

**ASCES/UNITA
BACHARELADO EM DIREITO**

**A UNIFICAÇÃO DAS POLÍCIAS CIVIL E MILITAR DOS ESTADOS E
DO DISTRITO FEDERAL COMO MODERNIZAÇÃO DA SEGURANÇA
PÚBLICA NO BRASIL**

ALMIR GABRYEL DOS ANJOS RODRIGUES

**CARUARU
2017**

ALMIR GABRYEL DOS ANJOS RODRIGUES

**A UNIFICAÇÃO DAS POLÍCIAS CIVIL E MILITAR DOS ESTADOS E
DO DISTRITO FEDERAL COMO MODERNIZAÇÃO DA SEGURANÇA
PÚBLICA NO BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Centro Universitário Tabosa de Almeida, como requisito parcial, para a obtenção do grau de bacharel em Direito, sob orientação do Professor Mestre Adrielmo de Moura Silva.

**CARUARU
2017**

BANCA EXAMINADORA

Aprovado em: ____ / ____ / ____.

Prof. Msc. Adrielmo de Moura Silva
(Orientador)

Primeiro Avaliador

Segundo Avaliador

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a todos os profissionais de Segurança Pública no Brasil que lutam pela melhoria das corporações e defendem a sociedade diariamente nas ruas, bem como àqueles que perderam sua vida no confronto direto com a criminalidade.

RESUMO

O presente trabalho monográfico tem como objetivo apresentar a necessidade de um novo estudo e reestruturação do atual sistema de segurança pública do Brasil, visando formar uma polícia mais eficaz e reduzir os índices de violência no país, os quais têm crescido diariamente. Atualmente a atividade policial é dividida em polícia administrativa e polícia judiciária, porém esse modelo vem apresentando ineficácia em relação aos avanços da sociedade e, conseqüentemente, o avanço da criminalidade no Brasil. Tanto a polícia militar quanto a polícia civil são atualmente consideradas como meia-polícia, já que uma executa a ação ostensiva e a outra executa ação repressiva, respectivamente, ficando ambas incapacitadas de agirem de forma individual. Algumas Propostas de Emenda Constitucional acerca da unificação ou até mesmo da modificação das competências dessas polícias já foram apresentadas na Câmara dos Deputados, mas não seguiram em debate, devido principalmente à falta de interesse do órgão em buscar estudar a recuperação da ordem social do país. A falência da segurança pública de um país prejudica o funcionalismo da sociedade, já que a polícia é essencial para garantir a ordem e restaurar, auxiliando o Poder Judiciário, quando a ordem for quebrada. É possível que seja formulado pelo Poder Legislativo brasileiro um novo modelo de gestão das polícias nos estados e no Distrito federal, tornando a polícia uma corporação unificada, mais eficaz e independente.

PALAVRAS-CHAVE: Policia Militar – Polícia Civil – Unificação – Ciclo Completo de Polícia – Segurança Pública.

ABSTRACT

This monographic work aims to present the need for a new study and restructuring of the current Brazil's public security system, in order to form a more effective police and reduce the levels of violence in the country, which has been growing daily. Currently the police activity is divided into administrative police and judicial police, but this model has ineffective compared to the advances of society and, consequently, the advancement of crime in Brazil. Both the military police as the civil police are currently considered as a police, as a blatant action runs and the other repressive action runs, respectively, getting both who are incapable of acting. Some proposals for constitutional amendment about unification or even the modification of the powers of these cops have already been tabled in the House of representatives, but did not follow in debate, due mainly to the lack of interest of the organ to study the recovery of pray the country social. The bankruptcy of the public security of a country harms the functionalism of society, since the police is essential to ensure and restore order, assisting the Judiciary, when order is broken. It may be formulated by the Brazilian Legislature a new management model of the police in the States and the federal district, making the police a unified Corporation, more effective and independent.

KEYWORDS: military police - civilian police – unification - complete cycle of police - public safety

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1 ORIGEM, DIVISÕES, DIREITOS E DEVERES ATRIBUÍDOS À ATIVIDADE POLICIAL NO BRASIL	10
1.1 Origem da Polícia no Mundo	10
1.2 Origem da Polícia no Brasil	11
1.3 Poder de Polícia: contexto administrativo	13
1.4 Princípio Fundamental ao Direito à Segurança	14
1.5 Segurança Pública no Brasil: Divisões e Competências	16
1.5.1 Polícia Federal	17
1.5.2 Polícia Rodoviária Federal	18
1.5.3 Polícia Ferroviária Federal	19
1.5.4 Polícia Civil	19
1.5.5 Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar	20
1.5.6 Outras Instituições Policiais no Brasil	21
1.6 Limites de Atuação	22
2 A EFETIVIDADE DO PROCEDIMENTO POLICIAL: UMA ANÁLISE CRÍTICA DO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA	23
2.1 Procedimentos Policiais: Dificuldades na Atualidade	23
2.2 A Falência do Atual Sistema de Segurança Pública em âmbito Nacional	23
2.3 Aspectos que provam a Necessidade de reestruturação do Sistema Atual	26
2.4 Posicionamentos Sobre a Desmilitarização da Polícia Militar	28
2.5 Comentários à Proposta de Emenda a Constituição nº 431/2014	30
2.6 Comentários à Proposta de Emenda à Constituição nº 430/2009	31
2.7 Uma análise comparativa entre a PEC 430/2009 e a PEC 431/2014	33
3 UNIFICAÇÃO: AS NOVAS ATRIBUIÇÕES DA POLÍCIA ADMINISTRATIVA E JUDICIÁRIA	35
3.1 Alguns países que adotam o sistema de polícia unificada	35
3.1.1 A polícia inglesa	35
3.1.2 A polícia francesa	36

3.1.3 A polícia norte-americana.....	36
3.1.4 A polícia boliviana.....	36
3.1.5 A polícia argentina.....	37
3.1.6 A polícia italiana.....	37
3.2 A criação de um novo modelo de instituição policial estadual.....	38
3.3 Estrutura e divisões do novo modelo policial.....	39
3.3.1 Atuação do efetivo policial de operação fardada	43
3.4 Meios para um novo estudo concreto sobre a unificação	43
3.5 A desmilitarização do Corpo de Bombeiros Militar	44
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	46
REFERÊNCIAS	47

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tratará sobre o tema: “A unificação das polícias civil e militar dos Estados e do Distrito Federal como modernização da segurança pública no Brasil”. O atual modelo do sistema de segurança pública dos estados brasileiros, previsto na Constituição Federal de 1988, mesmo passando por pequenas adaptações com os anos, tem mostrado que não suporta mais os problemas que surgem atualmente, ou seja, é um sistema ineficaz. Compete privativamente à União legislar acerca da organização estrutural da segurança pública do Brasil, o que dá os entes federados atribuições restritas, não podendo criar alguma polícia, senão o que lhe for permitido pela Constituição Federal de 1988, portanto, a discussão sobre o sistema de segurança pública deve ser um assunto Nacional. Apesar de não ter a atenção necessária, a efetividade da polícia é um dos principais fatores que dão suporte ao desenvolvimento econômico e social, pois sem a preservação da ordem social, uma nação não consegue se desenvolver em sua totalidade, violando inclusive garantias garantidas em leis e convenções internacionais.

Varias questões já foram levantadas quando o assunto é mudar o sistema atual de gestão das polícias, pois diversos são os problemas e dificuldades para chegar em uma formatação perfeita ou eficaz. É possível provar que existem possibilidades de melhoria e o que falta, na verdade, é o interesse das autoridades responsáveis. Entre as principais Propostas apresentadas na Câmara dos Deputados, existe, atualmente, uma Proposta de Emenda Constitucional, nº 431/2009, do Deputado Subtenente Gonzaga, tratando do Ciclo Completo de Polícia, porém foi apensada à Proposta de Emenda Constitucional do Deputado Federal Celso Russomanno, nº 430/2009, que defende a destituição das instituições policiais dos estados e do Distrito federal e a criação de uma nova instituição unificada em cada ente federado, autorizando uma só polícia à executar todo o procedimento policial, desde a ação ostensiva até a ação repressiva. É possível identificar que esse projeto nº 430/2014, denominado Ciclo Completo de Polícia, apesar de inovador, ainda não surtirá efeitos necessários à evolução dos procedimentos policiais e seus resultados.

Apesar de ser um modelo trabalhoso e polêmico de implantar, vez que modificaria radicalmente o sistema estadual de segurança pública, unificar as polícias estaduais seria a solução para melhorar a eficácia da atividade policial na preservação da ordem e repressão ao crime, reduzindo os gastos, um melhor

aproveitamento do policial bem como das estruturas policiais, reduzindo possivelmente a corrupção dentro da corporação, que é uma das causas atuais que levou o sistema de segurança pública em esfera nacional ao descrédito perante a sociedade brasileira.

1 ORIGEM, DIVISÕES, DIREITOS E DEVERES ATRIBUÍDOS À ATIVIDADE POLICIAL NO BRASIL

1.1 Origem da polícia no Mundo

Antes de intensificar o estudo relacionado ao Brasil, é importante saber a origem das primeiras instituições policiais no mundo. A polícia é uma instituição de segurança pública detentora de poderes que são delegados pelo Estado, com a finalidade de proteger a sociedade de atos criminosos e garantir o cumprimento das ordens institucionais, tanto na esfera administrativa como na esfera judicial.

O autor Marcelo Ferreira de Souza faz um importante comentário sobre o surgimento do nome “polícia” e a origem desta instituição:

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

Sobre a origem da polícia, também observa o jurista e doutrinador 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.²

Ainda sobre a Velha Roma, o autor relata a atividade da polícia judiciária da época:

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.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.³

Com efeito, vem a certeza de que desde o império romano surgiu a preocupação em criar instituições responsáveis pela proteção dos bens jurídicos protegidos pelo Estado, a fim de evitar a prática de atos criminosos e, caso houvessem, que fossem levados à justiça para que a garantia da ordem pública, os direitos e deveres não fossem violados.

