ‘Guardas Civis’, aquelas nos enfrentamentos populares e estas no policiamento preventivo, sob o controle direto do Exército.”³²

Acerca do tema, mister descrever o trecho do livro do autor Luís Flávio Saporì, que aponta a incômoda e destacada proximidade entre democracia e violência na recente história brasileira. As ações Estatais na manutenção da ordem pública, quando analisadas detalhadamente, identificam os rumos adquiridos pelas políticas de segurança pública perante a sociedade. É verdade que muitas escolhas e decisões são constantemente tomadas, o que, de certa forma, ocasiona rugas institucionais das mais diversas ordens acabam por definir os contextos sociais onde ocorrem essas tomadas de decisões.³³

Continua o autor no mesmo sentido, ressaltando a importância da manutenção da ordem pública na sociedade moderna, por meio do combate à criminalidade, que é uma atribuição Estatal, sem mencionar outros serviços como saúde e educação na busca do bem-estar social, onde também se insere o patrimônio e a integridade física dos cidadãos.³⁴

²⁹ COSTA, Arthur. BANDEIRA, Lourdes. A segurança Pública no Distrito Federal / organizadores: Arthur Costa e Lourdes Bandeira. – Brasília: Editora LGE, 2007. pág. 16.

³⁰ BICUDO, Hélio. A unificação das polícias no Brasil. Estudos Avançados 14 (40), 2000. p. 91.

³¹ BICUDO, Hélio. A unificação das polícias no Brasil. Estudos Avançados 14 (40), 2000. p. 94.

³² BICUDO, Hélio. A unificação das polícias no Brasil. Estudos Avançados 14 (40), 2000. p. 94.

³³ SAPORI, Luís Flávio. Segurança Pública no Brasil: desafios e perspectivas / Luís Flávio Saporì. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007. p. 15.

³⁴ SAPORI, Luís Flávio. Segurança Pública no Brasil: desafios e perspectivas / Luís Flávio Saporì. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007. p. 17.

Reforçando a importância da segurança pública nas sociedades contemporâneas, mister citar, novamente, o pensamento de Hélio Bicudo. A saber:

O tema segurança pública está hoje na ordem do dia. Realmente, na amplitude do horizonte dos Direitos Humanos, os instrumentos que devem assegurar a segurança do povo assumem papel relevante. E essa segurança deveria encontrar, nos órgãos policiais, que constituem a primeira linha no combate à criminalidade, o seu principal ponto de apoio.³⁵

Continua o autor:

O papel das Polícias Militares aparece portanto bastante claro, qualificando as populações marginalizadas, as mais expostas a essa guerra, com o conceito – advindo ainda da ideologia da segurança nacional – de inimigo interno, que cumpre eliminar.³⁶

Finaliza, então, assim destacando: “A violência como método aparece no número sempre crescente das eliminações indiscriminadas nas cidades e no campo”.³⁷

Seguindo seu raciocínio, o autor frisa: “No Brasil, [...], lamentavelmente a polícia – como existe hoje, compartimentalizada em polícia militar e polícia civil – não atende às necessidades da sociedade, relativamente à sua segurança.”³⁸

E finaliza o jornalista:

Trata-se de um modelo esgotado e que fora montado, nos anos da ditadura militar, para a segurança do Estado, na linha da ideologia da segurança nacional, segundo a qual quem não é amigo é inimigo e como tal deve ser tratado, linha de atuação que qualificou, naquele período da nossa história, a atuação policial.³⁹

Tal sentimento se volta, sobretudo, contra os segmentos mais desprivilegiados da população, de modo a se implantar políticas de segurança pública, cujos princípios norteadores sejam o respeito aos direitos humanos e o atendimento às reais necessidades da comunidade, porém, ainda se constitui mais como retórica do que como prática policial.

³⁵ BICUDO, Hélio. A unificação das polícias no Brasil. Estudos Avançados 14 (40), 2000. p. 91.

³⁶ BICUDO, Hélio. A unificação das polícias no Brasil. Estudos Avançados 14 (40), 2000. p. 96.

³⁷ BICUDO, Hélio. A unificação das polícias no Brasil. Estudos Avançados 14 (40), 2000. p. 96.

³⁸ BICUDO, Hélio. A unificação das polícias no Brasil. Estudos Avançados 14 (40), 2000. p. 91.

³⁹ BICUDO, Hélio. A unificação das polícias no Brasil. Estudos Avançados 14 (40), 2000. p. 91.

3. ATUAL ABORDAGEM CONSTITUCIONAL

As duas instituições aqui abordadas, Polícia Civil e Polícia Militar, fazem parte da Segurança Pública, tema de primordial importância para o desenvolvimento de qualquer sociedade, sendo incluído em nossa Constituição, como um dos Direitos e Garantias Fundamentais, embora em sentido mais amplo, senão, veja-se o que dispõe o artigo 5º da Carta Magna:

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, **garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito** à vida, à liberdade, à igualdade, à **segurança** e à propriedade [...].⁴⁰ **(grifou-se)**

Com efeito, mister mencionar a origem e o significado dos adjetivos “público” e “seguro”. A saber: “O adjetivo ‘público’ provém do latim *publicu*, significando pertencente, relativo ou destinado ao povo.”⁴¹

O segundo, “provém do latim *securu*, que significa livre de perigo, livre de risco, protegido, acautelado, garantido, dando origem ao substantivo segurança que denota o estado, a qualidade ou a condição de seguro.”⁴²

Há de se destacar, outrossim, o significado da palavra “segurança” na ceara jurídica, sendo assim conceituada por Maria Helena Diniz: “Na linguagem jurídica em geral, portanto, segurança também significa a situação do que se acha seguro, protegido ou o que torna algo livre de perigo.”⁴³

Por sua vez, o doutrinador José Afonso da Silva, assim leciona:

Juridicamente, o substantivo segurança, considerando o adjetivo que o qualifica (jurídica, social, nacional e pública), pode ter diferentes significados, mas assume o sentido geral de garantia, proteção e estabilidade de situação ou pessoa.⁴⁴

Já no início de seu texto – preâmbulo – a Constituição Federal vigente destaca a preocupação do Poder Constituinte com a segurança, indicando-a como valor supremo de uma sociedade, *in verbis*:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte **para instituir um Estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais**, a liberdade, a **segurança**, o **bem-estar**, o desenvolvimento, a igualdade, e a **justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos**, fundada na harmonia social e **comprometida, na ordem**

⁴⁰ TÁCITO, Caio. Constituições Brasileiras. 5ª ed. – Brasília: Senado Federal: Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2005, v. 7. p. 65.

⁴¹ FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa. 2. Ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986. p.1414.

⁴² FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa. 2. Ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986. p. 1563.

⁴³ DINIZ, Maria Helena. Dicionário Jurídico. Vol. 4 Q-Z. São Paulo: Saraiva, 1998, p.278.

⁴⁴ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 14. Ed. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 709.

interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil. ⁴⁵ (**grifou-se**).

O tema “segurança” está ainda disposto no artigo 6º de nossa Constituição, sendo também tratada como direito social.

Marcelo Ferreira de Souza cita em sua obra o entendimento de Valter Foleto Santim, acerca do tema segurança pública, *in verbis*:

O termo “segurança” constante do preâmbulo e dos arts. 5º, caput, e 6º da Constituição Federal, deve ser interpretado como relativo à segurança pública, predominantemente de caráter difuso, que visa tutelar a manutenção da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (art. 144), componente importante para a proteção da dignidade da pessoa humana.⁴⁶

Nesse sentido, Marcelo Ferreira assim entende:

[...], quando a constituição enuncia no art. 5º, *caput*, que ‘todos são iguais perante a lei [...] garantindo-se [...] a inviolabilidade do direito à [...] segurança [...]’, e no art. 6º, *caput*, que “são direitos sociais a educação, [...] a segurança [...]”, está o texto constitucional referindo-se à segurança pública.⁴⁷

O título V da nossa Lei Maior – DA DEFESA DO ESTADO E DAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS – descreve em seu capítulo III – DA SEGURANÇA PÚBLICA – suas funções e órgãos que dela fazem parte, conforme segue o artigo 144 da Constituição Federal:

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:

I – polícia federal;

II – polícia rodoviária federal;

III – polícia ferroviária federal;

IV – **polícias civis**;

V – **polícias militares** e corpos de bombeiros militares.

[...]

§ 4.º **Às polícias civis**, dirigidas por delegados de polícia de carreira, **incumbem**, ressalvada a competência da União, **as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais**, exceto as militares.

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

§ 6.º **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.

⁴⁵ TÁCITO, Caio. Constituições Brasileiras. 5ª ed. – Brasília: Senado Federal: Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2005, v. 7. p. 62.

⁴⁶ SOUZA. Marcelo Ferreira de. Segurança Pública e Prisão Preventiva – No Estado Democrático de Direito. Ed. Lumen Juris. Rio de Janeiro. 2008, p. 10.

⁴⁷ SOUZA. Marcelo Ferreira de. Segurança Pública e Prisão Preventiva – No Estado Democrático de Direito. Ed. Lumen Juris. Rio de Janeiro. 2008, p. 10.

§ 7.º **A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública**, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades. [...].⁴⁸ (**Grifou-se**).

No entendimento de Hélio Bicudo:

O artigo 144, §§ 4º, 5º e 6º da Constituição Federal institucionalizou o modelo imposto pelo decreto 1072, 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.”⁴⁹

No tocante ao texto previsto no supracitado dispositivo, observa-se “a necessidade de investigar o ônus e os limites da obrigação estatal nas políticas de segurança pública; os contornos da responsabilidade da sociedade; e o alcance da palavra ‘todos’, [...]”⁵⁰

O sobredito artigo ainda classifica as Polícias Civis e Militares como órgãos da Segurança Pública, com funções de polícia judiciária e investigativa (polícia civil) e de polícia ostensiva e preservação da ordem pública (polícia militar), ambas subordinadas aos respectivos Governadores dos Estados e do Distrito Federal.

Descreve, ao fim, sobre a organização e o funcionamento dos órgãos a ser disciplinada em Lei específica.

3.1 ATRIBUIÇÃO CONSTITUCIONAL DA POLÍCIA CIVIL

Conforme descrito no item anterior, os Estados e o Distrito Federal são responsáveis pela organização e funcionamento das Polícias Civis e Militares, através da edição de leis específicas que dispõem sobre cada um desses órgãos.

Conforme anteriormente mencionado a Policial Civil encontra previsão constitucional no artigo 144, IV, § 4º, sendo-lhe incumbida as funções de polícia judiciária e apuração de infrações penais, exceto as militares e salvo as de competência da União.⁵¹

No caso da Polícia Civil do Distrito Federal, a Lei que disciplina a instituição, é a Lei nº 9.264 de 7 de fevereiro de 2006, a qual dispõe sobre o desmembramento e a reorganização da Carreira Policial Civil do Distrito Federal, fixa

⁴⁸ TÁCITO, Caio. Constituições Brasileiras. 5ª ed. – Brasília: Senado Federal: Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2005, v. 7. p. 150/151.

