

FÁBIO MASCARENHAS DA CONCEIÇÃO

UNIFICAÇÃO DAS POLÍCIAS ESTADUAIS

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO – PUC/SP
FACULDADE DE EDUCAÇÃO**

**COORDENADORIA GERAL DE ESPECIALIZAÇÃO,
APERFEIÇOAMENTO E EXTENSÃO – COGEAE**

**PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS: LATO SENSU (ESPECIALIZAÇÃO)
POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO EM SEGURANÇA PÚBLICA – Parceria com o
Ministério da Justiça, por intermédio da Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP**

**SÃO PAULO
2011**

FÁBIO MASCARENHAS DA CONCEIÇÃO

UNIFICAÇÃO DAS POLÍCIAS ESTADUAIS

Trabalho de conclusão de curso apresentado como exigência para a obtenção do título de **ESPECIALISTA no Programa de Estudos Pós-Graduados: Lato Sensu (Especialização) Políticas Públicas e Gestão em Segurança Pública, por intermédio da Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP**, da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP, Faculdade de Educação, Coordenadoria Geral de Especialização, Aperfeiçoamento e Extensão – COGEAE.

Orientadora: Professora Doutora Marisa Del Cioppo Elias.

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO – PUC/SP
FACULDADE DE EDUCAÇÃO**

SÃO PAULO
2011

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO – PUC/SP
FACULDADE DE EDUCAÇÃO**

**COORDENADORIA GERAL DE ESPECIALIZAÇÃO,
APERFEIÇOAMENTO E EXTENSÃO – COGEAE**

Autor: CONCEIÇÃO, Fábio Mascarenhas da

**Trabalho de conclusão de curso de Especialização em
Políticas Públicas e Gestão em Segurança Pública**

UNIFICAÇÃO DAS POLÍCIAS ESTADUAIS

BANCA EXAMINADORA

Presidente e Orientadora: Professora Doutora Marisa Del Cioppo Elias

Examinador: Professor Doutor Ronilson de Souza Luiz

São Paulo, 25 de março de 2011.

Dedico o presente trabalho ao Grande Deus e a todos meus familiares e amigos, pois dão sentido aos objetivos e conquistas existentes em minha vida.

Também dedico este humilde estudo a todos os policiais estaduais brasileiros que compreendem a urgente necessidade de melhorias para o adequado cumprimento da nobre missão de garantir a segurança pública da sociedade, são super-heróis anônimos sem poderes especiais, mas que possuem profunda força de vontade e desprendimento na defesa da justiça e legalidade.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus que permitiu a possibilidade de frequentar o curso superior tão almejado e concedeu a oportunidade desta especialização que ampliou e direcionou meus conhecimentos.

Serei eternamente grato a minha família, principalmente esposa e filhos, que me apoiaram e compreenderam minha ausência decorrente do trabalho policial e dos estudos.

Externo minha gratidão à Polícia Civil de São Paulo, instituição que me permitiu servir a sociedade nos últimos anos. Inúmeras dificuldades e decepções marcaram esta jornada, mas também estiveram presentes alegrias e realizações, constituindo um saldo final extremamente positivo e gratificante.

Consigno um agradecimento especial ao Agente de Telecomunicações Policial Ricardo de Oliveira Júnior e ao Escrivão de Polícia José Nicola Leme, que forneceram recursos materiais que muito auxiliaram na realização deste trabalho.

Também sou grato ao Ministério da Justiça e à Secretaria Nacional de Segurança Pública por manterem no Brasil inúmeras pós-graduações destinadas aos integrantes das forças policiais. Esta iniciativa, certamente, proporcionará excelentes frutos a serem colhidos pela sociedade.

Agradeço aos professores e funcionários da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, bem como meus amigos e colegas de curso. Neste curto espaço de tempo todos se tornaram minha nova família, com defeitos e virtudes, porém humanos e dignos, razão pela qual me orgulho de pertencer ao grupo.

Finalmente, agradeço aos inúmeros policiais que, ao saberem do tema deste trabalho, espontaneamente se propuseram a conversar comigo sobre o assunto, muitos com experiência profissional de décadas, alguns outros com histórias que eu ignorava totalmente, como os efeitos da extinção da Guarda Civil Estadual de São Paulo.

“Se não tendes um amigo que vos corrige os defeitos,
pagai um inimigo para que vos preste esse serviço”.

(PITÁGORAS)

RESUMO

CONCEIÇÃO, Fábio Mascarenhas. **Unificação das polícias estaduais.** Trabalho de conclusão de curso de Especialização – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – Coordenadoria Geral de Especialização, Aperfeiçoamento e Extensão, São Paulo, 2011. 215 f.