1.2 Origem da Polícia no Brasil

Segundo a documentação existente no Museu Nacional do Rio de Janeiro, a instituição policial no Brasil teve origem especificamente com a chegada de Martin Afonso de Souza, em 1530. Ele foi o 1º Governador Geral da Colônia e fundador da Primeira Guarda Militar em solo brasileiro. Alguns estudiosos entendem que aquele corpo militar formado por Martin Afonso de Souza não pode ser caracterizado como polícia. Para eles, a primeira guarda não atendia aos princípios básicos da atividade policial.⁴

No ano de 1808 fundou-se a Intendência-Geral de Polícia da Corte, que tinha como atribuição principal zelar pelo abastecimento da capital e a manutenção da ordem. Investigavam crimes e capturavam criminosos sob o comando do Intendente-Geral de polícia, que tinha autoridade para prender e até mesmo julgar e punir pessoas acusadas de delitos menores. Foi a Intendência Geral de Polícia da Corte que deu origem às atuais polícias civil e militar nos estados do Brasil.⁵

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. 192.

⁴ SOUSA, Reginaldo Canuto. **Polícia e sociedade: uma análise da história da segurança pública brasileira.** 2011. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/cdvjornada/jornada_eixo_2011/poder_violencia_e_politicas_publicas/policia_e_sociedade_uma_analise_da_historia_da_seguranca_publica_brasileira.pdf. Acesso em: 16 de out. de 2016

⁵ SOUSA, Reginaldo Canuto. **Polícia e sociedade: uma análise da história da segurança pública brasileira.** 2011. Acesso em: 16 de out. de 2016

A organização da polícia baseada no modelo de Portugal se deu entre 1808 e 1809. Nesse sentido aponta consultor legislativo Fernando Carlos Wanderley Rocha:

Com a chegada da Família Real ao Brasil, foram criadas, à semelhança das suas congêneres lusitanas, em 1808, a Intendência-Geral de Polícia da Corte e do Estado do Brasil, embrião da polícia judiciária; e, em 1809, a Divisão Militar da Guarda Real de Polícia do Rio de Janeiro (Guarda Real da Polícia), embrião da polícia ostensiva, composta por três companhias de infantaria e uma de cavalaria. Essa estrutura reproduziu, nas Américas, pela primeira vez, o modelo francês de polícia dual, pois havia o braço civil, representado pela Intendência-Geral, e o braço militar copiava a Guarda Real da Polícia de Lisboa, que fora criada com base na Gendarmerie Nationale francesa, mas não havia ainda a uma corporação civil de polícia.⁶

Em 1809 foi criada a Guarda Real de Polícia, organizada militarmente, com amplos poderes para manter a ordem. Apesar de ser outra instituição policial, era subordinada ao intendente-geral de polícia. A Guarda Real de Polícia não apresentou eficácia e em meados do século XIX foi extinta, sendo substituída no mesmo ano pelo Corpo de Guardas Municipais Permanente.⁷

Ao fazer uma análise histórica sobre as modificações e reestruturação das polícias, é possível identificar que após o regime militar no final do século XX, onde a houveram perseguições e repressão pelos militares, a polícia e as forças armadas se tornaram sinônimo de repressão política. Apesar disso, visto que a atividade policial é essencial para a defesa de direitos sociais e para a eficácia da justiça, as polícias civis e as militares foram mantidas pela Constituição Federal de 1967, sendo caracterizadas como reserva e forças auxiliares do exército. A Constituição Federal de 1988, atualmente em vigor, também recepcionou as instituições policiais, inclusive separando as polícias de âmbito federal, reconhecendo como instituições independentes e delegando as competências de cada uma.

⁶ ROCHA, Fernando Carlos Wanderley. **DESMILITARIZAÇÃO DAS POLÍCIAS MILITARES E UNIFICAÇÃO DE POLÍCIAS – DESCONSTRUINDO MITOS**. 2014. Câmara dos Deputados, Brasília, 2014. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/fiquePorDentro/temas/unificacao-de-policias/texto-base-da-consultoria-legislativa> Acesso em: 16 fev. 2017

⁷ SOUSA, Reginaldo Canuto. **Polícia e sociedade: uma análise da história da segurança pública brasileira**. 2011. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/PODER_VIOLENCIA_E_POLITICAS_PUBLICAS/POLICIA_E_SOCIEDADE_UMA_ANALISE_DA_HISTORIA_DA_SEGURANCA_PUBLICA_BRASILEIRA.pdf. Acesso em: 16 de out. de 2016

De acordo com Luiz Flávio Saporì, descrito abaixo, as pesquisas sobre Segurança Pública ganharam relevância apenas nas últimas duas 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. Apesar de eventuais divergências, estamos mais municiados 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.⁸

As mudanças na sociedade apresentam novos desafios de convivência, tornando o estudo sobre segurança pública e polícia um interesse não só das autoridades da área, mas sim de toda a população.

1.3 Poder de Polícia: contexto administrativo

Na análise sobre a definição do poder de polícia, pode-se afirmar que é a atividade de competência estatal que impõe limites no exercício dos direitos individuais para assegurar a proteção do interesse coletivo e destina-se a assegurar o bem estar da sociedade, a fim de evitar o uso abusivo da propriedade, bem como coibir a violação de direitos. Vejamos o conceito legal do Poder de Polícia, previsto no artigo 78 do Código Tributário nacional:

art. 78 Considera-se poder de polícia a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais e coletivos.⁹

⁸ SAPORI, Luís Flávio. **Segurança Pública no Brasil: desafios e perspectivas** – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007. p. 13.

⁹ BRASIL. Código Tributário Nacional (1966).

O poder de polícia está disposto no Código Tributário Nacional, já que o exercício desse poder é responsável pela geração de taxas. O Estado é responsável por estabelecer normas a fim de regular a ordem social e econômica.

Importante ressaltar o que elucida a autora Hely Lopes Meirelles:

A extensão do poder de polícia é hoje muito ampla, abrangendo desde a proteção à moral e aos bons costumes, a preservação da saúde pública, a censura de filmes e espetáculos públicos, o controle das publicações, a segurança das construções e dos transportes, a manutenção da ordem pública em geral, até à segurança nacional em particular. Daí, encontramos nos Estados modernos, a polícia de costumes, a polícia sanitária, a polícia das águas e da atmosfera, a polícia florestal, a polícia rodoviária, a polícia de trânsito, a polícia das construções, a polícia dos meios de comunicação e divulgação, a polícia política e social, a polícia da economia popular, e outras que atuam sobre as atividades individuais que afetam ou possam afetar os superiores interesses da coletividade, a que incumbe o Estado velar e proteger. Onde houver interesse relevante da comunidade ou da Nação, deve haver, correlatamente, igual poder de polícia para a proteção desse interesse público. É a regra sem exceção”.¹⁰

O poder de polícia é uma forma de controle e execução das normas estatais na sociedade.

1.4 Princípio Fundamental ao Direito à Segurança

Ao se caracterizar como um Estado Democrático de Direito, o Brasil assume a responsabilidade de respeitar e zelar pela proteção dos direitos e garantias fundamentais, atingindo todas as suas dimensões.

O direito à segurança está atrelado ao próprio conceito de Estado e ligado a sua justificativa de formação, obrigado a tutelar seus indivíduos e garantindo a proteção de seus direitos, dentro da legislação vigente, mas também está obrigado a proteger esses indivíduos e, não menos importante, proteger a si mesmo.

Nesse sentido o autor faz uma breve síntese:

O Estado é uma pessoa jurídica [...] idealizada pelos homens principalmente para manter a ordem e a segurança – e que exerce

¹⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. **O poder de polícia, o desenvolvimento e a segurança nacional**. 1976. São Paulo. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/41826/40519> Acesso em: 18 abr 2017.

uma jurisdição universal não nos seus limites territoriais, para o que utiliza o Direito, respaldado pela força conferida pelo povo – que é reconhecida interna e externamente como autoridade soberana.¹¹

A segurança pública é um direito social garantido na Constituição Federal de 1988, no seu artigo 6º, trazendo à sociedade o direito a uma vida digna e o sentimento de proteção estatal, em virtude das políticas de segurança pública adotadas pelos órgãos competentes da administração pública mediante o dever/poder de cada ente. Vejamos o que expressa o artigo 6º da CF/88 acerca dos direitos garantidos pelo Estado:

Art. 6º - São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.¹²

Numa análise sobre tais garantias do artigo acima mencionado, mesmo sabendo que são importantes para a vida com dignidade, podemos observar diversas vezes o posicionamento omissivo do Estado, garantindo direitos às classes específicas indiretamente, esquecendo a parte dependente da sociedade. É possível afirmar que a desigualdade social no Brasil ainda é um dos principais problemas, dificultando para muitos o acesso à justiça, a eficácia da proteção estatal e o acesso à diversos direitos sociais, resultando também na grande concentração de poder e de recursos.

Outro princípio não menos importante relacionado ao dever do Estado de cumprir a proteção assegurada à todos é o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, que aponta sua origem de desenvolvimento desde a época do cristianismo, levando à idéia de respeito e igualdade entre os homens, independente de serem livres ou escravos. É possível afirmar que a Dignidade da Pessoa Humana é reconhecida como um valor inerente à todo ser humano. Para melhor entendermos, vejamos o preâmbulo da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, criada em 1789:

¹¹ SANTOS, Marcelo de Oliveira Figueiredo. **Teoria Geral do Estado**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2001. p 26.

¹² BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

Os representantes do povo francês, reunidos em Assembléia Nacional, tendo em vista que a ignorância, o esquecimento ou o desprezo dos direitos do homem são as únicas causas dos males públicos e da corrupção dos Governos, resolveram declarar solenemente os direitos naturais, inalienáveis e sagrados do homem, a fim de que esta declaração, sempre presente em todos os membros do corpo social, lhes lembre permanentemente seus direitos e seus deveres; a fim de que os atos do Poder Executivo, podendo ser a qualquer momento comparados com a finalidade de toda a instituição política, sejam por isso mais respeitados; a fim de que as reivindicações dos cidadãos, doravante fundados em princípios simples e incontestáveis, se dirijam sempre à conservação da Constituição e à felicidade geral.¹³

O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana está também disposto na Constituição Federal de 1988 e é um dos principais Princípios que norteiam as garantias expressas nesta Carta Magna. Vejamos o que expressa o artigo 1º:

A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamento:

(...)