⁴⁹ BICUDO, Hélio. A unificação das polícias no Brasil. Estudos Avançados 14 (40), 2000. p. 97.

⁵⁰ SOUZA, Marcelo Ferreira de. Segurança Pública e Prisão Preventiva – No Estado Democrático de Direito. Ed. Lumen Juris. Rio de Janeiro. 2008, p. 6.

⁵¹ TÁCITO, Caio. Constituições Brasileiras. 5ª ed. – Brasília: Senado Federal: Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2005, v. 7. p. 151.

remuneração de seus cargos e dá outras providências. Quanto à remuneração, a lei foi revogada pela lei nº 11.361, de 19 de outubro de 2006. Fixa o subsídio dos cargos das Carreiras de Delegado de Polícia do Distrito Federal e de Polícia Civil do Distrito Federal.

Por disposição do artigo 21, XIV da Constituição Federal, compete à União: “Organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio.”⁵²

O ingresso na Instituição se dá por meio de concurso público.

A função primordial da Polícia Civil é a condução das investigações, visando elucidação das infrações penais e sua autoria, por meio do inquérito policial.

A Lei n.º 2033/71, regulamentada pelo Decreto-lei n.º 4.824/71, art. 42, que assim dispõe: “O Inquérito Policial consiste em todas as diligências necessárias para o descobrimento dos fatos criminosos, de suas circunstâncias e de seus autores e cúmplices, devendo ser reduzido a instrumento escrito”.

A elaboração do inquérito constitui uma das funções da Polícia Civil. O Código de Processo Penal, no seu art. 4º, deixa bem clara tal função: “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” (redação dada pela Lei n.º 9.043/95).⁵³

Segundo Luiz Carlos Rocha, acerca dos atributos da polícia judiciária:

A investigação policial é uma das funções da Polícia Judiciária, que tem como objetivos a prevenção dos atentados à segurança da sociedade, a elucidação dos crimes, a prisão dos acusados e a recuperação dos objetos furtados. Ela começa com a notícia do crime ou de um fato suspeito e termina com seu esclarecimento ou arquivada pelo Poder Judiciário, quando não consegue desvendar o mistério, nos chamados crimes perfeitos.⁵⁴

Em sua obra “Processo Penal”, Julio Fabbrini Mirabete discorre sobre o Inquérito, onde alude ser o meio pelo qual se juntam todos os elementos probatórios que indiquem a ocorrência e autoria da infração penal, o que pode ser usado pelo Estado para exercer o *jus puniende*, servindo, assim, de base para instauração da ação penal ou demais providências cautelares. Embora, segundo o autor, o inquérito não seja o único meio para tanto. O inquérito é de responsabilidade da polícia judiciária, nos termos do artigo 4º do Código de Processo Penal. À somatória da

⁵² TÁCITO, Caio. Constituições Brasileiras. 5ª ed. – Brasília: Senado Federal: Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2005, v. 7. p. 81.

⁵³ CHOUKR, Fauzi Hassan. Código de Processo Penal – Comentários Consolidados e Crítica Jurisprudencial. Rev. Atual. e Comentada. Ed. Lumen Juris. Rio de Janeiro. 2007. p. 25.

⁵⁴ Rocha, Luiz Carlos. Investigação Policial: teoria e prática – São Paulo: Saraiva, 1998. p. 45.

atividade investigatória com a respectiva ação penal, dá-se o nome de *persecutio criminis*, concretizando o *jus puniendi* Estatal.⁵⁵

Não obstante os esclarecimentos supradescritos, pelo respeitável autor, tem-se o inquérito criminal como uma peça meramente informativa. Conforme já citado, nele se apuram a infração penal com todas as suas circunstâncias e a respectiva autoria. Tais informações têm por finalidade permitir que o titular da ação penal, seja o Ministério Público, seja o ofendido, possam exercer o *jus persecuendi in judicio*, isto é, possa iniciar a ação penal. Por outro lado, caso os titulares da ação penal tenham em mãos as informações necessárias, isto é, os elementos imprescindíveis ao oferecimento de denúncia ou queixa, é evidente que o inquérito será perfeitamente dispensável, conforme dispõem os artigos 12, 39, §5º e 46, § 1º todos do Código de Processo Penal Brasileiro.

3.2 ATRIBUIÇÃO CONSTITUCIONAL DA POLÍCIA MILITAR

A Carta Magna determina a aplicação aos Militares dos Estados e do Distrito Federal, além do que dispõem ou venham a prever as leis específicas, as disposições dos artigos 14, § 8º, 40, § 9º, 142, §§ 2º e 3º e 144,V, §§ 5º e 6º.

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.

[...]

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

§ 6.º **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. **(grifou-se)**

São militares dos Estados e do Distrito Federal os membros das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, cujas patentes são conferidas pelos respectivos Governadores.

A esta categoria a Constituição Federal proíbe a sindicalização bem como o direito a greve.

Nesse sentido, a Constituição Federal passou a tratar acerca do assunto no seu artigo 42. Caberá à lei estadual especificar sobre o ingresso dos

⁵⁵ MIRABETE, Julio Fabbrini, 1935 – PROCESSO PENAL – 8 ed. rev. e atual. – São Paulo: Atlas, 1998.

militares dos Estados, os limites de idade, a estabilidade e outras condições de transferência do militar para a inatividade, os direitos, os deveres, a remuneração, as prerrogativas e outras situações especiais dos militares dos Estados ou do Distrito Federal.

Os Militares são, ainda, considerados por grande parte da doutrina como auxiliares eventuais da justiça, conforme descrevem os autores da obra Teoria Geral do Processo:

Para 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; [...].⁵⁶

Portanto, segundo o texto constitucional, às Polícias Militares cabem as atividades de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, enquanto os corpos de bombeiros militares executam as atividades de defesa civil. Ambos são forças auxiliares e reserva do Exército Brasileiro, subordinados aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios (art. 144, §§ 5º e 6º).

Contudo, há quem pregue que as Polícias Militares estão sujeitas aos ditames do Exército e não dos governos estaduais, tal como segue:

[...], toda a legislação posterior ao golpe de 64 teve como tônica a preocupação de subordinar as milícias estaduais ao comando geral e central das Forças Armadas, donde se pode concluir, ainda hoje, que as Polícias Militares não são corporações subordinadas aos governos estaduais, mas diretamente sujeitas, hierárquica e operacionalmente, ao Exército; que o Estado Maior do Exército exerce, ainda, fiscalização administrativa sobre as Polícias Militares, mediante a atuação da Inspeção Geral das Polícias Militares (art. 23 e parágrafo 3º do regulamento 200); e mais, que esses vínculos de subordinação hierárquica, operacional e administrativa são permanentes.⁵⁷

Hélio Bicudo⁵⁸, no mesmo artigo anteriormente citado, critica a inércia da Assembléia Constituinte em manter a polícia militar na Segurança Pública, responsável pelo policiamento ostensivo. Releva que tais corporações mantiveram a filosofia militar na era ditatorial, apesar da democratização do país. O congresso Constitucional não inovou neste sentido, mantendo essas instituições militares como um dos órgãos responsáveis pela segurança pública, sem mencionar a sua estrutura judicial, caracterizada por ser corporativista, haja vista o baixo índice de condenações aos seus membros, na violência por eles imposta no exercício policial

⁵⁶ CINTRA, Antônio Carlos de Araújo. GRINOVER, Ada Pellegrini. DINAMARCO, Cândido Rangel – TEORIA GERAL DO PROCESSO – 22ª Ed. rev. e atual. de acordo com a EC 45, de 8.12.2004 e com a Lei 11.232, de 22.12.2005. Ed. Malheiros. São Paulo. 2006.

⁵⁷ BICUDO, Hélio. A unificação das polícias no Brasil. Estudos Avançados 14 (40), 2000. p. 95.

⁵⁸ BICUDO, Hélio. A unificação das polícias no Brasil. Estudos Avançados 14 (40), 2000. p. 98.

extensivo. Seria a chance de desmontar por completo as bases ditatoriais que se desfazia. Contudo, consolidaram uma instituição militar arbitrária e autoritária, assim como, uma justiça complacente que tornava impunes as violações das normas de direitos humanos, destoando da qualidade do Estado Democrático de Direito.

Para o autor e grande parte da população, as instituições policiais militares ainda carregam a herança ditatorial, prestando serviços ao Estado e não à população, como haveria de ser.

4. MODELOS POLICIAIS EM OUTROS PAÍSES

O modelo policial brasileiro é centralizado onde a subordinação operacional e administrativa cabe a uma única autoridade do Poder Executivo, seja Estadual na figura do Secretário de Segurança Pública, seja ela Federal na pessoa do Ministro da Justiça.

Cabe aqui, parafrasear uma breve comparação do modelo nacional ao de outros países, descrito pelos autores Sérgio Olímpio Gomes e Márcio Tadeu Anhaia de Lemos⁵⁹:

a) Nos EUA o modelo é descentralizado, onde cada condado elege seu xerife que tem é limitado na investigação de pequenos delitos, haja vista a existência das guardas rurais, mantidas pelos municípios. Seu policiamento é profissional, civil ou fardado. No âmbito federal, a principal instituição é o FBI, mas existem outras forças como DEA (Drug Enforcement Agency) que combate a entorpecentes, e o Serviço Secreto do Tesouro.

b) No Canadá são três tipos de força policial: a Gerdameria Real, subordinada ao Ministério do Procurador Geral, a nível federal; as polícias provinciais dos estados do Quebec e Ontário; e uma única polícia municipal, criada por várias administrações, em comum acordo.

c) Na Inglaterra, a Scotland Yard é a principal força policial, dentre suas atribuições estão a segurança da família real e dos membros do governo, como também, o combate à delinqüência e o controle do trânsito. Entre seus integrantes há policiais fardados e à paisana. O policiamento ostensivo e judiciário fica à cargo da polícia municipal. A título de comparação, o país tem cerca de 60 milhões de habitantes, onde ocorrem 600 homicídios/ano, enquanto que em São Paulo há 480 homicídios/mês. Em todo o Reino Unido há 158 forças policiais independentes, formando um sistema misto de segurança.

d) Na França, a segurança do cidadão é atribuição da polícia civil, que é subordinada ao Ministério do Interior e ao Diretor Geral de Polícia Nacional. A Gendarmeria Nacional é fardada e está subordinada ao Ministério da Defesa, atuando apenas em situações excepcionais, assim como as Forças Amadas.

e) Na Alemanha, cada Estado tem autonomia para organizar sua polícia, mas estas estão subordinadas ao Ministério do Interior, a exemplo das

⁵⁹ GOMES, Sérgio Olímpio. ANHAIA DE LEMOS, Márcio Tadeu – INSEGURANÇA PÚBLICA E PRIVADA – Basta de Hipocrisia!. Ed. Landmark. São Paulo. 2002. p. 103/105.

demais forças existentes. A polícia fardada é distribuída em patrulhas que fazem rondas ostensivas e o controle do trânsito, assemelhando-se a nossa polícia militar. Existem também uma polícia para assuntos criminais, o Serviço Federal de Proteção as Fronteiras e o Escritório de Assuntos Criminais, ambos com atribuições semelhantes à Polícia Federal Brasileira.

f) Por fim, no Japão, há um único efetivo policial subordinado à Comissão Nacional de Segurança, a qual é formada por cinco membros do gabinete do primeiro ministro. São integrantes desse contingente os guardas da paz (guardas de quarteirões) uniformizados. Sua força policial é uma das mais bem equipadas do mundo, possuindo até esquadrilhas de helicópteros. Existe também a polícia judicial, semelhante a Scotland Yard inglesa.