A segurança está entre os mais relevantes serviços públicos prestados pelo Estado, porém as instituições policiais estaduais, responsáveis pela segurança pública, são totalmente independentes e não se integram, criando inequívoco rompimento da atividade policial, resultando em pouca eficiência e, não raro, conflitos inaceitáveis. O atual modelo dual de instituições policiais estaduais encontra-se esgotado e ineficaz para atender as demandas de segurança pública da sociedade brasileira. Separar atribuições de uma mesma atividade, no caso a policial, é contraproducente e oneroso, com resultados inferiores aos desejados. A unificação das polícias estaduais motiva debates que perduram por décadas, além de inúmeras Propostas de Emenda à Constituição e outros estudos. Infelizmente nenhuma alteração efetiva foi realizada, continuamos seguindo um modelo policial reconhecidamente equivocado e, além disso, a opinião dos policiais civis e militares tem sido invariavelmente ignorada. Para entendermos melhor a questão analisamos o esgotamento, desperdício e conflitos gerados pela dualidade de instituições policiais estaduais, buscando subsídios históricos para compreender a formação da atual estrutura brasileira de segurança pública. O presente estudo, uma pesquisa qualitativa de cunho descritivo, foi produzido com a utilização de pesquisas bibliográficas, jurisprudenciais e estudos de casos. Os resultados estão divididos em cinco capítulos distintos, sendo o último dedicado exclusivamente à apresentação dos caminhos que entendemos serem plausíveis na unificação das polícias estaduais. A atividade policial é desempenhada para garantir a paz e o bem estar da sociedade. Obviamente este relevante serviço público precisa ser constantemente avaliado e aperfeiçoado, não podendo ser estagnado e resistente a mudanças, principalmente quando as deficiências e problemas são tão evidentes.

Palavras-chave: Segurança Pública, Polícias Estaduais, Unificação, Policiamento Ostensivo, Policiamento Investigativo.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Relevância da rivalidade nas dificuldades do trabalho policial	42
Tabela 2	Propostas de Emenda à Constituição relacionadas com a unificação das polícias estaduais	55
Tabela 3	Opinião dos profissionais sobre modelos de polícia	59
Tabela 4	Opinião dos profissionais sobre modelos de polícia	67
Tabela 5	Adequação da vinculação das Polícias Militares ao Exército Brasileiro	69
Tabela 6	Rigor dos regulamentos disciplinares	69
Tabela 7	Desrespeito provocado pelo excessivo rigor hierárquico	70
Tabela 8	Humilhação e desrespeito por superiores hierárquicos	70
Tabela 9	Policiais militares paulistas mortos na década de 1990	72
Tabela 10	Influência do rigor hierárquico e disciplinar no controle interno e externo ..	73
Tabela 11	Postura diante da corrupção policial	74
Tabela 12	Direito de greve e sindicalização de policiais	84
Tabela 13	Policiais paulistas mortos na década de 1990	86
Tabela 14	Outras Propostas de Emenda à Constituição relacionadas com a unificação das polícias estaduais	110
Tabela 15	Quantidade de níveis hierárquicos	113
Tabela 16	Proposta de níveis hierárquicos	129
Tabela 17	Remuneração dos policiais paulistas	132
Tabela 18	Proposta de remuneração baseada em percentuais	133

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1. HISTÓRICO DAS POLÍCIAS BRASILEIRAS	16
1.1. Polícias da antiguidade	16
1.2. Período medieval	17
1.3. Primeiras polícias públicas	19
1.4. Especialização das polícias e retorno da centralização	20
1.5. O modelo policial francês	21
1.6. Polícia inglesa	22
1.7. Evolução das instituições policiais	23
1.8. Polícias norte americanas	23
1.9. Mudanças nas polícias do século XX	25
1.10. Polícias portuguesas	26
1.11. Polícias brasileiras	27
1.11.1. Período colonial	27
1.11.2. Período imperial	27
1.11.3. Período republicano	29
1.11.4. Constitucionalização das instituições policiais brasileiras	30
2. MODELOS DE POLÍCIAS EXISTENTES NO MUNDO	34
2.1. Centralização e descentralização	34
2.2. Monismo e pluralismo policial	35
2.3. Polícia de segurança pública, criminal e de ordem	36
2.4. Sistemas de polícia	37
2.5. Carreira única e recrutamento lateral	37
3. ARGUMENTOS SOBRE A UNIFICAÇÃO	39
3.1. Reconhecimento da necessidade de mudança	39
3.2. Argumentos favoráveis	40
3.2.1. Esgotamento do modelo dual de polícias	40
3.2.2. Unidade de comando, planejamento e ação	42
3.2.3. Desperdício de recursos com estruturas duplicadas	43
3.2.4. Padronização da coleta e análise de dados	44
3.3. Argumentos contrários	45