III- a dignidade da pessoa humana;¹⁴

Apesar de ser um dos princípios basilares do ordenamento jurídico vigente, é também muitas vezes desrespeitado pelo próprio Estado. Em uma análise rápida e direta, é possível entender que há a omissão em relação ao Princípio da Dignidade da Pessoa Humana quando direitos necessários à vida do homem são negligenciados pelo Estado, que tem o dever/poder de garantir a eficácia dos direitos adquiridos, ou seja, aquele que deveria ser o principal fiscalizador e executor das garantias protegidas por lei, torna-se o maior infrator.

1.5 Segurança Pública no Brasil: Divisões e Competências

Desde a Constituição Federal de 1988, o sistema de segurança pública no Brasil está dividido entre as instituições, tanto estaduais como federais. Vejamos então as divisões trazidas pelo art. 144, CF/88:

¹³ Declaração dos direitos do homem e do cidadão (1789).

¹⁴ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

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 Cíveis;
- V. Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares;¹⁵

O direito à segurança é garantido mediante a criação de políticas públicas. É uma prerrogativa constitucional indisponível, não podendo o Estado ser omissivo quanto a sua garantia à todos. Não podem também os estados no Brasil seguirem outro modelo de divisões na segurança pública, senão o que foi exposto na CF/88.

1.5.1 Polícia Federal

A Polícia Federal é uma das principais instituições responsáveis pela efetividade da segurança pública, exercendo principalmente atividades repressivas, ou seja, posterior ao delito, sendo a polícia de âmbito nacional que auxilia o Poder Judiciário. Pode-se definir como Polícia Judiciária da União. As Principais competências atribuídas a esta polícia estão expressas no Parágrafo 1º, incisos I, II, III e IV do artigo 144, CF/88 conforme exposto abaixo:

§1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira destina-se a:

- I- apurar infrações penais contra a ordem social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;
- II- prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecente e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;
- III- exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;
- IV- exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.¹⁶

¹⁵ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

¹⁶ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

Apesar de ter suas principais competências expressas no parágrafo acima mencionado, elas devem ser explicitadas em lei instituidora desse órgão permanente. No caso da Polícia Federal, se trata de uma lei ordinária federal.

É considerada uma das mais importantes instituições policiais no Brasil, sendo bastante atuante na repressão aos crimes internacionais, além da realização de operações importantes como a Operação Lava jato, responsável pelo indiciamento de vários políticos do país, acusados de corrupção, lavagem de dinheiro e caixa dois, principalmente.

1.5.2 Polícia Rodoviária Federal

No ano de 1928, o Presidente Washington Luiz fundou através do Decreto nº 18.323, a instituição chamada de Polícia de Estradas. Os servidores eram chamados de Inspetores de Tráfego. Em 1937, foi criado o Departamento Nacional de Estradas e Rodagens, grande avanço para a efetividade da Polícia de Estradas, pois o DNER tinha orçamento próprio e atendia às necessidades estruturais e de trabalho dessa polícia.

Com a Constituição Federal de 1988, no artigo 144, a antiga Polícia de Estradas, já chamada de Polícia Rodoviária Federal, passou a compor o Sistema nacional de Segurança Pública, adquirindo mais autonomia e participação. O parágrafo segundo do referido artigo expressa a competência da PRF:

§2º a polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.¹⁷

Em 1991, passou a integrar também o Ministério da Justiça. A intenção foi tornar permanente a PRF, com atividade distinta da Polícia Federal, tendo a competência de patrulhar de forma ostensiva as rodovias federais. Em uma análise específica das competências da PRF que é uma mistura de Polícia Militar e Polícia Civil, mas a rigor exerce função civil no âmbito da segurança pública de abrangência

¹⁷ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

federal e de responsabilidade do Ministério da Justiça. Entre as atividades, exerce o patrulhamento das fronteiras e rodovias federais, combatendo o narcotráfico, contrabando e a entrada de pessoas de forma ilegal no país, sempre assessorando a Polícia Federal.

1.5.3 Polícia Ferroviária Federal

Uma análise sobre a Polícia Rodoviária Federal leva ao entendimento do modelo de atividade da Polícia Ferroviária Federal, que só se tornam distintas por terem locais de atividade separados. É uma instituição distinta das demais polícias do país.

Também com competência no âmbito Nacional e sob a responsabilidade do Ministério da Justiça, exerce o patrulhamento ostensivo das ferrovias federais auxiliando a atividade da Polícia Federal e a Polícia Rodoviária Federal. A CF/88, no artigo 144, parágrafo 3º, trás sua competência:

§3º a polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.¹⁸

A abrangência desta polícia sofre reduções devido à preferência pelo transporte rodoviário, causando um menor fluxo de transporte ferroviário no país e também a desativação de diversas ferrovias, porém a atividade ostensiva contra os diversos crimes, principalmente tráfico de ilícitos e contrabandos, vem sendo desempenhada nas ferrovias com o intuito de reprimir tais condutas.

1.5.4 Polícia Civil

A polícia civil é de responsabilidade dos estados e do Distrito Federal, sendo sua principal competência a função de polícia judiciária, ressalvada a competência da União, além da apuração das infrações penais, com exceção das infrações penais militares. Pode-se dizer que à polícia civil compete apurar todas as infrações expressas na legislação penal, com exceção à apuração de crimes privativa da

¹⁸ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

polícia federal. Essas estão descritas no Parágrafo 4º do artigo 144 da CF/88, onde trata que:

§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.¹⁹

Além das disposições constitucionais sobre as polícias civis, cada estado tem seu próprio regimento estatutário que rege as corporações, através das secretarias de segurança pública ou defesa social. Na divisão das atividades, podemos dizer que esta polícia estadual tem uma dupla função, ou seja, administrativa e judiciária. É responsável pela fase pré-processual, executando a atividade investigatória e também auxilia o poder judiciário estadual, fazendo diligências, cumprindo ordem de prisão e demais determinações judiciais.

1.5.5 Polícia Militar e Corpo e Bombeiros Militar

Assim como a Polícia Civil, a Polícia Militar é uma instituição de responsabilidade dos estados, tendo cada estado no Brasil uma instituição. Sua função é o patrulhamento ostensivo do território de sua competência, além de auxiliar como força de segurança dos órgãos do seu respectivo governo estadual.

Geralmente a instituição é dividida em vários batalhões especializados, como esquadrão antibombas, moto-patrulhamento, rodoviária estadual, batalhão de choque, entre outros grupos especiais que variam de acordo com cada estado. Os policiais da instituição são distribuídos por todos os municípios de cada estado.

Já o Corpo de Bombeiros Militar(CBM) é uma instituição semelhante à Polícia Militar, só que com funções diferentes, uma vez que à PM cabem as ações de ordem social, já o CBM é responsável pelas ações de defesa civil.

Sobre o surgimento do CBM, o consultor legislativo Fernando Carlos Wanderley Rocha faz uma breve síntese:

Baseado nos modelos militar francês e civil português, porém ainda com resquícios das influencias inglesa e alemã, surge no Brasil o primeiro serviço público de combate a incêndios, fundado pelo

¹⁹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

imperador D. Pedro II, através do decreto imperial n. 1.775 do dia 2 de julho, que começou seus trabalhos utilizando bombas manuais e a vapor francesas, inglesas e brasileiras, respectivamente dos Arsenais de Guerra e Marinha, Repartição de Obras Públicas e Casa de Correção, todos agora reunidos numa só órgão: o Corpo de Bombeiros Provisório da Corte²⁰

A atividade do Bombeiro é tida no Brasil como cautelosa, exigindo do profissional força e retidão de caráter. O efetivo do CBM nos estados e no Distrito Federal é reduzido em relação à Polícia Militar, devido a menor demanda de ocorrências que necessitam do CBM, além de não ser competência deste o trabalho ostensivo.

A Constituição Federal determina no artigo 144, §5º e §6º as funções de ambas:

§ 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.

§ 6º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.²¹

Atualmente, nos 26 estados do Brasil e o Distrito Federal existem a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar, organizados em carreira, sob responsabilidade das respectivas secretarias de segurança dos estados.

1.5.6 Outras Instituições Policiais no Brasil

Importante lembrar que, apesar das instituições acima estarem expressas na Constituição federal de 1988, outros órgão de segurança foram instituídos no país, a fim de complementar a organização e funcionamento da administração pública. Os principais são o Depen (Departamento Penitenciário federal), vinculado ao Ministério

²⁰ ROCHA, Fernando Carlos Wanderley. **DESMILITARIZAÇÃO DAS POLÍCIAS MILITARES E UNIFICAÇÃO DE POLÍCIAS – DESCONSTRUINDO MITOS**. 2014. Câmara dos Deputados, Brasília, 2014. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/fiquePorDentro/temas/unificacao-de-policias/texto-base-da-consultoria-legislativa> Acesso em: 16 fev. 2017

²¹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

da Justiça, responsável pelas penitenciárias federais no Brasil; a ABIN (Agência Brasileira de Inteligência) e a Polícia Legislativa, fundada pela Câmara dos Deputados Federal, responsável pela segurança do órgão. Alguns estados adotam uma organização que separa a Polícia Civil, criando também a Polícia Científica, como em Pernambuco, por exemplo.

1.6 Limites de Atuação

O exercício da atividade policial deve ser obrigatoriamente cauteloso, não podendo as medidas serem executadas para além do estritamente necessário.

Sobre essa análise, os juristas Nelson Nery Junior e Rosa Maria de Andrade Nery fazem uma excelente síntese:

[...] toda atividade policial deve ser batizada pelo princípio da proibição de excesso, cuja existência é fundamental para o controle da atuação dos poderes públicos no Estado Constitucional, assumindo, notadamente no que se refere aos direitos fundamentais, o papel de principal instrumento de controle da atuação restritiva da liberdade individual [...] ²²

O policial é a representação do exercício do poder de polícia pelo Estado, sendo este também responsável pelas consequências dos atos praticados pelo agente, por isso a necessidade de regulamentar em lei todos os limites e competência de atuação da polícia. Além disso, o exercício do poder de polícia está diretamente relacionado aos direitos inerentes a pessoa humana, devendo serem sempre respeitados.

²² NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código Civil Comentado**. 11. ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 2014, p. 119.

2 A EFETIVIDADE DO PROCEDIMENTO POLICIAL: UMA ANÁLISE CRÍTICA DO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA

Neste capítulo o estudo será voltado para as polícias em esfera estadual, analisando especificamente a polícia militar e a polícia civil do estado de Pernambuco, uma vez que todos os estados do Brasil e o Distrito Federal adotam o mesmo sistema administrativo e a divisão das duas instituições de segurança pública, que são de extrema importância para o controle da ordem social. Em razão disto, é um tema que jamais deixará de ser discutido, pois os comportamentos sociais se modificam e assim como o próprio direito acompanha a evolução social, esse sistema deve sofrer alterações a fim de cumprir o sentido de segurança garantido pelo Estado.

Portanto, não será discutido sobre a estrutura das polícias de âmbito Nacional, que são de competência do Ministério da Justiça.

2.1 Procedimentos Policiais: Dificuldades na atualidade

São muitos os questionamentos por estudiosos acerca de como funcionam atualmente as polícias estaduais no Brasil. São duas polícias, sendo uma administrativa (Polícia Militar) e a outra judiciária (Polícia Civil), porém nenhuma faz o ciclo completo, ou seja, pode-se dizer que são duas “meia-polícias”.

Para melhor explicar, fazendo um resumo do que foi dito no capítulo anterior, existem estudos que dividem a atividade policial em três fases.

A primeira fase é o momento da manutenção da ordem pública, ou seja, a fase preventiva da ordem social, atribuída aos policiais militares, que atuam fardados e equipados.

A segunda é quando há uma quebra da ordem pública, havendo a necessidade de restauração de forma imediata. Nesta fase se inicia a persecução criminal, por isso irá atuar tanto a polícia militar como a polícia civil.

Já a terceira fase é de competência legal da polícia civil, chamada de fase investigatória. Neste momento já existe o delito e não há a atuação mais da polícia militar, exceto nos crimes militares, visto que nestes a competência para investigar é militar.

É pacífico o entendimento de que no Ciclo de Polícia, a Polícia Militar é responsável por realizar a primeira fase e a Polícia Civil realizar a terceira fase, porém há um conflito de competência em relação à segunda fase, já que ambas realizam, entretanto a Polícia Militar atua mais, devido ao seu quantitativo maior de policiais, que é uma realidade de todos os estados.

Além do conflito de competência na segunda fase, existem em alguns estados problemas relacionados à rivalidade entre a polícia civil e a militar.

2.2 A falência do atual sistema de segurança pública em âmbito Nacional

O Brasil tem vivido um período de grave crise social, e uma das principais causas é a desordem na segurança pública, tanto nas instituições policiais como nos presídios. Nesse sentido, Rogério Greco, em sua obra sobre a atividade policial, pontua:

A Constituição brasileira reconhece, por exemplo, o direito à saúde, educação, moradia, lazer, alimentação, enfim, direitos mínimos, básicos e necessários para que o ser humano tenha uma condição de vida digna. No entanto, em maior ou menor grau, esses direitos são negligenciados pelo Estado. Veja-se, por exemplo, o que ocorre, via de regra, com o sistema penitenciário brasileiro. Indivíduos que foram condenados ao cumprimento de uma pena privativa de liberdade são afetados, diariamente, em sua dignidade, enfrentando problemas como os da superlotação carcerária, espancamentos, ausência de programas de reabilitação etc;²³

É possível observar que o problema está generalizado, atingindo tanto a manutenção da ordem, como as medidas de ressocialização.

Temos a polícia que mais mata no mundo, mas o Brasil também é o país onde morrem mais policiais em confrontos diários, e não podemos culpar apenas os agentes, já que se trata de um problema Nacional. Acerca dos altos índices de violência, a Anistia Internacional pontua;

O Brasil é o país onde mais se mata no mundo, superando muitos países em situação de guerra. Em 2012, 56.000 pessoas foram assassinadas. Destas, 30.000 são jovens entre 15 a 29 anos e, desse total, 77% são negros. A maioria dos homicídios é praticado por armas de fogo, e menos de 8% dos casos chegam a ser julgados. Mais absurdo que estes números, só a indiferença. A morte

²³ GRECO, Rogério. **Atividade Policial**. 7ª Ed. Niterói, RJ: Impetus, 2016, pg. 15.

não pode ser o destino de tantos jovens, especialmente quando falamos de jovens negros. As consequências do preconceito e dos estereótipos negativos associados a estes jovens e aos territórios das favelas e das periferias devem ser amplamente debatidas e repudiadas[...]²⁴

O fato de menos de 8% dos crimes acima citados serem solucionados pode ser diretamente relacionado á ineficácia policial, já que se trata especialmente de ato repressivo ao crime, porém o funcionalismo do sistema de segurança pública atual não tem estrutura suficiente, tanto de efetivo policial como de apoio financeiro, para atender as necessidades diárias. O Fórum Brasileiro de Segurança Pública apresenta índices preocupantes do aumento dos crimes intencionais entre 2015 e 2016..²⁵

O consultor legislativo Fernando Carlos Wanderley Rocha, em um artigo elaborado para a Câmara dos Deputados, é bastante claro quanto à necessidade de estudar um novo modelo de instituições policia para o país:

É indiscutível que o nosso sistema de segurança pública, no seu todo, e não apenas o segmento policial, precisa, urgentemente, ser reestruturado, não só para conter a microcriminalidade, como sempre o fez, mas também a macrocriminalidade em todas as suas facetas: crimes do “colarinho branco”, tráfico de drogas, de seres humanos, de armas, biopirataria e outros delitos assemelhados, que se dão em uma velocidade muito maior do que aquela em que se movimentam as forças do Estado.²⁶

Ainda sobre a reestruturação, Fernando pontua:

Não se pode desconhecer todo um aparato oficial e atores não-oficiais que contribuem para as condições críticas a que foi levada a segurança pública no País, desde a família, passando por medidas que seriam profiláticas que deveriam ser adotadas em todos os níveis da Administração Pública – federal, estadual e municipal –, pela edição de leis penais e processuais penais na mesma velocidade das mudanças sociais e consentâneas com realidade dos novos tempos, até chegar a uma atividade jurisdicional que deveria

²⁴ BRASIL. **Anistia Internacional**. Disponível em: <http://www.observatoriodonegro.org.br>
Acesso em: 06 fev. 2017

²⁵ BRASIL. **Anistia Internacional**. Disponível em: <http://www.observatoriodonegro.org.br>
Acesso em: 06 fev. 2017

²⁶ ROCHA, Fernando Carlos Wanderley. **DESMILITARIZAÇÃO DAS POLÍCIAS MILITARES E UNIFICAÇÃO DE POLÍCIAS – DESCONSTRUINDO MITOS**. 2014. Câmara dos Deputados, Brasília, 2014. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/fiquePorDentro/temas/unificacao-de-policias/texto-base-da-consultoria-legislativa>
Acesso em: 16 fev. 2017

se dar de forma oportuna e na justa medida para cada delito e delinquente.²⁷

Soluções têm sido debatidas com frequência em comissões do Legislativo Federal, porém não são tomadas iniciativas que atendam às necessidades. Há uma grande desvalorização salarial, além de problemas enfrentados por policiais ao realizar o exercício da atividade diariamente. A situação precária das viaturas, coletes vencidos, armamento velho, falta de combustível e efetivo reduzido são os principais problemas enfrentados em vários estados do país. Importante lembrar que as consequências dessa defasagem refletem diretamente no controle da ordem social, tornando o Estado descumpridor de garantias como a segurança e justiça.

2.3 Aspectos que provam a necessidade de reestruturação do sistema atual

É notório que têm se agravado os problemas que envolvem a polícia e a sociedade. Ao analisar os fatos em um contexto social, é possível concluir que não há mais respeito à ordem social imposta pelo Estado, inclusive no tocante ao respeito pela polícia, esta que tem uma função importante na manutenção dessa ordem. Um breve histórico dos principais fatores que afastam a sociedade da polícia se faz necessário ao entendimento das modificações dos valores morais.

Não é de hoje que as instituições policiais são questionadas no país. A Ditadura Militar deixou uma má imagem da Polícia Militar no Brasil, devido à sua grave repressão aos movimentos sociais e reivindicações da época. Jeannie Daier de Andrade, em sua monografia, faz breve comentário acerca das consequências da ditadura em relação à polícia militar:

[...] alguns países guardaram resquícios do passado ditatorial e, diante desse histórico marcado por atuações autoritárias, a maior parte dos países desvinculou as polícias das forças armadas, após o restabelecimento da democracia. Porém, o Brasil ainda é um dos poucos países do mundo onde uma das Polícias é Militar, o que seria incompatível com a democracia, e outros países, mesmo tendo

²⁷ ROCHA, Fernando Carlos Wanderley. **DESMILITARIZAÇÃO DAS POLÍCIAS MILITARES E UNIFICAÇÃO DE POLÍCIAS – DESCONSTRUINDO MITOS**. 2014. Câmara dos Deputados, Brasília, 2014. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/fiquePorDentro/temas/unificacao-de-policias/texto-base-da-consultoria-legislativa> Acesso em: 26 fev. 2017

desvinculado as polícias do Exército Nacional, ainda guardam fortes laços com ele.²⁸

Sobre os impactos da Ditadura Militar, o autor Hélio Bicudo faz uma importante síntese:

Aliás, 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 Inspetoria Geral das Polícias Militares (artigo 23 e parágrafo 3º do regulamento 200); e mais, que esses vínculos de subordinação hierárquica, operacional e administrativa são permanentes. As novas Polícias Militares, além de intervirem especificamente na luta armada dos anos 60 e 70 não deixaram, entretanto, de exercer o seu papel de força de contenção das manifestações de descontentamento nas cidades e no campo, de dissenso civil – como assinala Paulo Sérgio Pinheiro em Polícia e crise política: o caso das polícias militares – enquadrado ou não por organizações políticas, como passeatas, greves, comícios, protestos, ocupações de terra etc²⁹

Ainda sobre as consequências das repressões no período Ditatorial, o autor pontua:

As Polícias Militares passam, no momento em que se interrompe a guerrilha, ao enfrentamento do crime convencional. Vão desenvolver, então, sua guerra contra o crime, utilizando as mesmas práticas e valendo-se da mesma impunidade. Os métodos e o equipamento utilizado nas operações policiais apagaram a linha de separação que havia entre operações militares e operações policiais. Como as políticas públicas não têm tido condições de encontrar soluções para a criminalidade, o crime é resolvido mediante a utilização de métodos militares, sob a inteira responsabilidade do aparelho militar central.³⁰

Além disso, não se pode negar que o aspecto democrático do país tem sido restringido, onde o governo tem utilizado principalmente a polícia militar para reprimir os movimentos reivindicatórios, levando a sociedade ao confronto com a polícia, que por sua vez está cumprindo o que é determinado.