Os autores do estudo citam na sobredita obra, o exemplo da Política de Segurança Pública aplicada na cidade de Nova Iorque, umas das mais violentas dos Estados Unidos, à época da implementação do programa. Batizado de “Tolerância Zero” conseguiu baixar os índices de violência a níveis aceitáveis. Neste caso, o sistema policial da cidade estabeleceu a nova política de segurança para inibir a criminalidade, baseando-se no combate aos pequenos delitos, no controle preventivo dos jovens e na maximização dos valores familiares, o que não é nenhuma novidade, pois na ação contra os pequenos delitos, previnem-se os de maior potencial ofensivo. Foram estabelecidas cinco frentes de atuação: tirar de circulação o máximo de armas que for possível; Controlar a violência entre jovens, tanto nas ruas como nas escolas; Combater sem trégua todos os vendedores de drogas; Recuperar os espaços públicos da cidade; e Quebrar o ciclo de violência doméstica.⁶⁰

O exemplo acima descrito comprova que uma política de segurança pública voltada aos anseios do cidadão e aos valores primários de prevenção e unidade familiar consegue obter êxito no combate à criminalidade.

Acerca dos modelos adotados por outros países, importante mencionar novamente os ensinamentos de Hélio Bicudo⁶¹, que os países de primeiro mundo adotam um modelo de polícia civil voltada para o povo. Contudo, o sistema brasileiro, defendido pelos militares, difere dos demais modelos. Como exemplo, o autor cita pronunciamento do então General-Ministro Alberto Cardoso, em fórum organizado por João Paulo dos Reis Veloso e Roberto Cavalcanti de Albuquerque,

⁶⁰ GOMES, Sérgio Olímpio. ANHAIA DE LEMOS, Márcio Tadeu – INSEGURANÇA PÚBLICA E PRIVADA – Basta de Hipocrisia!. Ed. Landmark. São Paulo. 2002. p. 103/105.

⁶¹ BICUDO, Hélio. A unificação das polícias no Brasil. Estudos Avançados 14 (40), 2000. p. 99.

onde pregou a militarização das forças policiais no Brasil, respondendo a seguinte pergunta: “se a atividade de segurança pública é atividade militar?”, ele disse que pela doutrina de diversos países, as polícias podem ser militares, citando exemplos como França, Itália, Portugal e Chile, onde há forças militares com atribuições policiais. Contudo, o autor frisa que a questão posta deveria ser: “a função policial é civil ou militar?” E logo após esta: “os militares devem exercer funções policiais civis?”.

Nesta via, indaga-se se o melhor para a população é uma polícia cidadã, voltada e atinente aos problemas sociais da violência ou uma polícia militar, que atende tradicionalmente os anseios do Estado, com treinamento e atribuições militares e não civis?

A variedade dos subsistemas policiais nacionais começa pelo número de suas organizações, distinguindo-se entre subsistemas monistas e pluralistas, conforme descrito pelo autor Luís Flávio Sapori⁶², onde cita exemplo de algumas nações como a Noruega, de estrutura policial monista, assim como o Japão, onde existe um único sistema policial de abrangência nacional, subordinada a apenas uma autoridade central. Já na Austrália, há sete polícias com jurisdição limitada às respectivas unidades administrativas, além de uma polícia federal atuante somente na capital do país, demonstrando assim um modelo pluralista. Na Alemanha, existem também polícias regionais, ou seja, para cada “land” há uma polícia, além de três forças de âmbito federal, o Departamento Federal de Polícia Criminal, o Departamento Federal de Proteção da Constituição e a Polícia Federal de Fronteira. Na Inglaterra o autor elenca mais de 40 corporações policiais de âmbito provincial, além da Polícia Metropolitana de Londres, atuando nos limites da cidade, e uma polícia de atuação nos demais municípios metropolitanos, sem mencionar a Scotland Yard. O autor chama atenção para o modelo americano, posto que combina forças policiais municipais, dos condados, dos estados e do Executivo Federal, ocasionando uma multiplicidade de instituições, estimando-se entre 17 mil e 25 mil delas.

O autor ressalta, porém, que “prevalece nas sociedades ocidentais o fato de que os seus cidadãos [...] sujeitam-se à autoridade de apenas uma força policial”.⁶³

⁶² SAPORI, Luís Flávio. Segurança Pública no Brasil: desafios e perspectivas / Luís Flávio Sapori. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007. p. 45.

⁶³ SAPORI, Luís Flávio. Segurança Pública no Brasil: desafios e perspectivas / Luís Flávio Sapori. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007. p. 45.

Nota-se assim, uma tendência descentralizadora das forças policiais nestes Países, porém, há de ser considerada, contudo, a realidade diferenciada dessas nações com relação à realidade brasileira, em seus níveis sociais, políticos e culturais.

Acerca do assunto, Luís Flávio Saporì⁶⁴ cita alguns sistemas policiais mais centralizados, como ocorre na França onde há duas províncias ligadas ao Governo Federal, são elas a Polícia Nacional, atuando nas comunas com população superior a 10 mil habitantes e a Guarda Nacional (Gendarmerie) que atua nos pequenos municípios e áreas rurais. Já na Itália existem duas grandes polícias: polícia de Estado e o Corpo de Carabineiros, ambas subordinadas ao executivo federal.

Na mesma via, o supracitado autor⁶⁵ leciona acerca da cadeia de comando e sua distribuição nos diferentes subsistemas policiais estrangeiros, das instituições policiais estrangeiras, que variam conforme sejam centralizadores ou descentralizadores, que não são mais focadas em âmbito municipal ou federal, mas sim na distribuição do poder decisório ao longo da hierarquia das organizações policiais. Basicamente, a estrutura formal de comando das polícias ocidentais é invariável, onde se observam quatro níveis: quartel do comando, divisões, subdivisões e estações de polícia.

Quanto às tarefas e responsabilidades assumidas pelas unidades policiais estrangeiras, Luís Flávio Saporì⁶⁶ ensina que na Inglaterra a extensão dessas atividades é restrita, tal como ocorre no modelo americano, incluindo-se como atribuições básicas a manutenção da ordem e da lei, a proteção de pessoa e propriedades, e a prevenção da criminalidade. Os agentes ingleses não possuem atribuições que não estejam no seu código penal, exceto a regulação do tráfico. Na França é diferente, onde sua polícia pode incorporar responsabilidades administrativas (supervisão de jornais, controle de epidemias, licenças para construções, controle de estrangeiros e inspeção de asilos e orfanatos), além das inerentes a questões criminais. Sendo assim, um agente francês possui responsabilidades mais abrangentes que um inglês ou americano.

⁶⁴ SAPORI, Luís Flávio. Segurança Pública no Brasil: desafios e perspectivas / Luís Flávio Saporì. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007. p. 46.

⁶⁵ SAPORI, Luís Flávio. Segurança Pública no Brasil: desafios e perspectivas / Luís Flávio Saporì. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007. p. 45/46.

⁶⁶ SAPORI, Luís Flávio. Segurança Pública no Brasil: desafios e perspectivas / Luís Flávio Saporì. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007. p. 47

Finalmente, Saporì ⁶⁷ narra acerca dos fins militares de alguns subsistemas policiais europeus e norte-americanos, lembrando em alguns casos as atribuições de nossa Polícia Militar. Na Itália, desde a unificação do modelo, há uma organização policial militar de abrangência nacional, fazendo parte do Exército Italiano, são os *Carabinieri*, inspirada na *Gendarmerie* francesa. Atuam quando há distúrbios da ordem pública, além dos policiamentos ostensivo e investigativo, assim como a *Guardia de Pubblica Sicurezza*, sua congênere civil. Na Inglaterra, a exemplo dos Estados Unidos, sempre houve resistência à participação da militarização na manutenção da ordem pública, onde há uma clara diferenciação entre os quadros policiais e militares.

Neste capítulo, restou demonstrado diferentes modelos de políticas de segurança públicas e de instituições policiais existentes no mundo ocidental. Evidentemente, a realidade de cada Nação-Estado com relação a fatores culturais, sociais e econômicos na adequação e implantação de tais políticas, é o que vai transparecer maior ou menor êxito no combate à criminalidade e na manutenção da ordem pública.

Ao Brasil resta colher as melhores opções de políticas e implementá-las, adequando-as à realidade de nossa sociedade. O que há de certo é que os atuais modelos não estão surtindo o efeito esperado.

⁶⁷ SAPORI, Luís Flávio. Segurança Pública no Brasil: desafios e perspectivas / Luís Flávio Saporì. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007. p. 47.

5 DA NECESSIDADE DE ALTERAÇÕES CONSTITUCIONAIS

No processo de unificação das duas forças policiais em comento são necessárias mudanças na legislação vigente, principalmente na Constituição Federal.

Desde o início da década, a Comissão Mista de Segurança do Congresso Nacional, acolheu proposta da Deputada Federal Zulaiê Cobra Ribeiro, dispondo sobre uma unificação policial e separação dos Corpos de Bombeiros a ser executado em oito anos com a extinção das Polícias Militares.

Há também, num estágio mais avançado, o Projeto de Emenda Constitucional de autoria do Deputado Federal Celso Russomano, o qual propõe a unificação das polícias, desmilitarizando a Polícia Militar.

A matéria deverá, ainda, ser apreciada pelo plenário das duas Casas Legislativas dependendo, para aprovação, de maioria de 3/5 em dois turnos respectivos de votação.

A organização da Segurança Pública é discutida desde o ano de 1988, disciplinando-se o parágrafo sétimo do artigo cento e quarenta e quatro da Constituição Federal, porém o assunto se arrastou no Congresso, ganhando força, novamente, com o aumento da criminalidade na última década.

Uma nova polícia requer novas estruturas, organização, funcionamento e treinamento de servidores, o que remete a profundas alterações culturais, tanto da Polícia Civil como da Polícia Militar.