3.3.1. Comando unificado através das Secretarias de Segurança Pública	45
3.3.2. Suficiência da integração entre as instituições existentes	46
3.3.3. Incompatibilidade entre os integrantes das polícias civil e militar	48
3.3.4. Concentração de poder armado	49
3.3.5. Tradição das instituições	50
3.4. Argumentação comparativa com outras polícias	50
3.5. Ponderando os argumentos	52
4. PROJETOS BRASILEIROS DE UNIFICAÇÃO	55
4.1. Análise dos projetos	55
4.1.1. Desvinculação do corpo de bombeiros	57
4.1.2. Polícia única	58
4.1.3. Convênio para transferência de competências entre Estados e Municípios ..	59
4.1.4. Desvinculação da polícia científica	60
4.1.5. Fundo Nacional de Segurança Pública	63
4.1.6. Lei federal para estatutos e códigos de ética e disciplina	63
4.1.7. Órgão permanente	64
4.1.8. Prazos para implantação	65
4.1.9. Convênio para transferência de competências entre União e Estados	65
4.1.10. Desmilitarização	66
4.1.11. Extinção dos Tribunais Militares Estaduais	76
4.1.12. Irredutibilidade de vencimentos	76
4.1.13. Vedação de atividade político-partidária	77
4.1.14. Secretaria de Estado da Segurança Pública	78
4.1.15. Base de dados nacional	79
4.1.16. Conselho Nacional de Segurança Pública	80
4.1.17. Conselhos Regionais de Segurança Pública	80
4.1.18. Estados com faculdade de decidir quantas e quais polícias devem existir ..	81
4.1.19. Ouvidorias independentes e autônomas	82
4.1.20. Vedação de participação em sociedade comercial	82
4.1.21. Vedação do direito de greve	83
4.1.22. Vedação do exercício de outras funções, salvo exceções constitucionais ...	85
4.1.23. Vencimentos com paridade e integralidade na inatividade	87
4.1.24. Ciclo completo para atuais instituições policiais	87

4.1.25. Desconstitucionalização das polícias	89
4.1.26. Definição da estrutura básica	90
4.1.27. Definição das carreiras básicas	90
4.1.28. Estruturação em carreiras	90
4.1.29. Exigência de formação escolar	91
4.1.30. Forças armadas estaduais	91
4.1.31. Formação profissional padronizada na unidade da federação	92
4.1.32. Polícia municipal	93
4.1.33. Reserva de vagas em concursos	93
4.1.34. Secretaria Nacional de Segurança Pública	94
4.1.35. Carreira jurídica	94
4.1.36. Conselhos Estaduais de Segurança Pública	95
4.1.37. Conselhos Municipais de Segurança Pública	95
4.1.38. Corregedoria Nacional de Polícia	96
4.1.39. Critérios para promoção	96
4.1.40. Funções de direção reservadas aos integrantes da instituição	98
4.1.41. Guarda Nacional	98
4.1.42. Inamovibilidade	99
4.1.43. Manutenção do atual sistema dual	99
4.1.44. Padronização nacional do registro de ocorrência	100
4.1.45. Poder investigatório para o Ministério Público	100
4.1.46. Secretaria Nacional de Defesa Civil	106
4.1.47. Subordinação direta ao Governador	106
4.1.48. Transferência dos militares estaduais para a reserva não remunerada	106
4.1.49. Vedação expressa de incorporação de uma polícia pela outra	107
4.1.50. Vitaliciedade	107
4.2. Outros projetos	110
4.2.1. Prévia avaliação dos atuais policiais antes da migração	111
4.2.2. Definição da quantidade de níveis hierárquicos	112
4.2.3. Definição de limites para diferenças remuneratórias	113
4.2.4. Desvinculação dos Departamentos de Trânsito	113
4.2.5. Extinção do inquérito policial	114
4.2.6. Limite de idade para a permanência no serviço policial	116