²⁸ ANDRADE, Jeannie Daier. **A corrupção policial: um estudo sobre a atuação das corregedorias de polícia em Minas Gerais**. 2010. Universidade Federal de Minas Gerais. Minas Gerais, 2010.

²⁹ BICUDO, Hélio. A unificação das polícias no Brasil. *Estudos Avançados* (40), 2000. p. 95.

³⁰ BICUDO, Hélio. A unificação das polícias no Brasil. *Estudos Avançados* (40), 2000. p. 96.

Não menos importante é frisar que os índices de violência vem aumentando com frequência em esfera Nacional, o que além de demonstrar o descumprimento de direitos pelo Estado, atinge diretamente o exercício da atividade policial, tornando-a sua eficácia questionável.

Quanto à corrupção, as instituições policiais não estão isentas. Importante observar o que Jeannie Daier de Andrade diz a respeito da ligação entre a atividade policial e a corrupção:

[...] O fato de as Polícias exercerem a função estatal, de limitação à liberdade dos indivíduos, torna esse órgão mais propício a exigir ou a receber mais propostas de propina. A polícia é a primeira parte atuante da persecução penal do estado, que visa garantir o cumprimento da lei, impondo pena aos indivíduos, que podem variar entre multa, até a máxima que é a restrição da liberdade. No momento em que o indivíduo se depara com a situação máxima da restrição da sua liberdade, ele tentará qualquer recurso seja ele formal ou informal para se livrar dela. [...] ³¹

Ainda sobre as conseqüências da corrupção policial, vejamos o que dizem os autores Cataldo, Veneziani e Teyssoneyre em um estudo sobre a corrupção policial:

[...] Muitos estudiosos apontam a corrupção policial como a mais maléfica de todas as corrupções existentes, no âmbito dos outros poderes do Estado. Isso porque, um policial, ao se corromper, interfere diretamente no curso da vida de uma sociedade. Ao invés de reprimir crimes ele se omite, ao invés de prender ele solta em troca de dinheiro, ao invés de fiscalizar ele se associa à organizações criminosas. Ou seja, fazem com que elementos nocivos à sociedade disseminem seus malefícios sobre as instituições, que já são deficientes e falidas, denegrindo a imagem daqueles que realmente honram a moral e a integridade. [...] ³²

Para entender melhor o que foi mencionado, pode-se levar em consideração as fronteiras do país, onde diariamente entram carregamentos de drogas, munições e armas de grosso calibre, chegando inclusive a atravessar o país até as grandes metrópoles como São Paulo e Rio de Janeiro.

³¹ ANDRADE, Jeannie Daier. **A corrupção policial: um estudo sobre a atuação das corregedorias de polícia em Minas Gerais**. 2010. Universidade Federal de Minas Gerais. Minas Gerais, 2010.

³² CATALDO, Marcelo; VENEZIANI, Marco Antônio; TEYSSONEYRE, Nathalie. **CORRUPÇÃO POLICIAL**. Disponível em: http://www.inicepg.univap.br/cd/INIC_2009/anais/arquivos/1201_1231_01.pdf Acesso em: 26 fev. 2017

2.4 Posicionamentos sobre a desmilitarização da polícia militar

Existem discussões entre autoridades de Segurança Pública sobre a desmilitarização das polícias militares do Brasil, já que é uma das poucas polícias que ainda segue por regimento militar.

As Polícias Militares acabam por reproduzir o modelo de organização dos batalhões do Exército, sob a justificativa de que tal organização desta serviria para garantir o “bom” funcionamento e integridade das polícias. A hierarquia, consolidada e inflexível, é junto com a disciplina militar valores que permeiam os Regulamentos das Polícias Militares, levando a um quadro no qual os oficiais superiores nunca têm sua autoridade questionada. A impossibilidade de promoção nas carreiras estabelece uma divisão entre praças e oficiais, resultando em um corpo policial seccionada, precário, com processos e espaços de decisão centralizados. Em relação ao controle interno, os Regulamentos Disciplinares da Polícias Militares são determinados à semelhança do Exército, como rege o art. 18 do Decreto-Lei nº 667/1969. E, ainda, tal como nas Forças Armadas, as Polícias Militares são regidas por foro especial da Justiça Militar, pelo Código Penal Militar e pelo Código de Processo Penal Militar.³³

A ideia de desmilitarizar já foi discutida, inclusive no Congresso nacional, porém há uma certa resistência tanto do Legislativo, quanto de altas patentes das instituições de polícia militar quando o assunto é a desmilitarização.

Diversos são os posicionamentos acerca do tema, porém é possível encontrar algumas resistências, conforme mencionam os autores Sérgio Olímpio Gomes e Márcio Tadeu Anhaia de Lemos:

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 (policial militar) é formada e moldada para ter “ação de presença”, para vista, antever situações, ser preventiva; a polícia de investigação (policial 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

³³ BERNARDO TORRES, Octávio Henrique. **Desmilitarização da polícia: um debate inadiável sobre segurança pública**. 2014. 45 f. Dissertação (Graduação em Direito) Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

gerenciamento e mando as atividades se confundem e disputam espaço.³⁴

Acerca do tema, o Exmo. Dr. Paulo Tadeu Rodrigues Rosa, juiz-auditor da Justiça Militar do Estado de Minas Gerais, mestre em Direito Administrativo pela Unesp, faz importante síntese:

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.³⁵

Para o autor, é necessário, além de analisar as alterações constitucionais, os aspectos logísticos e culturais brasileiros, que são impostos como obstáculos à unificação.

2.5 Comentários à Proposta de Emenda a Constituição nº 431/2014

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 431/2014, apresentada pelo Deputado Federal Subtenente Gonzaga, acrescenta um parágrafo ao artigo 144 da Constituição Federal de 1988, com o intuito de ampliar a competência dos órgãos de segurança pública.

Ainda sobre o objetivo, vejamos no texto da PEC:

[...] A proposta tem o objetivo de, apenas, ampliar as competências de todas as Polícias, de forma a permiti-las exercer o Ciclo Completo, sem, no entanto, obrigá-las a fazê-lo[...]³⁶

Com a emenda, às polícias caberão as atividades administrativas e judiciárias, ou seja, tanto a polícia civil como a polícia militar irá executar as três fases do Ciclo de Polícia. Segundo o Deputado, existe um esforço de órgãos e

³⁴ GOMES, Sérgio Olímpio. ANHAIA DE LEMOS, Márcio Tadeu – **INSEGURANÇA PÚBLICA E PRIVADA – Basta de Hipocrisia!**. Ed. Landmark. São Paulo. 2002. p. 107.

³⁵ ROSA, Paulo Tadeu Rodrigues. **O outro lado da unificação das forças policiais**. Jus Navigandi, Teresina, ano 4,n.41. 2000.

³⁶ BRASIL. PEC 431/2014, de 29 de out. de 2014. **Câmara dos Deputados**, Poder Legislativo, Brasília, DF.

pessoas especializadas na área para que haja uma modernização do atual sistema, conforme descreve ainda na PEC 431/2014:

[...] Ao defendermos a implementação da Polícia de Ciclo Completo no Brasil, temos a convicção de estarmos em sintonia com a visão da maioria daqueles que estão se esforçando para modernizar a atuação das policiais e transformar a segurança pública em política de estado, verdadeiramente ao alcance de todos [...] ³⁷

Como mencionado nesse trabalho, é pacífico o entendimento por autoridades e policiais no Brasil, de que o atual sistema não funciona mais, pois não acompanhou as modificações da sociedade. O Deputado, ainda na referida PEC, esclarece uma realidade da segurança pública:

[...] O modelo nos estados e no Distrito Federal de duas polícias centralizadas e compartimentadas, numa estratégia passiva, tornou-se uma armadilha que impediu a modernização policial e facilitou tanto o crescimento como a variedade do crime em quase todas as grandes cidades. A polícia tradicionalista em suas estruturas e processos operacionais passou a requisitar mais recursos para fazer mais das mesmas coisas e o crime só continuou crescendo muito e desproporcionalmente às conhecidas mazelas sociais do País. Esforços suplementares de forças especiais e espetaculosas operações não trouxeram os resultados necessários. Cabe salientar que esse modelo de polícias com funções compartimentadas e incompletas na persecução penal, de fato, só existe em nosso país. Temos indecentes taxas de homicídios na maioria dos grandes centros urbanos. [...] ³⁸

Quanto à atual condição do país, o entendimento do Deputado acima mencionado não é questionável, pois não há um controle da ordem social, nem é possível mostrar características positivas no atual sistema de gestão da segurança pública nos estados e no Distrito federal.

A referida PEC foi apensada à PEC nº 430/2009, de autoria do Deputado Federal Celso Russomanno.

2.6 Comentários à Proposta de Emenda à Constituição nº 430/2009

A Proposta de Emenda à Constituição nº 430/2009, apresentada pelo Deputado Federal Celso Russomanno, tem como objetivo principal desconstituir as

³⁷ BRASIL. PEC 431/2014, de 29 de out. de 2014. **Câmara dos Deputados**, Poder Legislativo, Brasília, DF.