O que há de facilmente identificado são as divergências na atual política de Segurança Pública, conforme ressaltam Arthur Costa e Lourdes Bandeira⁶⁸, que as divergências sobre segurança pública se resumem a dois aspectos. Um clássico que preconiza ser o aparelho repressor do Estado à manutenção da ordem, onde suas diferentes instituições atuam para o mesmo fim, sem intervenções externas e sem a prestarem contas ao cidadão sobre suas ações, fundamentando-se no uso da força-violência. O outro aspecto prega um serviço de segurança pública cidadã, ou seja, a serviço dos cidadãos, onde a proteção dos seus justifica sua existência, relevando que a prevenção prevaleça sobre a força-violência, com ampla participação externa sobre suas ações e instituições, por meio

⁶⁸ COSTA, Arthur. BANDEIRA, Lourdes. A segurança Pública no Distrito Federal / organizadores: Arthur Costa e Lourdes Bandeira. – Brasília: Editora LGE, 2007. pág. 101/102.

de conselhos comunitários. Neste caso, o seu poder se fundamenta na força simbólica de sua própria imagem.

A segurança pública mescla os dois modelos de atuação, porém nenhum deles ganha a unanimidade dentre os seus membros. O autor Marcelo Ferreira de Souza, assim discorre em sua obra:

Decorrência da estreita ligação entre segurança pública e ordem pública é a noção equivocada de que as políticas públicas de segurança devem se restringir às atividades de garantia da ordem pública, típicas do Poder Executivo. A Constituição sinaliza que as políticas de segurança pública são muito mais amplas. Desta forma, além de se prestarem à defesa da sociedade dos riscos diretos por meio das atividades policiais (almejando as consequências da insegurança), devem englobar, além do Poder Executivo, as atividades do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, do Ministério Público e, especialmente, as políticas públicas que visem à erradicação da pobreza e à inclusão social (almejando as possíveis causas da insegurança).⁶⁹

Neste sentido, observa-se que atualmente as duas instituições permeiam sobre os dois modelos sobreditos, não havendo identificação nem padronização do objeto que deve prevalecer em qualquer força policial que é a proteção da sociedade.

O jornalista Hélio Bicudo preconiza a unificação sob os seguintes argumentos: “[...] a solução será a unificação das polícias, sem o desperdício de meios materiais e de recursos humanos como hoje acontece: duplicidade de imóveis, de meios de transporte, de comunicações, de pessoal burocrático etc.”⁷⁰

O tema é assunto cada vez mais recorrente entre aqueles que demonstram preocupação com a atual situação da segurança pública com os crescentes avanços da criminalidade, assim como, ganha o enfoque da mídia.

O jornal Flit Paralisante, citando pesquisa divulgada no jornal Zero Hora de Porto Alegre/RS, publicou reportagem sobre a unificação, com a seguinte manchete: “Policiais querem polícia única e civil”, na qual trazia dados estatísticos e algumas conclusões como: “necessidade de mudanças”, e de se “repensar as polícias”.

Dois terços dos praças e oficiais das Polícias Militares do país defendem mudanças no modelo de polícia e mais da metade dos policiais civis e militares prega a unificação das corporações. Os dados fazem parte de uma pesquisa inédita realizada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), em parceria com a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) e o Ministério da Justiça, sobre policiais, guardas municipais, bombeiros e agentes penitenciários do país.⁷¹

⁶⁹ SOUZA, Marcelo Ferreira de. Segurança Pública e Prisão Preventiva – No Estado Democrático de Direito. Ed. Lumen Juris. Rio de Janeiro. 2008, p. 168.

⁷⁰ BICUDO, Hélio. A unificação das polícias no Brasil. Estudos Avançados 14 (40), 2000. p. 97.

⁷¹ GUERRA, Conde Roberto. Jornal Flit Paralisante. 27.08.2009. (citando Jornal Zero Hora – 25.08)

O estudo foi realizado por três pesquisadores, dentre os quais, Marcos Rolim, professor de Direitos Humanos do Centro Universitário Metodista do Rio Grande do Sul (IPA), o que demonstra o engajamento de profissionais de outros ramos das ciências, que não exclusivamente do Direito, com são os casos dos psicólogos, sociólogos, antropólogos dentre outros.

Conforme supracitado, o tema da unificação já faz parte de diversos estudos, não só acadêmicos, mas também de palestras e audiências públicas tanto no âmbito nacional como internacional.

Contudo, para que a unificação se concretize, é necessária uma Emenda Constitucional com novas estruturas, funções, composições e, principalmente, com uma nova instituição que surgirá para compor os demais órgãos da Segurança Pública.

Para tanto, precisa passar por todo um processo legislativo na elaboração de uma Emenda Constitucional, tal qual preconiza o artigo sessenta da Carta Magna, infra descrita:

Art. 60 - A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1º - A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2º - A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º - A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

§ 5º - A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.⁷²

O trâmite de uma Emenda à Constituição com um assunto desta envergadura, não é tarefa fácil, vez que altera toda uma cultura institucional, arraigada desde a época do Brasil Colônia e aprofundada durante a ditadura militar, tanto dentro de ambas as polícias como em toda a sociedade.

⁷² TÁCITO, Caio. Constituições Brasileiras. 5ª ed. – Brasília: Senado Federal: Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2005, v. 7. p. 109.

De certo resta atestar que a atual situação é crítica e a sociedade clama por mudanças para uma maior eficiência da manutenção da ordem pública como um bem coletivo.

Outrossim, é verdade que para uma melhor eficiência policial no combate ao crime e na proteção da sociedade, não se faz suficiente, apenas uma reformulação das políticas de segurança, mas primordialmente em outras frentes como: melhorias nos indicadores humanos, quedas nas taxas de analfabetismo, ampliação da rede coletora de esgotos, aumento da renda média da população, redução da desigualdade social, dentre outros.

Neste sentido, as deficiências do sistema de segurança pública, aliadas à ausência de reformas estruturais e políticas públicas mais adequadas às necessidades da sociedade brasileira, fazem com que a criminalidade se dissemine nos grandes centros urbanos.

Portanto, denota-se uma relação direta entre desigualdade de renda e taxas de criminalidade violenta.

6 TRANSIÇÃO PARA UNIFICAÇÃO

É certa a necessidade de uma transição no processo de unificação das Polícias Civil e Militar dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, haja vista a complexidade que permeia o funcionamento e organização de cada uma delas.

Com efeito, não é um processo simples, terá que ser aprovado um Projeto de Emenda Constitucional no Congresso Nacional além de ter que ser sancionado pelo Presidente da República, o que até então, não seria de grande dificuldade. Porém, tal unificação afeta interesses de autoridades da área e atinge vaidades institucionais, dentre outras resistências e obstáculos impostos pela Sociedade e pelo próprio Estado.

A nova polícia deverá ser hierarquizada e terá disciplina, aliás como acontece com o funcionamento em geral. Terá um ramo uniformizado para as tarefas de policiamento ostensivo e preventivo e outro, em trajes civis, para os trabalhos de investigação criminal. Terá um grupo treinado para, sem apelar para a violência, atuar como força de dissuasão de distúrbios ocorrentes. Será uma polícia que, ademais, deverá conhecer as pessoas às quais atende e ser por elas reconhecida. Enfim, uma polícia democrática, voltada para os reais interesses do povo no que respeita à segurança, para que esse povo tão sofrido possa trabalhar e ter lazer, ir à escola, reunir-se e participar politicamente do processo de seu aperfeiçoamento.”⁷³

Destaque-se outro fator primordial para o sucesso da unificação senão a vontade dos próprios membros de cada umas das instituições, sendo necessária uma participação ativa dos mesmos em todo o esse processo.

No entendimento do Juiz Militar Paulo Tadeu Rodrigues Rosa, sem a participação dos integrantes das forças policiais o processo de unificação será bem mais complicado. A saber:

Para a melhoria de uma instituição é preciso a realização de estudos, e que seus integrantes sejam chamados a discutirem as modificações as quais ficarão sujeitos. ***Não se pode criar uma nova polícia sem que os integrantes das duas corporações sejam chamados a participarem das discussões, ao lado de estudiosos do assunto e da sociedade, na busca do fortalecimento do Estado de Direito.***⁷⁴ (Grifo do autor).

É óbvio que o Estado possui a discricionariedade de organizar suas instituições de combate à criminalidade, delegando poderes a certos agentes públicos para executar tal atividade por meio do poder de polícia, protegendo a sociedade das mazelas que se fazem presentes, porém os policiais executores de

⁷³ BICUDO, Hélio. A unificação das polícias no Brasil. Estudos Avançados 14 (40), 2000. p. 97.

⁷⁴ ROSA, Paulo Tadeu Rodrigues. A nova polícia (a propósito da unificação das polícias). **Jus Navigandi**, Teresina, ano 4, n. 41, maio 2000. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1574>>. Acesso em: 12 maio 2010.

tais delegações são peça importante para o sucesso dessas atribuições. senão veja-se a citação infra descrita:

O Estado detém o Poder de Polícia para disciplinar as atividades dos indivíduos em sociedade, cuja convivência deve ser harmoniosa. Parte desse Poder de Polícia é delegado à agentes públicos que irão exercer esse Poder para cumprir e fazer cumprir a lei, no âmbito de suas atribuições no que tange ao policiamento e combate à criminalidade. Portanto, a designação "Delegado de Polícia" traz na sua etimologia a essência da função, bem como está assentada historicamente no entendimento da população de uma maneira geral, como àquele funcionário que detém o poder de polícia para protegê-lo.⁷⁵

Quanto às funções de repressão, prevenção, de polícia investigativa, judiciária, ostensiva e de preservação da ordem pública, todas estariam em somente uma única instituição, onde a união de forças e informações serão as principais armas para uma maior eficiência da polícia, tal qual segue.

A fusão da Polícia Militar com a Polícia Civil ocorreria com a extinção das duas polícias, e a criação da NOVA POLÍCIA CIVIL, estruturada para corresponder aos anseios da sociedade quanto ao atendimento e, oferecer um combate mais eficiente à crescente onda de criminalidade.⁷⁶

Para Hélio Bicudo “o projeto permitirá que se aumente o número de policiais nas ruas, com melhor utilização de seu efetivo, instalações e equipamentos, tendo como consequência um melhor resultado na relação custo/benefício.”⁷⁷

Há em tramitação no Congresso Nacional uma Proposta de Emenda à Constituição, PEC 430 (anexo) à qual foi atrelada a PEC 432, ambas dispõem sobre a unificação das atividades policiais de autoria dos Deputados Federais Celso Russomano e Marcelo Itagiba, respectivamente, propondo uma alteração na Constituição Federal, nos seguintes termos: “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.”

Segue abaixo, um quadro comparativo entre os artigos constitucionais com os textos em vigor e os propostos pelo Projeto de Emenda Constitucional, afim de melhor esclarecer o artigo 1º da PEC 430, que assim dispõe: “Art. 1º **Os artigos 21; 22; 24; 32; 61 e 144**, da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação.”

⁷⁵ FERREIRA FILHO, Juvenal Marques. Anteprojeto de unificação das Polícias Civil e Militar . **Jus Navigandi**, Teresina, ano 4, n. 37, dez. 1999. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1573>>. Acesso em: 29 abr. 2010.