4.2.7. Ouvidorias com controle externo da atividade policial	117
4.2.8. Polícia Federal competente para apurar crimes contra os Direitos Humanos	117
4.2.9. Polícia Militar sem policiamento ostensivo de combate à criminalidade	118
4.2.10. Possibilidade de convocação de membros de outras instituições para complementação do policiamento ostensivo durante a transição	118
4.2.11. Prazo de dez anos para a aquisição da estabilidade	119
4.2.12. Proibição da permanência de presos nas carceragens das delegacias	121
4.2.13. Realização de plebiscito	121
5. MODELO UNIFICADO	123
5.1. Implementação da unificação	123
5.1.1. Unificação imediata	123
5.1.2. Unificação gradual	124
5.1.3. Terceira via	126
5.2. Carreira	127
5.3. Formação profissional	131
5.4. Vencimentos	132
5.5. Vantagens pecuniárias	133
5.6. Outros fatores considerados	134
CONSIDERAÇÕES FINAIS	136
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	138
ANEXOS	143
ANEXO A – Proposta de emenda à Constituição Federal nº 46/1991	144
ANEXO B – Proposta de emenda à Constituição Federal do Governador Mário Covas	146
ANEXO C – Proposta de emenda à Constituição Federal nº 514/1997	150
ANEXO D – Proposta de emenda à Constituição Federal nº 613/1998	155
ANEXO E – Proposta de emenda à Constituição Federal do Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia	162
ANEXO F – Proposta de emenda à Constituição Federal nº 446/2001	171
ANEXO G – Proposta de emenda à Constituição Federal nº 496/2002	173
ANEXO H – Proposta de emenda à Constituição Federal nº 181/2003	181
ANEXO I – Proposta de emenda à Constituição Federal nº 21/2005	186
ANEXO J – Proposta de emenda à Constituição Federal nº 143/2007	193

ANEXO K – Proposta de emenda à Constituição Federal nº 430/2009	198
ANEXO L – Proposta de emenda à Constituição Federal nº 432/2009	207

INTRODUÇÃO

O Estado exerce diversas atividades visando o bem estar comum e, dentre estas, alguns serviços públicos recebem dos destinatários maior destaque que os demais, notadamente por influírem diretamente em suas vidas, sendo que três sempre são citados como mais relevantes: educação, saúde e segurança.

A educação, incontestavelmente, possibilita o progresso individual e coletivo, a saúde pública atende nos inevitáveis infortúnios das doenças, aumentando a expectativa de vida das pessoas.

Neste contexto, notamos que não é por outro motivo que o legislador constituinte atribuiu extrema relevância à segurança pública, chegando a relacioná-la juntamente com outros princípios norteadores do nosso Estado Democrático no preâmbulo da Constituição Federal de 1988, ou seja, antes de qualquer artigo.

Infelizmente, a lei maior também ratificou o modelo dual de policiais estaduais, que divide as atribuições policiais em duas instituições distintas, quais sejam, Polícia Civil e Polícia Militar.

Ambas as instituições são totalmente independentes e não se integram, criando inequívoco rompimento da atividade policial, resultando em pouca eficiência e, não raro, conflitos inaceitáveis.

Este problema é antigo e bastante conhecido pela sociedade e por policiais, porém todas as mudanças necessárias sempre foram proteladas pelos administradores públicos, vejamos um trecho de matéria jornalística de 1973:

“Como se sabe que em muitos Estados a rivalidade entre as PMs e as polícias civis causam inúmeros problemas, chega-se a admitir em certos círculos o estudo, a longo prazo, da unificação dos dois serviços ou uma completa redefinição de atribuições, na qual fossem atribuídas aos milicianos apenas atividades paramilitares.” (ASSASSINOS, 1973: 28).

Podemos notar que, mesmo após quase quatro décadas, esta frase ainda retrata a situação atual, até parece que foi escrita recentemente, ou seja, todo este longo período decorreu e o problema permaneceu sem solução.

A manutenção de estruturas duplicadas, principalmente no aspecto dos órgãos policiais administrativos e de apoio, tornam extremamente onerosa a manutenção da segurança pública, desperdiçando recursos públicos valiosos que poderiam ser melhor utilizados na atividade-fim.

O mais evidente sintoma do esgotamento do modelo brasileiro está na constatação de que todas as instituições policiais estaduais criaram estruturas para realizar atividades de outra polícia, são os grupos operacionais das Polícias Cíveis e os serviços reservados das Polícias Militares.

Tal situação de desvio de função demonstra inequivocamente que as instituições não se complementam, caso contrário as Polícias Cíveis não precisariam de grupos operacionais porque teriam apoio operacional ostensivo da Polícia Militar e, da mesma forma, estas não colocariam policiais militares para “investigar”, pois receberiam todas as informações necessárias das Polícias Cíveis.

Obviamente, surgiram algumas propostas com diferentes conceitos ou formas para unificar as polícias estaduais, porém todas deixaram de considerar a opinião dos principais envolvidos: os policiais cíveis e militares.