³⁸ BRASIL. PEC 431/2014, de 29 de out. de 2014. **Câmara dos Deputados**, Poder Legislativo, Brasília, DF.

polícias civis e militares dos estados, criando uma nova polícia dos estados e territórios, além de desmilitarizar o Corpo de Bombeiros Militar.

Sobre a polícia civil e a polícia militar, a proposta seria criar uma nova instituição, não juntar as duas, vejamos:

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.³⁹

Ainda sobre a nova estrutura, Celso Russomanno pontua:

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.⁴⁰

A intenção de criar uma Corregedoria em esfera nacional se dá pelo intuito de dificultar a corrupção das novas instituições além de uma capacidade maior de repressão aos crimes cometidos na instituição policial.

Já no tocante a delimitação das atividades da instituição, o Deputado relaciona, no artigo 5º da referida PEC:

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

³⁹ BRASIL. PEC 430/2009, de 05 de nov. de 2009. **Câmara dos Deputados**, Poder Legislativo, Brasília, DF.

⁴⁰ BRASIL. PEC 430/2009, de 05 de nov. de 2009. **Câmara dos Deputados**, Poder Legislativo, Brasília, DF.

Federal e Territórios, com autonomia técnico-funcional, subordinada ao Delegado de Polícia.⁴¹

Já sobre a organização da polícia, com a criação dos novos cargos, o artigo

6º elenca:

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.⁴²

Há portanto, uma preocupação acerca da quantidade de funções a serem criadas com a nova proposta, porém é necessário que haja uma discussão inicial.

⁴¹ BRASIL. PEC 430/2009, de 05 de nov. de 2009. **Câmara dos Deputados**, Poder Legislativo, Brasília, DF.

⁴² BRASIL. PEC 430/2009, de 05 de nov. de 2009. **Câmara dos Deputados**, Poder Legislativo, Brasília, DF.

2.7 Uma análise comparativa entre a PEC 430/2009 e a PEC 431/2014

Ambas as Propostas de Emenda a Constituição acima mencionadas são importantes para se iniciar uma nova estruturação das polícias estaduais, porém ambas por si não apresentem eficácia plena no combate ao atual descaso da ordem social no país.

A PEC nº 431/2014 apresenta algumas características diferentes da PEC nº 430/2009, já que esta trata da criação de uma nova polícia, extinguindo as duas já existentes; e aquela modifica as atribuições da polícia civil e da polícia militar, autorizando ambas a executarem as atividades de polícia administrativa e polícia judiciária, porém de forma facultativa. Ambas as PEC's tratam da modificação do modelo de gestão da segurança pública usado nos estados e Distrito Federal.

Esta PEC segue em debate na Câmara dos Deputados, na Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania.

3 UNIFICAÇÃO: AS NOVAS ATRIBUIÇÕES DA POLÍCIA ADMINISTRATIVA E JUDICIÁRIA

3.1 Alguns países que adotam o sistema de polícia unificada

Apesar de alguns países adotarem a polícia militar ou polícia militarizada, o Brasil é um dos únicos países onde uma instituição policial necessita da outra para efetivar sua função, ou seja, é necessário duas polícias para executar as três fases da atividade policial descritas acima.

Importante observar como funciona a polícia de outros países, analisando os pontos positivos e negativos dos modelos adotados.

3.1.1 A polícia inglesa

A polícia inglesa é regionalizada, ficando cada corporação responsável pela segurança de uma área determinada, de forma independentes entre si, porém são subordinadas à um comando central, responsável por coordenar as atividades operacionais.

A estrutura de segurança pública do país é dividida entre as *Counties*, consideradas como polícias dos Condados, e a polícia de Londres, que apresenta polícias com trajes fardados e outros com trajes civis.⁴³

Importante frisar que, para ser policial, é necessário ingressar obrigatoriamente como patrulheiro, sendo sua ascensão permitida por mérito.

3.1.2 A polícia francesa

Na França o sistema de gestão de segurança é dividida em três corporações, sendo elas a polícia Nacional, a Gendarmeria Nacional e a Prefeitura de Polícia. O Comando geral é centralizado pelo Ministério do Interior

⁴³ MENDES, Antonio Abreu. **Unificação das polícias civil e militar: um estudo acerca dos projetos e discussões para a sua consecução**. 1998. (Especialista em Ciências Jurídicas) Universidade do oeste de Santa Catarina, Santa Catarina, 1998. p. 48. Disponível em; http://www.acadepol.sc.gov.br/index.php/download/doc_view/35-unificacao-das-policias-civil-e-militar-um-estudo-acerca-dos-projetos-e-discussoes-para-a-sua-consecucao Acesso em: 18 abr 2017

Em relação à competência de cada uma, os limites de exercício da função são apenas regionais, ficando a Polícia nacional responsável por cidades com mais de 10 mil habitantes, funcionando de forma independente, ou seja, como polícia judiciária e ostensiva. Já a Gendarmeria Nacional é estruturada com padrão militar, dividida em batalhões especializados, exercendo também as funções de polícia judiciária e ostensiva. A Prefeitura de Polícia é responsável pelo policiamento de Paris e sua região metropolitana, com estrutura fardada e civil, formada por policiais e detetives, sob subordinação do Prefeito de polícia.⁴⁴

3.1.3 A polícia norte-americana

A polícia nos Estados Unidos é bastante fragmentada em várias corporações. Integram esse sistema as forças federais, forças estaduais, forças municipais, polícia distrital rural e polícia dos condados. Todas as corporações trabalham de forma independente e harmônicas, auxiliando umas às outras sempre que necessário realizar operações em maior escala.

O sistema de segurança pública adotado pelo país é de reconhecimento mundial por sua organização, grande estrutura de dados e capacidade no exercício da função policial.

Importante frisar que as instituições policiais dos Estados Unidos exercem tanto a função administrativa como judiciária.⁴⁵

3.1.4 A polícia boliviana

A polícia da Bolívia é organizada de forma menos complexa, dividida em apenas três corporações, com suas competências básicas definidas. A principal é a

⁴⁴ MENDES, Antonio Abreu. **Unificação das polícias civil e militar: um estudo acerca dos projetos e discussões para a sua consecução.** 1998. (Especialista em Ciências Jurídicas) Universidade do oeste de Santa Catarina, Santa Catarina, 1998. p. 49. Disponível em; http://www.acadepol.sc.gov.br/index.php/download/doc_view/35-unificacao-das-policias-civil-e-militar-um-estudo-acerca-dos-projetos-e-discussoes-para-a-sua-consecucao Acesso em: 18 abr 2017

⁴⁵ MENDES, Antonio Abreu. **Unificação das polícias civil e militar: um estudo acerca dos projetos e discussões para a sua consecução.** 1998. (Especialista em Ciências Jurídicas) Universidade do oeste de Santa Catarina, Santa Catarina, 1998. p. 52. Disponível em; http://www.acadepol.sc.gov.br/index.php/download/doc_view/35-unificacao-das-policias-civil-e-militar-um-estudo-acerca-dos-projetos-e-discussoes-para-a-sua-consecucao Acesso em: 18 abr 2017

Direção Geral da Guarda Nacional, responsável pelo policiamento em esfera nacional, com função administrativa e judiciária; A Direção Nacional de Investigação a ser comparada com a Polícia Federal, no Brasil, com função administrativa e judiciária, e a Direção Nacional de Transito, com competência em todo país.⁴⁶

3.1.5 A polícia argentina

Na Argentina a polícia se divide em apenas três instituições, sendo a Polícia Federal de caráter preventivo e repressivo, atuando na capital e podendo se deslocar para as províncias apenas quando for de interesse nacional; A Gendarmeria Nacional, auxiliar da justiça nacional e responsável pelo policiamento das fronteiras e nos delitos de ordem política. Possui competência para atuar em todo o território argentino; Por fim, as polícias das províncias, que são subordinadas aos governos provinciais e possuem competência administrativa e judiciária.⁴⁷

3.1.6 A polícia italiana

Organizado em poucas instituições, o sistema adotado pela Itália para gestão da segurança tem sua administração concentrada em Roma. As polícias estão divididas entre a Polícia Civil, com função administrativa e judiciária, que atua em todas as cidades; A Guarda de Segurança Pública, com aspecto militarizado, atuando nas rodovias e fronteiras, organizada entre agentes fardados e civis; E o Corpo de Carabineiros, também com caráter militarizado, com função principal atuar em situações de calamidade pública e na segurança presidencial, considerada uma força especializada do país.

⁴⁶ MENDES, Antonio Abreu. **Unificação das polícias civil e militar: um estudo acerca dos projetos e discussões para a sua consecução.** 1998. (Especialista em Ciências Jurídicas) Universidade do oeste de Santa Catarina, Santa Catarina, 1998. p. 52. Disponível em; http://www.acadepol.sc.gov.br/index.php/download/doc_view/35-unificacao-das-policias-civil-e-militar-um-estudo-acerca-dos-projetos-e-discussoes-para-a-sua-consecucao Acesso em: 18 abr 2017

⁴⁷ MENDES, Antonio Abreu. **Unificação das polícias civil e militar: um estudo acerca dos projetos e discussões para a sua consecução.** 1998. (Especialista em Ciências Jurídicas) Universidade do oeste de Santa Catarina, Santa Catarina, 1998. p. 51. Disponível em; http://www.acadepol.sc.gov.br/index.php/download/doc_view/35-unificacao-das-policias-civil-e-militar-um-estudo-acerca-dos-projetos-e-discussoes-para-a-sua-consecucao Acesso em: 18 abr 2017

Cumpre, portanto, salientar que os modelos de gestão de polícia nos países acima citados são considerados eficazes, sendo todas as instituições munidas de capacidade administrativa e judiciária, tornando mais efetivo o exercício da função, confrontando então com o sistema adotado no Brasil.

3.2 A criação de um novo modelo de instituição policial estadual

É possível criar um modelo unificado de policiamento para cada estado e o Distrito Federal, dando poder de polícia administrativa e judiciária à uma só instituição, proporcionando mais agilidade às políticas de segurança pública.

Com uma instituição policial independente, é possível formatar também políticas de segurança pública a nível Nacional, o que tornaria a execução da função policial mais eficaz.