⁷⁶ FERREIRA FILHO, Juvenal Marques. Anteprojeto de unificação das Polícias Civil e Militar . **Jus Navigandi**, Teresina, ano 4, n. 37, dez. 1999. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1573>>. Acesso em: 29 abr. 2010

⁷⁷ BICUDO, Hélio. A unificação das polícias no Brasil. *Estudos Avançados* 14 (40), 2000. p. 104.

TEXTO CONSTITUCIONAL	PEC 430
<p>Art. 21. Compete à União: XIV - organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio;</p>	<p>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;</p>
<p>Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares;</p>	<p>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.</p>
<p>Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.</p>	<p>Art. 24 XVI – organização, funcionamento, garantias, direitos e deveres das polícias e corpos de bombeiros dos Estados.</p>
<p>Art. 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição. § 1º - Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios. § 4º - Lei federal disporá sobre a utilização, pelo Governo do Distrito Federal, das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar.</p>	<p>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.</p>
<p>Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. § 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: II - disponham sobre:</p>	<p>Art. 61. § 1º. II g) policiais e bombeiros do Distrito Federal e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoção, estabilidade, remuneração e aposentadoria.</p>
<p>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: IV - polícias civis;</p>	<p>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</p>

<p>V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.</p> <p>§ 4º - às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.</p> <p>§ 5º - às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.</p> <p>§ 8º - Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.</p>	<p>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:</p> <p>I – preservação da ordem pública;</p> <p>II – exercer a atividade de polícia ostensiva e preventiva;</p> <p>III – exercer a atividade de investigação criminal e de polícia judiciária, ressalvada a competência da União e as exceções previstas em lei.</p> <p>§ 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:</p> <p>I - execução de atividades de defesa civil.</p> <p>II - prevenção e a extinção de incêndios;</p> <p>III - ações de busca e salvamento, decorrentes de sinistros;</p> <p>IV - serviços de atendimento ao trauma e emergências pré- hospitalares;</p> <p>§ 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.</p>
--	--

Eis os principais pontos do Projeto de Emenda Constitucional de autoria do aludido Congressista a começar pelo primeiro dispositivo que modifica os seguintes artigos constitucionais: “Art. 1º **Os artigos 21; 22; 24; 32; 61 e 144**, da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:” (**grifou-se**)

No inciso catorze do artigo vinte e um, são excluídas as palavras “civil” e “militar” do texto original, porém, a União permanece como ente competente para organizar e manter a nova polícia do Distrito Federal e Territórios, tal como segue: “[...] **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.”

No âmbito da competência privativa da União para legislar, segue o novo texto do inciso vinte e um, artigo vinte e dois, criando-se, ainda, o inciso trinta dentro do mesmo dispositivo constitucional, conforme segue:

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.

A redação original possui o seguinte texto: “**XXI** – normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares.”

Como já mencionado, o inciso trinta é inexistente até então.

O *caput* do artigo vinte e quatro da Carta Magna dispõe: “art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:”. Seguindo o novo inciso dezesseis com a seguinte previsão: “exclusão da palavra “civis” e a inclusão “e corpos de bombeiros as palavras “**XVI** – organização, funcionamento, garantias, direitos e deveres das polícias e corpos de bombeiros dos Estados.”

O texto original do sobredito inciso é este: “**XVI** – organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis”

Sobre a competência legislativa do Distrito Federal, ao texto original do parágrafo primeiro do artigo trinta e dois da Constituição foi incluída a seguinte previsão: “§ 1º [...], bem como sobre a organização das unidades administrativas da Polícia e do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal e Territórios.” Altera, ainda, o parágrafo quarto para a seguinte redação: “§ 4º Lei federal disporá sobre a utilização, pelo Governo do Distrito Federal, da polícia e do corpo de bombeiros.”

Por sua vez, no âmbito do inciso dois, parágrafo primeiro do artigo sessenta e um da Constituição Federal, foi incluída a alínea “g”, como sendo de iniciativa privativa do Presidente da República, as leis que disponham sobre: “g) policiais e bombeiros do Distrito Federal e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoção, estabilidade, remuneração e aposentadoria”.

Ao fim chega-se ao dispositivo constitucional que disciplina e narra sobre o tema da Segurança Pública, qual seja o artigo cento e quarenta e quatro que segue com o novo texto proposto, onde foram alterados os incisos quatro e cinco, assim como, os parágrafos quarto que ganhou três incisos, quinto com mais quatro incisos e oitavo. A saber:

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.

O dispositivo supracitado unifica as funções inerentes as polícias civis e militares em uma única instituição, quais sejam: preservação da ordem pública; exercer a atividade de polícia ostensiva e preventiva; exercer a atividade de investigação criminal e de polícia judiciária, ressalvada a competência da União e as exceções previstas em lei.

As atuais estruturas das duas forças policiais aqui enfocadas são complexas e com atividades bastante definidas e distintas. Há, portanto, uma necessidade de transição numa eventual transformação das duas instituições, onde até a completa consolidação da unificação, os seus servidores continuariam exercendo as atividades tais quais acontece atualmente.

Alterações nos cursos de formações dos policiais, na estrutura organizacional e primordialmente na legislação serão a base da transição e das novas diretrizes das Polícias Unificadas, até a completa fusão das instituições.

Um exemplo que se pode tomar é o Artigo terceiro do projeto de lei, o qual prevê a irredutibilidade dos vencimentos e/ou subsídios, a transformação dos cargos e a opção de permanência no cargo em extinção, conforme segue:

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.

O texto completo do Projeto de Emenda Constitucional passou pela Comissão de Segurança do Congresso Nacional, onde foi apreciado e aprovado, porém está aguardando deliberação na Comissão de Constituição e Justiça – CCJ da Câmara dos Deputados e posterior votação naquela Casa.

7 VANTAGENS E DESVANTAGENS DA UNIFICAÇÃO

Tema controverso no meio da Segurança Pública, a unificação encontra muitas resistências por parte das autoridades da área, mais precisamente entre os oficiais da Polícia Militar e Delegados de Polícia Civil, porém, ganha força entre os Soldados, Cabos e Sargentos e demais servidores da Civil como Agentes, Escrivães e outros.

A Unificação, conforme aqui proposta, compreende apenas as Polícias Militar e Civil dos Estados e do Distrito Federal, não atinge as Guardas Municipais, Polícias Federal e Rodoviária Federal, mantendo-se a essência do Sistema de Segurança Pública Nacional.

O que muda, na verdade, é a Política de Segurança Pública, que terá mais agilidade no combate ao crime e no retorno para a sociedade, vez que não haverá concorrência entre as instituições.

Segundo o entendimento do Juiz Militar Paulo Tadeu Rodrigues Rosa⁷⁸, o que leva a discussões fora da realidade do que ocorre nas ruas é a falta de uma política de segurança pública. Há quem pregue que a polícia não pode ser militarizada, tão pouco possa utilizar armas, devendo usar para o enfrentamento da criminalidade apenas o diálogo. O autor cita a estatística divulgada pela edição de 19 de janeiro de 2000 do jornal O Estado de São Paulo, sobre o aumento do número de policiais mortos em serviço no ano de 1999 em relação a 1998 aumentou, ultrapassando o número de 300 policiais militares mortos no exercício de suas funções em defesa da coletividade.

Importante ressaltar o ensinamento do autor Luiz Flávio Gomes: “As nossas duas polícias pertencem ao antigo e ultrapassado modelo "burocrático", do século XIX, que nos países mais avançados estão cedendo lugar aos novos modelos de polícia (comunitária e de inteligência)”.⁷⁹

O aludido autor segue sua linha de raciocínio com, observando duas limitações dos atuais modelos de polícias (civil e militar), qualificando-os como

⁷⁸ ROSA, Paulo Tadeu Rodrigues. A nova polícia (a propósito da unificação das polícias). **Jus Navigandi**, Teresina, ano 4, n. 41, maio 2000. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1574>>. Acesso em: 12 maio 2010.

⁷⁹ GOMES, Luís Flávio. Unificação das Polícias. LFG, São Paulo, abril 2003. Disponível em: <http://www.lfg.com.br/public_html/article.php?story=20041011085242766p&query=classes>. Acesso em 11 abr. 2010.

“burocráticos”. Segundo Luiz Flávio⁸⁰, tais dificuldades em muito contribuem para a sua ineficiência. Sendo a primeira o acesso às informações sobre o crime, que é limitadíssimo nas duas corporações, com pouca contribuição da população, pois não confia nas instituições. Gente das classes mais baixas são consideradas “problema”, um manancial de criminalidade, enquanto que pessoas das classes média ou alta não precisam cometer crimes. Os delitos comunicados são poucos frente aos cometidos. Em outros países, cerca de 80% dos crimes são noticiados pelas vítimas (Bottomley e Coleman, 1981, citados por Diego Torrente, *Desviación y delito*, Madrid: Alianza Ed., 2001, p. 239). Se as próprias vítimas não contribuem, a polícia fica inerte, sem falar que no total das infrações comunicadas a polícia apura entre 10% e 15% delas, dentre as quais menos de 2% resultam em condenação. A segunda limitação observada pelo autor, diz respeito ao método de trabalho de ambas as polícias, pois atuam depois do crime ter acontecido, razão da sua ineficácia. Ou seja, são reativas, agindo basicamente sob um patrulhamento seletivo e discriminatório. Os crimes descobertos são fruto desse patrulhamento, logo somente encontram crimes por onde patrulham, como sempre ocorreu.

Luiz Flávio Gomes finaliza sua opinião acerca da unificação com o seguinte comentário:

Uma polícia democrática e independente, que não atue discriminatoriamente como hoje e que volte sua atenção para a comunidade, fazendo com ela uma produtiva parceria no sentido de se evitar o crime, é muito mais que a unificação em debate neste momento no nosso congresso nacional. **Unificar duas polícias burocráticas para que continuem atuando como atuam (reativamente) pouco ou nada descortina nesse infinito horizonte.**⁸¹ (Grifou-se).

Neste sentido, não basta que haja a pura e simples unificação das duas instituições, mas também uma mudança nas políticas de segurança, no modo de agir da nova polícia enfrentando o foco do problema, de modo a se antecipar e a prevenir o ilícito criminal, ocasionando maior eficiência e eficácia no serviço à sociedade.

Outro ponto discutível apontado por estudiosos e autoridades no assunto sobre o processo de unificação, é a formação diferenciada dos policiais das

⁸⁰ GOMES, Luís Flávio. Unificação das Polícias. LFG, São Paulo, abril 2003. Disponível em: <http://www.lfg.com.br/public_html/article.php?story=20041011085242766p&query=classes>. Acesso em 11 abr. 2010.

⁸¹ GOMES, Luís Flávio. Unificação das Polícias. LFG, São Paulo, abril 2003. Disponível em: <http://www.lfg.com.br/public_html/article.php?story=20041011085242766p&query=classes>. Acesso em 11 abr. 2010.

duas instituições. Os autores Sérgio Gomes e Márcio Lemos⁸², dizem que a Polícia Militar é formada para ter “ação de presença”, ou seja, ser vista e antever situações, ser preventiva, enquanto que a Polícia Civil é moldada para se fazer presente. Tais atribuições diferem totalmente, fazendo com que, por ausência de regulamentação, gerenciamento e comando, essas atividades se confundam. Desta forma, uma força chegue a usurpar atribuições da outra e vice-versa.

Contudo, aludido obstáculo seria sanado, segundo entendimento de Hélio Bicudo, *in verbis*:

Com uma única escola de formação, com a realização de cursos de aperfeiçoamento e reciclagem de pessoal, a nova polícia será especificamente civil, pondo-se um ponto final à sua formação autoritária. com esse modelo, encerrar-se-á aquele concebido para atuar no controle social da população mais pobre, excluída ou marginalizada, para uma polícia democratizada, subordinada ao Poder civil.⁸³

Por sua vez, o advogado criminalista e professor de Direito Processual Penal II, deste Centro Universitário, Ismail Gomes, em entrevista realizada via e-mail (gomesismail@gmail.com) em 12 de maio de 2010, diz ser favorável a unificação, contudo, aponta algumas dificuldades no processo tais como: “alteração do funcionamento tradicional, unificação o comando e a qualificação dos profissionais”, ou seja, o docente acredita que “a interação e a consciência serão os grandes obstáculos”.

Relata ainda que “a atuação unificada trará agilidade e segurança, equiparação salarial, melhoria administrativa, chefia e harmonia entre a polícia preventiva e repressiva.”

O professor indica, ainda, outras vantagens como “administrativas, meios de apoio, qualificação e interação”, ao ponto que também elenca algumas desvantagens como dificuldades no processo de unificação e correlacionar os postos e graduações com os cargos de Delegados, Escrivães e Agentes.

Ismail Gomes finaliza, ressaltando acerca do atual Política de Segurança Pública em vigor no Brasil, considerando um “modelo ultrapassado”, necessitando, por isso, de mudanças em qualificação pessoal, meios e laboratórios, assim como, é preciso que haja uma desvinculação política na área e uma dotação orçamentária própria.

⁸² GOMES, Sérgio Olímpio e ANHAIA DE LEMOS, Márcio Tadeu – INSEGURANÇA PÚBLICA E PRIVADA – Basta de Hipocrisia!. Ed. Landmark. São Paulo. 2002.

⁸³ BICUDO, Hélio. A unificação das polícias no Brasil. Estudos Avançados 14 (40), 2000. p. 104.

O que se observa é que as dificuldades a serem enfrentadas serão no campo operacional do processo de unificação, até que se deixe a instituição completamente consolidada. O que já é esperado por todos que estudam o assunto.

Após esse período inicial de implantação e adequação dos membros à nova instituição, as dificuldades estarão superadas e haverá apenas a união das vantagens das duas polícias.

Acerca do assunto versa Marcelo Ferreira de Souza, *in verbis*:

As ultrapassadas técnicas de investigação, a deficiência de policiamento preventivo e repressivo, bem como os salários incompatíveis com a importância das funções policiais contribuem sobremaneira para o agravamento da insegurança pública, facilmente constatada se observadas a estrutura obsoleta das organizações policiais (civis e militares) e sua ineficiência no controle da criminalidade. Em acréscimo aos fatos mencionados, ressalta-se ainda a vulnerabilidade dos agentes policiais à corrupção.⁸⁴

Neste diapasão, a unificação das polícias e uma mudança nos procedimentos a serem adotados, surgem como saídas para o fim das vaidades e das sonegações de informações entre as instituições, o que não faz qualquer sentido, vez que ambas trabalham para o bem comum da sociedade. Tal disputa torna as duas polícias ineficazes na solução da problemática da violência e criminalidade.

É certo que toda mudança inspira cuidados devido às resistências e interesses por parte alguns setores da sociedade que estipulam razões para a não unificação.

Seguem abaixo, algumas delas:

Na visão dos autores Sérgio Olímpio Gomes e Márcio Tadeu Anhaia de Lemos, ambos oficiais da Polícia Militar do Estado de São Paulo:

A Constituição Federal previu a existência de uma polícia preventiva ou ostensiva e outra polícia de investigação ou judiciária, formando o conhecido “ciclo de polícia”. Mesmo nas polícias que exercem o ciclo completo de polícia, quem atende a ocorrência policial não é o mesmo que irá investigá-la. Aliás são atividades bastante distintas para serem unificadas. O problema começa na formação. A polícia ostensiva (policia militar) é formada e moldada para ter “ação de presença”, para vista, antever situações, ser preventiva; a polícia de investigação (policia civil) é formada e moldada para a passar despercebida, buscar elementos de convicção de autoria de delitos sem se fazer presente. Ora são atividades absolutamente diferentes. O que ocorre hoje é que por falta de regulamentação, por falta de gerenciamento e mando as atividades se confundem e disputam espaço.⁸⁵

⁸⁴ SOUZA, Marcelo Ferreira de. Segurança Pública e Prisão Preventiva – No Estado Democrático de Direito. Ed. Lumen Juris. Rio de Janeiro. 2008, p. 39/40.

⁸⁵ GOMES, Sérgio Olímpio. ANHAIA DE LEMOS, Márcio Tadeu – INSEGURANÇA PÚBLICA E PRIVADA – Basta de Hipocrisia!. Ed. Landmark. São Paulo. 2002. p. 107.

Acerca do assunto, segue o comentário do Exmo. Dr. Paulo Tadeu Rodrigues Rosa, juiz-auditor da Justiça Militar do Estado de Minas Gerais, mestre em Direito Administrativo pela Unesp, especialista em Direito Administrativo pela Unip, publicado na internet:

A Polícia Civil e a Polícia Militar possuem competências definidas no Texto Constitucional, cabendo a primeira a realização da função de polícia judiciária, destinada a apuração das infrações penais, executadas as militares, e àquelas que forem de competência da Polícia Federal, art. 144, § 4.º, da C.F. A Polícia Militar, por sua vez, fica reservada a função de policiamento ostensivo e preventivo, o que se denomina de polícia administrativa, art.144, § 5.º, da Constituição Federal.⁸⁶

Além de alterações na Constituição Federal, há de se observar os aspectos logísticos e culturais brasileiros, impostos como obstáculos à unificação, conforme argumentam Sérgio Olímpio Gomes e Márcio Tadeu A. de Lemos⁸⁷, que a idéia de unificação contraria uma tendência mundial que preconiza a descentralização das forças policiais, ou seja, a sua multiplicação. Na Grã-Bretanha há 43 corporações independentes, na Itália são duas as instituições policiais. Na Holanda são 142 organismos, um para cada município. No Japão são 46 polícias, na Austrália 6 e na Alemanha 10. Continuam ambos os autores, apontando outros exemplos mais extremos de descentralização de forças policiais, como ocorre na Bélgica, que conta com 2.359 policias, nos EUA que não há como precisar devido a quantidade de estruturas lá existentes. No Canadá são 450 forças que atuam nos municípios e várias outras polícias provinciais, sem mencionar a Royal Canadian Mounted Police. Na Itália, ambas as polícias os Carabinieri e a Guardia têm jurisdições conjuntas por todo o país. Na Espanha há três forças policiais paralelas e concorrentes são a Guardiã Civil, a Polícia Armada e a Policia Municipal. Na Suíça existem as Polícias Federal, Cantonal e Municipal, todas com jurisdição concorrente.

Finalizam os autores, considerando que a problemática da segurança pública não consiste em corrigir estruturas, mas sim os seus aspectos. Segue a narrativa: “É preciso que se analise se o erro está na estrutura ou nos aspectos, se nos aspectos é preciso corrigi-los e não destruir estruturas”.⁸⁸

Não obstante os modelos desses países, importante ressaltar que para um melhor enfrentamento da violência, alguns Estados da Federação pregam

⁸⁶ ROSA, Paulo Tadeu Rodrigues. O outro lado da unificação das forças policiais . **Jus Navigandi**, Teresina, ano 4, n.41 maio 2000. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1575>> Acesso em: 29 abr. 2010.

⁸⁷ GOMES, Sérgio Olímpio. ANHAIA DE LEMOS, Márcio Tadeu – INSEGURANÇA PÚBLICA E PRIVADA – Basta de Hipocrisia!. Ed. Landmark. São Paulo. 2002. p. 106.

⁸⁸ GOMES, Sérgio Olímpio. ANHAIA DE LEMOS, Márcio Tadeu – INSEGURANÇA PÚBLICA E PRIVADA – Basta de Hipocrisia!. Ed. Landmark. São Paulo. 2002. p. 107.

uma trabalho integrado entre as Polícias Civil e Militar. Veja-se como essa integração se deu no estado de Minas Gerais, *in verbis*:

Integração das organizações policiais e valorização da atividade policial
Justificativa

A ausência de articulação nas ações das polícias militar e civil de Minas Gerais é reconhecida pelos formuladores da política pública de segurança como um sério obstáculo à efetividade no controle da criminalidade. A reversão desse quadro deveria pautar-se pela implementação de um programa de integração dessas organizações policiais gerenciado pela Secretaria de Estado de Defesa Social, tendo como diretriz o compartilhamento de informações criminais visando subsidiar a integração do planejamento das ações policiais nos setores de ponta. Tal processo de aproximação institucional deveria ser reforçado pelo conhecimento recíproco das culturas organizacionais, o que se daria no âmbito da formação e do treinamento dos policiais. A política de integração das polícias em Minas Gerais foi sistematizada na concepção do Sistema Integrado de Defesa Social, definindo o escopo do processo em curso a partir da combinação de mecanismos de articulação institucional e garantia de autonomia administrativa das respectivas organizações policiais. Os formuladores da entendem que a integração policial deve vir amparada por ações concretas que possam incrementar a motivação e auto-estima dos policiais, especialmente no que diz respeito à melhoria das condições de trabalho.⁸⁹

Diante da sobredita citação, surge uma indagação: se a integração aumenta a eficiência no combate ao crime, porque não uma unificação permanente na estrutura e nas funções das duas instituições não melhoraria as atividades policiais?

Ocorre que no Congresso Nacional há pouco ou nenhum interesse em alterar o sistema policial. Assim discorreu Hélio Bicudo:

Ora, tendo em vista que o modelo de segurança pública oriundo da ditadura militar está inteiramente esgotado e não se sabe mesmo como a Constituição cidadã de 1988 o encampou, ofereceu-se em 1992, à Câmara dos Deputados, projeto de emenda com o devido apoio legal, unificando as policiais num só organismo civil, com um segmento uniformizado para as funções de policiamento ostensivo e outro em trajes civis, para a problemática investigativa, com unidade de comando e carreira única, ensejando ao policial que deve iniciar suas atividades na rua, a possibilidade de alcançar – o que hoje não acontece – os postos mais altos da corporação policial, naturalmente depois de capacitar-se em cursos intermediários oferecidos pela própria polícia.⁹⁰

Segundo o autor, tal projeto não prosperou devido ao lobby misto da Polícia Militar e do Exército, influenciando o relator a dar parecer desfavorável, por uma Comissão Especial encarregada de estudar a emenda, não obstante ter sido aprovada na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados. Com isso, não foi levada à Plenário

⁸⁹ SAPORI, Luís Flávio. Segurança Pública no Brasil: desafios e perspectivas / Luís Flávio Sapori. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007. p. 144

⁹⁰ BICUDO, Hélio. A unificação das polícias no Brasil. Estudos Avançados 14 (40), 2000. p. 103.