A unificação encontra resistências entre autoridades de segurança pública, principalmente entre os oficiais da polícia militar e os delegados de polícia civil, mas essa mudança ganha força entre os policiais de menor patentes da polícia militar e os agentes e escrivães da polícia civil.

Também é possível identificar uma certa resistência do Poder Legislativo quando o assunto é segurança pública. Sobre essa dificuldade, pontua o jurista Helio 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.⁴⁸

Segundo o autor, projetos de modificação do atual sistema não têm prosperado devido ao lobby misto do exército e da polícia militar, que acabam

⁴⁸ BICUDO, Hélio. A unificação das polícias no Brasil. Estudos Avançados (40), 2000. p. 103.

influenciando o relator a dar um parecer desfavorável, ou até mesmo desestimulado a discussão sobre o tema.⁴⁹

Para formular um modelo ideal de gestão policial, é necessário buscar a reorganização do efetivo já existente nas duas polícias estaduais, readequando-os nos quadros funcionais, de modo que estes não sejam desvalorizados, respeitando também os direitos garantidos por Lei.

Sobre um modelo ideal, pontua o autor Adilson Arlindo Pereira:

O modelo apontado como ideal é aquele em que um mesmo organismo policial exerça ações de prevenção, repressão imediata e mediata após a prática de qualquer crime, por meio de apuração e investigação da autoria e materialidade dos delitos de sua competência, tornando os procedimentos mais harmônicos, ágeis e desburocratizados, aperfeiçoando assim o funcionamento da persecução penal.⁵⁰

Importante mencionar também o entendimento do Juiz Militar Paulo Tadeu Rodrigues Rosa, onde destaca a possibilidade de iniciar a 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 frequentar a mesma escola de formação, para uma maior integração, que permitirá o desenvolvimento de atividades conjuntas.⁵¹

Além da junção dos cursos de formação, haveria a modificação do nome da instituição, sendo chamada então de Polícia Estadual e Polícia do Distrito Federal.

⁴⁹ BICUDO, Hélio. A unificação das polícias no Brasil. Estudos Avançados (40), 2000. p. 103.

⁵⁰ PEREIRA, Adilson Arlindo. **Polícia Comparada: enfoque para o ciclo completo de polícia como estratégia da Polícia Militar Catarinense**. 2006. (Especialização em Administração de Segurança Pública) – Unisul, Florianópolis-SC, 2006.

⁵¹ ROSA, Paulo Tadeu Rodrigues. **A nova polícia (a propósito da unificação das polícias)**. Jus Navigandi, Teresina, maio 2000. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1574>>. Acesso em: 12 fev 2017.

3.3 Estrutura e divisões do novo modelo policial

A Polícia Estadual permanece vinculada à Secretaria de Defesa Social de seu respectivo estado, regida por um novo Estatuto formulado democraticamente, com participação de autoridades policiais e juristas, sendo o chefe da instituição nomeado por dois anos ininterruptos pelo Governador do estado, não podendo ser destituído antes do período, a fim de evitar influências políticas na sua gestão.

As atuais divisões da polícia militar em Batalhões especializados não impede a unificação da polícia, pois um novo modelo irá recepcionar a capacidade das atuais forças especiais, sendo dadas, inclusive, competências para exercer o policiamento de trânsito e rodovias a todos os policiais da corporação, o que atualmente não é permitido de ofício.

Outro fator importante é o melhor aproveitamento da experiência dos policiais mais antigos na corporação. O autor Túlio Lima Viana faz um importante comentário:

A unificação das polícias também possibilitaria uma carreira policial bem mais racional do que a que temos hoje. O policiamento ostensivo é bastante desgastante e é comum que, à medida que o policial militar envelhece, ele acabe sendo designado para atividades que exijam menor vigor físico. Como atualmente existem duas polícias e, portanto, duas carreiras policiais distintas, os policiais militares acabam sendo designados para tarefas internas, típicas de auxiliar administrativo, mas permanecem recebendo a mesma remuneração de seus colegas que arriscam suas vidas nas ruas. Com a unificação, ocorreria o que acontece na maioria das polícias do mundo: ele seria promovido para o cargo de detetive e sua experiência como policial ostensivo seria muito bem aproveitada na fase de investigação. Para suprir os cargos administrativos meramente burocráticos, bastaria fazer concursos para auxiliares administrativos que requerem vocação, habilidades e treinamento bem mais simples daqueles exigidos de um policial.⁵²

Para o autor, a atividade ostensiva é desgastante, sendo um prejuízo para a sociedade o policial que envelhece permanecer nas ruas, já que é provável que este não tenha mais condições físicas compatíveis com a função.

⁵² VIANNA, Túlio. **Desmilitarizar e unificar a polícia**. *Portam Fórum*. 09 jan. 2013. p Disponível em: <<http://www.revistaforum.com.br/blog/2013/07/tulio-vianna-a-militarizacao-da-policia-nao-traz-beneficio-nenhum-nao-e-boa-para-o-policial-e-pessima-para-o-cidadao/>>. Acesso em: 16 abr 2017.

O consultor legislativo Fernando Carlos Wanderley Rocha defende que a desmilitarização e unificação dessas polícias traria um ponto negativo, a respeito de atritos entre os integrantes das duas instituições, vejamos:

O cerne da questão colocada em pauta não tinha como ser abordado sem todas as considerações anteriores, às quais ainda poderiam ser acrescentados muitos outros elementos informativos.

Nas discussões que se travam, a prioridade é desmilitarizar as Polícias Militares. A unificação seria consequência, mas, inevitavelmente, resultaria, no âmbito dos Estados e do Distrito Federal apenas, em uma polícia de ciclo completo, isto é, em uma só corporação policial realizando o policiamento ostensivo (fardado) e as atividades de investigação (polícia judiciária).

Por isso, outras hipóteses como a unificação em uma só polícia militar de ciclo completo, ou a manutenção das duas polícias, cada uma promovendo o ciclo completo no âmbito das respectivas jurisdições, como acontece em muitos países, estão, afastadas.

Mesmo para a simples desmilitarização ou para a criação de uma só polícia de natureza civil, inúmeras alternativas se apresentam: unificação pela assimilação dos integrantes das Polícias Militares pelas Polícias Cíveis, resultando em uma só corporação civil; extinção das atuais Polícias Militares e Polícias Cíveis e a criação de uma nova polícia civil unificada, com uma nova geração de policiais; fusão das atuais Polícias Militares e Polícias Cíveis em uma só polícia civil; manutenção de duas corporações distintas, de natureza civil, pela simples desmilitarização das Polícias Militares, mantido seu caráter de Policiamento ostensivo.

Qualquer dessas alternativas apresenta inúmeros problemas decorrentes: Qual seria a taxa de atrito entre os integrantes oriundos das diferentes polícias? Se alguma das corporações for extinta, o que fazer com os seus integrantes? As Polícias Cíveis seriam menos truculentas e letais realizando o policiamento ostensivo? E por aí vai.⁵³

Portanto, apresenta-se uma problemática a ser discutida acerca dos possíveis atritos, porém o mesmo autor apresenta um ponto positivo importante advindo dessa unificação:

Um dos argumentos a favor diz que desapareceriam as atribuições sobrepostas e os conflitos entre corporações, o que, aparentemente, parece ser verdade. Todavia, tudo indica que as taxas de atrito entre as Polícias Militares e as Polícias Cíveis foram consideravelmente reduzidas na exata medida em que cada corporação foi melhor compreendendo as suas atribuições e respeitando as fronteiras delimitadas para a atuação de cada uma. Mesmo assim, não faltam

⁵³ ROCHA, Fernando Carlos Wanderley. **DESMILITARIZAÇÃO DAS POLÍCIAS MILITARES E UNIFICAÇÃO DE POLÍCIAS – DESCONSTRUINDO MITOS**. 2014. Câmara dos Deputados, Brasília, 2014. p. 28. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/fiquePorDentro/temas/unificacao-de-policias/texto-base-da-consultoria-legislativa> Acesso em: 26 fev. 2017

exemplos de Serviços Reservados das Polícias Militares investigando além dos muros das suas respectivas corporações e de Polícias Cíveis empregando veículos com luzes e pinturas ostensivas e grupos utilizando uniformes, não poucas vezes militarizados, e símbolos de suas corporações.⁵⁴

Não é negável que já existem atualmente conflitos entre as duas corporações estaduais, já que muitas vezes uma é obrigada a realizar a atividade da outra, além de problemas advindos das diferentes remunerações, já que em todos os estados, sem exceções, a polícia civil tem uma remuneração maior que a polícia militar.

Com uma polícia sem restrições de atribuição, ou seja, uma polícia completa, problemas como o desvio de função seriam extintos, como aponta Rocha:

A própria Polícia Civil é desviada da sua atividade-fim quando se vê obrigada a despender pessoal, tempo e recursos com o registro de acidentes de trânsito sem vítimas ou de documentos e cheques perdidos. E sobreposição por sobreposição, ela existe, e muito maior, entre a Polícia Civil e o Poder Judiciário, quando, neste, são repetidos, no curso do processo, vários atos praticados durante o inquérito policial: oitivas, inquirições e produção de provas.⁵⁵

Para o autor, casos de desvio de finalidade interferem na real função do policial civil, causando prejuízos à sociedade, já que ele deixa seu espaço de trabalho para realizar a função do policial militar. Casos de desvio de finalidade na polícia são identificados principalmente nas pequenas cidades, em todo o país, já que, geralmente, o efetivo da polícia militar e da polícia civil são reduzidos.⁵⁶

É importante frisar que desmilitarizar a polícia não se confunde com desarmá-la, conforme menciona Vianna:

⁵⁴ ROCHA, Fernando Carlos Wanderley. **DESMILITARIZAÇÃO DAS POLÍCIAS MILITARES E UNIFICAÇÃO DE POLÍCIAS – DESCONSTRUINDO MITOS**. 2014. Câmara dos Deputados, Brasília, 2014. p. 29. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/fiquePorDentro/temas/unificacao-de-policias/texto-base-da-consultoria-legislativa> Acesso em: 26 fev. 2017

⁵⁵ ROCHA, Fernando Carlos Wanderley. **DESMILITARIZAÇÃO DAS POLÍCIAS MILITARES E UNIFICAÇÃO DE POLÍCIAS – DESCONSTRUINDO MITOS**. 2014. Câmara dos Deputados, Brasília, 2014. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/fiquePorDentro/temas/unificacao-de-policias/texto-base-da-consultoria-legislativa> Acesso em: 26 fev. 2017

⁵⁶ ROCHA, Fernando Carlos Wanderley. **DESMILITARIZAÇÃO DAS POLÍCIAS MILITARES E UNIFICAÇÃO DE POLÍCIAS – DESCONSTRUINDO MITOS**. 2014. Câmara dos Deputados, Brasília, 2014. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/fiquePorDentro/temas/unificacao-de-policias/texto-base-da-consultoria-legislativa> Acesso em: 26 fev. 2017

Desmilitarizar não é desarmar a polícia [...] Desmilitarizar é afastar o ranço autoritário da nossa polícia e democratizá-la, garantindo os direitos dos próprios policiais, que hoje lhe são negados pelo militarismo, e exigindo deles em contrapartida o respeito inexorável às leis e a todo e qualquer cidadão, seja ele suspeito ou não da prática de crimes.⁵⁷

Portanto, o principal intuito de desmilitarizar é tornar a polícia mais democrática, afastando as exigências do militarismo a fim de garantir os direitos até mesmo dos próprios policiais no exercício de sua função.