8 NOVAS ATRIBUIÇÕES DA POLÍCIA OSTENSIVA E JUDICIÁRIA

A unificação não atingirá, tão somente, as instituições policiais, mas também e, principalmente, suas atribuições, cargos e progressões funcionais na nova polícia formada, conforme ensinamento do já citado Dr. Juvenal Marques Ferreira Filho⁹¹, Delegado de Polícia Civil do Estado de São Paulo, com a fusão os Oficiais da PM seriam levados ao cargo de Delegados de Polícia, na classe correspondente ao padrão salarial, obtendo acesso à todas as funções e cargos, exceto ao cargo de Diretor Geral de Polícia Civil e, às funções de polícia judiciária. Para tais funções, far-se-ia necessário o curso de bacharel em direito, haja vista a especialização que o cargo requer, dentre as quais estão o preparo do inquérito policial que servirá de base à ação penal pelo Ministério Público. Deste modo, aqueles Oficiais com curso de bacharel em Direito estariam habilitados de pleno direito para todas as funções de polícia judiciária.

A citação acima demonstra a preocupação na preservação da capacitação profissional dos servidores da nova instituição, a começar pelos níveis mais altos de cargos.

Acerca da elaboração de uma nova emenda, Hélio Bicudo⁹² menciona que juristas de São Paulo ofereceram uma PEC de criação de uma polícia única, com comando de caráter civil, contendo os passos necessários à sua organização, com carreira única e permanente qualificação profissional, porém não prosperou.

Tal Emenda extinguiria também com a dupla função policial, acabaria com as polícias civis e militares e criaria uma Polícia Estadual, a ser instituída em dois anos. Haveria, por consequência, a extinção dos tribunais e auditorias militares estaduais, submetendo-se, todos os policiais, à competência da Justiça Comum.

Importante citar o entendimento do Juiz Militar Paulo Tadeu Rodrigues Rosa⁹³, o qual destaca o início da unificação pelos comandos das duas forças:

A unificação dos órgãos policiais deve acontecer de forma gradual. Em um primeiro momento, é preciso unificar o comando das duas corporações, seja a nível regional, como no aspecto estadual. Em uma Segunda fase, as escolas de formação policial (civil e militar) devem ser unificadas. O soldado como o investigador de polícia, o delegado como o oficial, e os demais agentes policiais, devem freqüentar a mesma escola de formação, para uma maior integração, que permitirá o desenvolvimento de atividades conjuntas.

⁹¹ FERREIRA FILHO, Juvenal Marques. Anteprojeto de unificação das Polícias Civil e Militar . **Jus Navigandi**, Teresina, ano 4, n. 37, dez. 1999. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1573>>. Acesso em: 29 abr. 2010.

⁹² BICUDO, Hélio. A unificação das polícias no Brasil. *Estudos Avançados* 14 (40), 2000. p. 103.

⁹³ ROSA, Paulo Tadeu Rodrigues. A nova polícia (a propósito da unificação das polícias). **Jus Navigandi**, Teresina, ano 4, n. 41, maio 2000. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1574>>. Acesso em: 12 maio 2010.

A necessidade do curso de Direito seria um critério para que os antigos Oficiais da extinta Polícia Militar, possam presidir inquéritos policiais a serem remetidos aos Ministérios Públicos dos Estados e do Distrito Federal e Territórios.

Haveria, ademais, alterações nas nomenclaturas da nova Polícia que passaria a ser chamada de Polícia do Estado e Polícia do Distrito Federal e Territórios, conforme prevê o artigo 2º da PEC 430: “**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.”

A PEC 430 também dispõe acerca do Comando Geral da Polícia dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, seus períodos de duração e critérios de revezamento no cargo, senão veja-se os termos dos parágrafos 1º e 2º:

§ 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.

8.1 EFETIVO DE OPERAÇÃO CIVIL

A citação abaixo esclarece acerca das transições das carreiras das extintas Polícias Cíveis para a nova instituição, com a criação da carreira de Detetive Policial e a manutenção das carreiras de Agente Policial e Carcereiro, apenas alterando a classificação horizontal em classes de níveis do 1 ao 4, nos três casos.

O autor narra ainda sobre os cargos administrativos e suas transições da instituição extinta para a nova. Segue abaixo toda a dinâmica da transição:

A carreira de Investigador de Polícia estaria extinta, criando-se em seu lugar a Carreira de Detetive Policial, subdividida em 4 Níveis para efeito de promoção horizontal, iniciando-se na carreira como Detetive de Polícia de Nível 1, com as atribuições de investigação e assessoramento do Delegado de Polícia Judiciária. As carreiras de Agente Policial e Carcereiro permanecem com a mesma designação e função, mudando-se tão somente a classificação horizontal de classes, para Nível, iniciando-se a carreira no Nível 1; as carreiras essencialmente administrativas seriam exercidas por Agentes Administrativos, cujos salários não poderiam ter acréscimos adicionais inerentes à carreira policial. As promoções horizontais nas respectivas carreiras, seriam através de listas, elaboradas no início do ano pelo Depto de Administração, através do critério de 50% por Antigüidade na carreira, e de 50% por Mérito, apurado em pontuação obtida na avaliação anual pelos chefes imediatos, sendo que na ocorrência de empate em

qualquer dos critérios, seria feito o desempate levando-se em conta o: 1) maior tempo de serviço na polícia, 2) maior tempo no serviço público estadual, 3) maior idade, 4) maior número de dependentes.⁹⁴

Ao sobredito grupo de servidores caberiam as funções da atual polícia judiciária ou de investigação, herdando tais funções da atual Polícia Civil. Contudo, no meu entender, o cargo de carcereiro deveria ser extinto e reconduzidos aos de Agente de Polícia, haja vista o entendimento do STF, em obediência a Constituição Federal, sobre a não participação da Polícia Civil em ambientes carcerários, pois a guarda e custódia de presos não está entre suas atribuições.

8.2 EFETIVO DE OPERAÇÃO FARDADA

As funções de Soldado, Cabo e Sargento em seus três níveis, seriam extintas com as criações das carreiras de Guarda Civil de Nível 1, patamar de entrada com ingresso mediante concurso público, passando ao Nível 2 e posteriormente ao Inspetor de Polícia Níveis 1, 2, 3 e 4, tudo por meio de concurso interno, com interstício de no mínimo dois anos de permanência em cada um dos cargos, obedecendo critérios e pré-requisitos a serem preenchidos pelos candidatos aos cargos. Segue abaixo uma descrição das fases e dos critérios de transformações dos cargos, segundo entendimento do Delegado Juvenal Marques Ferreira Filho⁹⁵, a carreira de Soldado se extinguiria, criando-se a Carreira de Guarda Civil de Nível 1, com formação eminentemente policial para o exercício de suas funções; o mesmo ocorreria com a Carreira de Cabo, esta elevada a Carreira de Guarda Civil de Nível 2; quanto às Carreiras de 3º, 2º, 1º Sargento PM e Subtenente PM, estas seriam transformadas nas Carreiras de Inspetor de Polícia Níveis 1, 2, 3 e 4, respectivamente, com a função específica de supervisão do policiamento efetuado pelos Guardas Civis, com subordinação direta aos Delegados de Polícia.

Continua o autor, fazendo um paralelo do padrão salarial existente, para o Guarda Civil ter acesso à carreira de Detetive Policial, podendo atingir o posto de Inspetor de Polícia de Nível 1, prestando concurso interno para o Curso Técnico de Formação de Detetive Policial. O efetivo fardado, instituído em carreira única, inicia-se na carreira de Guarda Civil de Nível 1, de provimento por concurso

⁹⁴ FERREIRA FILHO, Juvenal Marques. Anteprojeto de unificação das Polícias Civil e Militar . **Jus Navigandi**, Teresina, ano 4, n. 37, dez. 1999. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1573>>. Acesso em: 29 abr. 2010.

⁹⁵ FERREIRA FILHO, Juvenal Marques. Anteprojeto de unificação das Polícias Civil e Militar . **Jus Navigandi**, Teresina, ano 4, n. 37, dez. 1999. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1573>>. Acesso em: 29 abr. 2010.

público aberto à sociedade em geral, disciplinado por edital específico, com o posto máximo de Inspetor de Polícia de Nível 4. A ascensão às demais carreiras de hierarquia subsequentes, dar-se-ão por meio de concurso interno como o interstício mínimo de 3 (três) anos na carreira. Nas ascensões posteriores será cobrado um lapso de no mínimo 2 (dois) anos. No caso de promoção de Inspetores de Polícia de Nível 1 para o 2, e assim sucessivamente, se dará por lista elaborada no início do ano civil pelo Depto de Administração de Pessoal, de acordo com o número de vagas, levando-se também em consideração para subscrição na lista de promoção de 50 % por Antigüidade na carreira e, 50% por Mérito auferido nas pontuações das avaliações anuais dos chefes imediatos. Em caso de empate, seriam obedecidos os critérios de maior tempo de serviço na polícia; maior tempo de serviço público estadual; maior idade; maior número de dependentes, respectivamente.

Quanto aos servidores que se enquadrarem na observação acima, caberiam as funções de policiamento ostensivo e preventivo, cujas atribuições são da atual Polícia Militar ou de Segurança.

O parágrafo quinto da PEC 430 prevê a delimitação dos cargos da nova Polícia, atribuições técnicas de investigação, policiamento e atividades de perícia:

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.

No próximo artigo, há previsão acerca da nova estrutura funcional, a ser regulamentada por lei, com a necessidade de concurso público para o ingresso em cada uma das carreiras abaixo elencadas, quais sejam: delegado de Polícia, Perito de Polícia, Investigador de Polícia, Escrivão de Polícia e Policial Uniformizado.

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:

6ª de 12

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.

O parágrafo sexto do mesmo artigo acima transcrito, traz a inédita previsão de reserva de cinquenta por cento das vagas destinadas às diversas carreiras para os demais integrantes da nova Instituição, além dos critérios para preenchimento dos cargos de níveis de Administração da Instituição como Direção Geral, Corregedor Geral, Direção da Academia de Polícia, Direção da Polícia Circunscricional, Especializada e de Perícia. A saber:

§ 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.

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.

O artigo treze revoga os dispositivos a serem alterados: **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.

É certo que o processo de unificação das instituições das Polícias Civil e Militar encontrará resistências das alas mais conservadoras do Congresso Nacional e da Sociedade como um todo, contudo, há de ser considerada a ineficiência e rivalidade institucional que atualmente paira sobre ambas as Entidades no combate à criminalidade e nos crescentes níveis de violência em nosso País.

A unificação das polícias depende de vontade política para se vencer as resistências que se manifestarão no processo legislativo de alteração Constitucional (...), bem como da aprovação da Lei Orgânica (...), no entanto, cremos que o projeto que elaboramos é bastante simples, sem fórmulas que prejudique qualquer das carreiras, além de atender o princípio de que a união faz a força e, somente uma polícia forte e integrada poderá fazer frente a crescente violência que atinge a sociedade em todos os níveis. Algumas carreiras tiveram suas designações e funções redefinidas, outras permaneceram com as mesmas atribuições, mas com certeza todas integradas numa polícia única, embora com múltiplas faces.⁹⁶

Segundo os autores Sérgio Gomes e Márcio Lemos, ambos contra a unificação, a eficiência no combate à violência deixa a desejar:

É fácil constatar que eficiência, eficácia e efetividade da Segurança Pública estão longe de atingir níveis mais razoáveis, mas qual o caminho a seguir: unificar as polícias, dar a cada uma a competência do ciclo completo de polícia ou destruir as duas e criar uma terceira polícia. As perguntas mais importantes a serem feitas são: o que a população ganhará com isso? Quanto tempo levará a reestruturação? Qual o impacto imediato sobre a criminalidade?⁹⁷

Ainda, de acordo com os sobreditos autores: “A eficiência da polícia está diretamente ligada à maneira como ela se organiza e utiliza seus recursos para cumprir sua missão primordial de controlar o crime”⁹⁸

O que, vale ressaltar, não está dando resultados satisfatórios. É de conhecimento de todos que a atual política de segurança pública no Brasil está perdendo credibilidade perante a criminalidade. Faz-se urgente uma alteração estrutural nas instituições policiais para melhor equilibrar e equacionar essa relação, com ações concretas e eficazes, pois até o momento, nada deu resultado.

Toda mudança gera dúvidas e conflitos sociais, mas é certo que se faz necessária uma alteração no funcionamento das polícias com a unificação de

⁹⁶ FERREIRA FILHO, Juvenal Marques. Anteprojeto de unificação das Polícias Civil e Militar . **Jus Navigandi**, Teresina, ano 4, n. 37, dez. 1999. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1573>>. Acesso em: 29 abr. 2010.

⁹⁷ GOMES, Sérgio Olímpio. ANHAIA DE LEMOS, Márcio Tadeu – INSEGURANÇA PÚBLICA E PRIVADA – Basta de Hipocrisia!. Ed. Landmark. São Paulo. 2002. p. 109.

⁹⁵ GOMES, Sérgio Olímpio. ANHAIA DE LEMOS, Márcio Tadeu – INSEGURANÇA PÚBLICA E PRIVADA – Basta de Hipocrisia!. Ed. Landmark. São Paulo. 2002. p. 109.

atribuições, procedimentos e, principalmente, de informações entre as instituições para aumentar a eficiência nas suas atividades e serviços à Sociedade brasileira.

Acerca do assunto, assim se pronuncia o autor Marcelo Ferreira de Souza:

A polícia representa a função estatal que, por meio das atividades de segurança, destina-se à preservação da ordem pública. Considerando que não é possível existir democracia sem ordem, as atividades policiais tornam-se imprescindíveis. Se a ordem convém à democracia e se a polícia convém à ordem, logo, a polícia convém à democracia.⁹⁹

Quanto à adequação das polícias às necessidades da sociedade, o sobredito autor assim discorre:

Há necessidade de adequar a polícia às condições e às exigências de uma sociedade democrática, aperfeiçoando a formação profissional e orientando-a para a obediência aos preceitos legais de respeito aos direitos do cidadão, independentemente de sua condição social. A polícia que respeita os direitos humanos não se torna ineficiente. No entanto, não raro, os direitos fundamentais da pessoa humana são desrespeitados com a justificativa de assegurar a ordem pública.¹⁰⁰

Portanto, tem-se um importante desafio rumo a unificação das polícias, que não acaba com a efetivação do processo, mas perdura após de feito. Uma Nova Polícia eficiente no combate ao crime e, ao mesmo tempo, protetora dos direitos individuais dos cidadãos e coletivos da sociedade.

⁹⁹ SOUZA. Marcelo Ferreira de. Segurança Pública e Prisão Preventiva – No Estado Democrático de Direito. Ed. Lumen Juris. Rio de Janeiro. 2008, p. 167.

¹⁰⁰ SOUZA. Marcelo Ferreira de. Segurança Pública e Prisão Preventiva – No Estado Democrático de Direito. Ed. Lumen Juris. Rio de Janeiro. 2008, p. 167.

CONCLUSÃO

A idéia na abordagem do tema no presente trabalho surgiu após as inúmeras notícias que perpetuam na mídia do avanço da criminalidade, violência e ações do crime organizado que deixam a sociedade refém do próprio medo.

O trabalho abordou desde a origem e conceito das instituições policiais, enfocando suas características e atribuições constitucionais, até a necessidade de alteração de alterações em nossa Lei Maior, para que o processo de unificação seja concretizado. Ato contínuo, foram sugeridas alterações nas estruturas de comando, organização e cargos, da Nova Polícia, com carreira única e fusão de atribuições.

Restou demonstrado a ineficiência das duas forças policiais na atuação de prevenção, combate e elucidação de delitos, o que é ressaltado pela ausência de políticas públicas no Brasil, especialmente no âmbito da Segurança Pública.

É notórios que as políticas de Segurança Pública não evoluíram na mesma velocidade que a sociedade, o que resta demonstrado pela explosão demográfica, desemprego e outros fatores sociais que contribuem para o aumento das taxas de criminalidade, sem mencionar as desigualdades sociais que assolam o país e pioram a situação dos menos favorecidos de modo a deixar a população carente como maior vítima da violência. Apesar dos níveis de cometimentos de delitos estarem aumentando também nas camadas mais elevadas da população.

As atuações das Polícias Civis e Militares dos Estados e do Distrito Federal perante a criminalidade deixam a desejar na prevenção, combate e elucidação dos delitos praticados no seio social.

O foco de ambas as instituições está desvirtuado, enquanto disputam status, poder e informação, ao ponto de invadirem uma o espaço e atribuição da outra, a criminalidade se prolifera em todos os níveis sociais da população.

Neste diapasão, a unificação das duas forças se mostra como uma solução para a problemática da violência, tornando nossa polícia mais efetiva e próxima da sociedade. Haveria, outrossim, economia de recursos financeiros e materiais, vez que algumas instalações e edificações estariam duplicadas, não necessitando duas sedes, duas academias de polícias, tantas viaturas, computadores e outros equipamentos.

Considerando que a proposta em questão, não prospere, ao menos, será mais um meio de contribuição para o debate da necessidade de repensar a atuação dos órgãos de Segurança Pública, mais precisamente, daqueles que atuam

diretamente com a população, uma polícia mais voltada aos anseios do povo e não do Estado e daqueles com interesses sobrepostos aos da sociedade.

Todavia, reitero que um passo maior ao encontro da sociedade e uma resposta mais eficaz contra a criminalidade seria uma Polícia Única mais forte, independente e cidadã.

REFERÊNCIAS

- BICUDO, Hélio. A unificação das polícias no Brasil. Estudos Avançados 14 (40), 2000.
- CAPEZ, Fernando. Curso de Processo Penal. 15ª ed. ver. e atual. – São Paulo: Saraiva. 2008.
- CHOUKR, Fauzi Hassan. Código de Processo Penal – Comentários Consolidados e Crítica Jurisprudencial. Rev. Atual. e Comentada. Ed. Lumen Juris. Rio de Janeiro. 2007.
- CINTRA, Antônio Carlos de Araújo. GRINOVER, Ada Pellegrini. DINAMARCO, Cândido Rangel – TEORIA GERAL DO PROCESSO – 22ª Ed. rev. e atual. de acordo com a EC 45, de 8.12.2004 e com a Lei 11.232, de 22.12.2005. Ed. Malheiros. São Paulo. 2006.
- COSTA. Arthur T. M. Como as democracias controlam as polícias. Novos Estudos. n. 70. 2004.
- COSTA, Arthur. BANDEIRA, Lourdes. A segurança Pública no Distrito Federal / organizadores: Arthur Costa e Lourdes Bandeira. – Brasília: Editora LGE, 2007.
- DINIZ, Maria Helena. Dicionário Jurídico. Vol. 4 Q-Z. São Paulo: Saraiva, 1998.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa. 2. Ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.
- FERREIRA FILHO, Juvenal Marques. Anteprojeto de unificação das Polícias Civil e Militar . **Jus Navigandi**, Teresina, ano 4, n. 37, dez. 1999. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1573>>. Acesso em: 29 abr. 2010.
- GOMES, Luís Flávio. Unificação das Polícias. LFG, São Paulo, abril 2003. Disponível em: <http://www.lfg.com.br/public_html/article.php?story=20041011085242766p&query=classes>. Acesso em 11 abr. 2010.
- GOMES, Sérgio Olímpio e ANHAIA DE LEMOS, Márcio Tadeu – INSEGURANÇA PÚBLICA E PRIVADA – Basta de Hipocrisia!. Ed. Landmark. São Paulo. 2002.
- GUERRA, Conde Roberto. Jornal Flit Paralisante. 27.08.2009. (citando Jornal Zero Hora – 25.08)
- MIRABETE, Julio Fabbrini, 1935 – PROCESSO PENAL – 8 ed. rev. e atual. – São Paulo: Atlas, 1998.
- MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 25ª ed. – São Paulo: Atlas, 2010.
- MUCCIO, Hidejalma. Inquérito Policial – Teoria e Prática – 2ª Ed. atual., rev. e ampl. Jaú, SP: HM editora, 2006 – (Temas de Processo Penal).

ROCHA, Luiz Carlos. Investigação Policial: teoria e prática – São Paulo: Saraiva, 1998.

ROSA, Paulo Tadeu Rodrigues. A nova polícia (a propósito da unificação das polícias). Jus Navigandi, Teresina, ano 4, n. 41, maio 2000. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1574>>. Acesso em: 12 maio 2010.

ROSA, Paulo Tadeu Rodrigues. O outro lado da unificação das forças policiais . Jus Navigandi, Teresina, ano 4, n. 41, maio 2000. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1575>>. Acesso em: 29 abr. 2010.

SAPORI, Luís Flávio. Segurança Pública no Brasil: desafios e perspectivas / Luís Flávio Saporì. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo, 14 ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

SOUZA. Marcelo Ferreira de. Segurança Pública e Prisão Preventiva – No Estado Democrático de Direito. Ed. Lumen Juris. Rio de Janeiro. 2008.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa, 1928. Processo Penal, volume 1 / Fernando da Costa Tourinho Filho. – 29. ed. rev. E atual. e aum. – São Paulo: Saraiva, 2007.

ANEXO I

PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL 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 correção 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.

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 ... de ... de 2009.

DEPUTADO CELSO RUSSOMANNO