As delegacias ficam então responsáveis pelo registro de ocorrências, atendimento das diligências e flagrantes, bem como na administração das atividades policiais na jurisdição que lhe for permitida, facilitando a comunicação das ações entre policiais que ali estiverem lotados.

3.3.1 Atuação do efetivo policial de operação fardada e da operação civil

As atuais atividades de soldado, cabo e sargento da polícia militar seriam extintas, sendo então criado o cargo de agente de polícia, retirando a hierarquia militar que atualmente apresenta seus pontos negativos bastante relevantes ao funcionalismo da força. O Agente de polícia terá como função principal o patrulhamento ostensivo, bem como a realização de diligências e a restauração da ordem.

Seriam extintas as funções de agente e escrivão da polícia civil, sendo criada então a função de detetive, responsável pela investigação, bem como auxiliando na apuração de inquéritos policiais, atuando de forma discreta, como os atuais agentes.

3.4 Meios para um novo estudo concreto sobre a unificação

Como já mencionado anteriormente, o Poder Legislativo Federal não demonstra interesse nem pressa em discutir a possibilidade de unificar as forças nos estados, mas a crescente violência não espera e está atingindo a sociedade brasileira, especialmente os homens jovens e negros, além do crescente aumento

⁵⁷ VIANNA, Túlio. **Desmilitarizar e unificar a polícia**. *Portam Fórum*. 09 jan. 2013. p Disponível em: <<http://www.revistaforum.com.br/blog/2013/07/tulio-vianna-a-militarizacao-da-policia-nao-traz-beneficio-nenhum-nao-e-boa-para-o-policial-e-pessima-para-o-cidadao/>>. Acesso em: 16 abr 2017.

do tráfico de drogas e armas. Cabe então às autoridades com experiência em segurança pública e aos juristas que defendem tais teses unir forças com os poucos legisladores que se importam com a ordem social do Brasil, e buscar a criação de uma Polícia Estadual, estruturada em uma só instituição.

Importante frisar o entendimento do autor Juvenal Marques, acerca da importância da ação política para enfrentar as resistências presentes na discussão do modelo de polícia existente:

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.⁵⁸

Na obra dos autores Sérgio Gomes e Márcio Lemos, ambos se posicionando contra a modificação das instituições, defendem que não vislumbram avanços na segurança pública com um novo modelo de gestão:

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?⁵⁹

Para os autores, a eficiência da polícia tem uma ligação direta com a forma como ela está organizada, porém não existem estatísticas que comprovem uma melhor eficiência, caso seja criada a nova polícia estadual.

Apesar de seus posicionamentos contra um novo modelo, o que se pode na verdade provar é que a forma como está organizada a polícia nos estados não

⁵⁸ 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: 26 fev. 2017.

⁵⁹ GOMES, Sérgio Olímpio. ANHAIA DE LEMOS, Márcio Tadeu. **Insegurança pública e privada – basta de hipocrisia!**. Ed. Landmark. São Paulo. 2002. p. 109.

apresenta agilidade nem eficácia nas ações policiais, tanto administrativa como judiciária, e que a segurança pública no Brasil perdeu a credibilidade, ficando o Governo e a sociedade à mercê do crime organizado.

3.5 A desmilitarização do Corpo de Bombeiros Militar

Com a desmilitarização da polícia militar e a unificação das polícias nos estados e distrito federal, o corpo de bombeiros militar seria desmilitarizado, passando a ser chamado de Corpo de Bombeiros Estadual, também vinculado à Secretaria de Defesa Social de seu respectivo estado, e organizado em dois níveis, a serem discutidos na formulação já que este trabalho busca a análise específica da Polícia Civil e a Polícia Militar.

COSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do que foi exposto no presente trabalho, desde a Constituição de 1988, a organização da segurança pública no Brasil não foi tratada de forma detalhada, de forma que o Estado limita a possibilidade de organização policial nos estados e não fornece estrutura suficiente para combater as ações criminosas.

No decorrer deste trabalho ficou demonstrado a necessidade de um novo diálogo sobre métodos de restauração da ordem social em esfera Nacional e reestruturação das instituições policiais dos estados e do Distrito Federal, pois o sistema de segurança pública do Brasil está desacreditado, tanto pela população como pela maioria dos policiais, que se sentem desmotivados em exercer sua função diária devido à desvalorização e desestrutura das corporações.

O foco das atuais instituições está desvirtuado, enquanto disputam status e poder, ao ponto de invadirem uma o espaço da outra, confundindo suas atribuições da outra, a criminalidade tem se proliferado e atingido todos os níveis sociais da população.

Ficou evidenciado, então, a crescente criminalidade e o aumento estrutural do crime organizado, tornando o Estado em várias ações subjugado indiretamente à criminosos, muitas vezes sendo um Estado ausente na garantia da segurança, direito essencial garantido na Constituição Federal, bem como a violação de princípios, como a dignidade da pessoa humana.

Portanto, não restam dúvidas de que existem possibilidades de unificar as polícias e reverter em longo prazo as ações da criminalidade, buscando a ação efetiva de uma polícia organizada, independente, acessível e confiável.

REFERÊNCIAS

LIVROS

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

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

GRECO, Rogério. **Atividade Policial**. 7ª Ed. Niterói: Impetus, 2016.

NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código Civil Comentado**. 11. ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 2014,

SANTOS, Marcelo de Oliveira Figueiredo. **Teoria Geral do Estado**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2001.

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

SOUZA. Marcelo Ferreira de. **Segurança Pública e Prisão Preventiva – No Estado Democrático de Direito**. 2 Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa, **Processo Penal**, volume 1. 29 Ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2007.

ARTIGOS

ANDRADE, Jeannie Daier. **A corrupção policial: um estudo sobre a atuação das corregedorias de polícia em Minas Gerais**. 2010. Universidade Federal de Minas Gerais. Minas Gerais, 2010.

BERNARDO TORRES, Octávio Henrique. **Desmilitarização da polícia: um debate inadiável sobre segurança pública**. 2014. 45 f. Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

CATALDO, Marcelo; VENEZIANI, Marco Antônio; TEYSSONNEYRE, Nathalie. **CORRUPÇÃO POLICIAL**. Universidade do Vale da Paraíba, 2009. Disponível em: http://www.inicepg.univap.br/cd/INIC_2009/anais/arquivos/1201_1231_01.pdf. Acesso em: 26 fev 2017.

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: 26 fev. de 2017

MEIRELLES, Hely Lopes. **O poder de polícia, o desenvolvimento e a segurança nacional**. 1976. São Paulo. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/41826/40519>. Acesso em: 18 abr 2017.

SOUSA, Reginaldo Canuto. **Polícia e sociedade: uma análise da história da segurança pública brasileira**. 2011. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/cdvjornada/jornada_eixo_2011/poder_violencia_e_politicas_publicas/policia_e_sociedade_uma_analise_da_historia_da_seguranca_publica_brasileira.pdf. Acesso em: 16 de out. de 2016

ROCHA, Fernando Carlos Wanderley. **DESMILITARIZAÇÃO DAS POLÍCIAS MILITARES E UNIFICAÇÃO DE POLÍCIAS – DESCONSTRUINDO MITOS**. 2014. Câmara dos Deputados, Brasília, 2014. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/fiquePorDentro/temas/unificacao-de-policias/texto-base-da-consultoria-legislativa>. Acesso em: 26 fev. 2017

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 fev. 2017.

PEREIRA, Adilson Arlindo. **Polícia Comparada: enfoque para o ciclo completo de polícia como estratégia da Polícia Militar Catarinense**. (Especialização em Administração de Segurança Pública) – Unisul, Florianópolis-SC, 2006.

VIANNA, Túlio. **Desmilitarizar e unificar a polícia**. *Portam Fórum*. 09 jan. 2013. Disponível em: <http://www.revistaforum.com.br/blog/2013/07/tulio-vianna-a-militarizacao-da-policia-nao-traz-beneficio-nenhum-nao-e-boa-para-o-policial-e-pessima-para-o-cidadao/>. Acesso em: 16 abr 2017.

LEGISLAÇÃO

BRASIL. **Código Tributário Nacional (1966)**. Lei nº 5.172, de 25 de out. de 1966. Brasília: Senado, 1966.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

FRANÇA. **Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, 1789**. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>
Acesso em 08 dez. 2016.

SITES OFICIAIS

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projetos de Lei**. Brasília, 2016. Disponível em: < <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=643936>
Acesso em: 16 dez. 2016.

BRASIL. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Estatísticas**. 2017. Disponível em: < <http://www.forumseguranca.org.br/>
Acesso em: 03 fev. 2017

BRASIL. **Anistia Internacional**. Faculdade Zumbi dos palmares. Disponível em: <http://www.observatoriodonegro.org.br>
Acesso em: 06 fev. 2017