Aliás, o tema é pouco debatido pelos integrantes das instituições policiais estaduais. Alguns repudiam o assunto por corporativismos injustificados e outros policiais simplesmente ignoram o tema acreditando que nada mudaria na sua rotina de trabalho. Porém tais condutas omissivas ou passivas simplesmente deixam todos policiais à mercê de posicionamentos externos e, quase sempre, equivocados sob muitos aspectos.

A primeira e única pesquisa nacional voltada aos profissionais de segurança pública¹ foi realizada em 2009 pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) do Ministério da Justiça. Até então, só haviam registros pontuais ou opiniões de estudiosos estranhos aos quadros policiais.

Pela evidente importância, aproveitamos os resultados desta pesquisa nacional no presente trabalho, porém consideramos apenas os números relacionados com os integrantes das polícias cíveis e militares², pois, são os profissionais das instituições envolvidas. Isto não significa, em hipótese alguma, que demos menos valor à opinião dos demais profissionais de segurança pública. Simplesmente optamos pelos dados oriundos dos policiais que seriam diretamente atingidos pela mudança ora estudada.

Também analisamos as propostas de unificação das policiais estaduais já produzidas, comparando cada aspecto convergente ou divergente, apontando quais conceitos são razoáveis e adequados nesta mudança.

¹ “Os profissionais entrevistados são policiais cíveis (4.720), militares (40.502), federais (215) e rodoviários federais (333), peritos não ligados à polícia civil (360), bombeiros militares (5.957), agentes penitenciários (4.312) e guardas cíveis municipais (7.731).” (SOARES, ROLIM e RAMOS, 2009: 8).

² Seguiremos o critério utilizado na pesquisa nacional para distinguir opiniões internas na Polícia Civil (Delegados de Polícia e agentes, que inclui todas as demais carreiras, inclusive os Peritos) e na Polícia Militar (Oficiais e Praças).

Esclarecemos que neste caminho, nossa atenção se voltou apenas ao aspecto das polícias estaduais, embora muitos defendam que também haja unificação policial na esfera federal. Decidimos por esta limitação para evitar incorreremos no mesmo erro que criticamos acima, qual seja, dar palpites sem conhecimento de causa.

Apreciamos alguns paradigmas mundiais de polícia, estudando como as diferentes sociedades estruturaram suas polícias, com o objetivo de compreender as semelhanças e divergências com o modelo brasileiro.

Apontamos, ao final do trabalho, a maneira que entendemos ser plausível para a unificação das polícias estaduais, possibilidades de estruturação da nova carreira policial e quais aperfeiçoamentos podem ser introduzidos na nova instituição policial única.

Em última análise, não podemos negligenciar o fato que as instituições policiais não existem por causa de seus integrantes. Ao contrário, a razão da existência destas é o destinatário da atividade policial: a sociedade.

Por isso, interesses pessoais ou corporativismos não podem ser impedimento para a melhoria do sistema policial, principalmente quando as deficiências e problemas são tão evidentes, restando óbvia a impossibilidade de correção sem alterar a estrutura atualmente instalada.

1. HISTÓRIA DA POLÍCIA

Antes de estudarmos ou debatermos questões estruturais de determinada instituição, sempre convém considerarmos seu contexto histórico. Certamente esta premissa também é válida nas questões policiais.

Duas coisas são certas, a primeira é que o início do convívio social criou, de forma quase simultânea, a ocorrência de conflitos entre as pessoas e, com isso, a necessidade de recursos coercitivos para a coibição de condutas consideradas inadequadas ou criminosas, a segunda, é de que essa tarefa sempre foi desempenhada por grupos que agiam como forças policiais.

Por este motivo Roger Lane (2003: 11) afirmou que “problemas associados com o controle de drogas, por exemplo, ou com o abuso da força são tão antigos como a própria polícia”.

Não existe, na história, uma evolução clara da polícia, mesmo nas sociedades passadas não encontramos características importantes, como corpo de agentes profissionais, recrutados, nomeados e remunerados por autoridade pública. (MONET, 2006: 31).

Entendemos que o surgimento de órgãos policiais públicos é o marco histórico que melhor delimita a transição das forças policiais para os moldes similares aos atuais, pois o policiamento privado, quase sempre, estava relacionado com interesses diversos, normalmente dos detentores do poder local, menos a proteção coletiva e igualitária.

Porém, esta nossa concepção contrasta com as idéias de diversos autores, como Jean-Claude Monet (2006: 55), que considera a submissão dos corpos policiais a um poder central como delimitador, ou David H. Bayley (2006: 60), que entende a profissionalização como principal atributo de modernidade policial.

De qualquer forma, todos defendemos que as polícias modernas possuem três características: pública (controlada pelo Estado), especializada (dedicada ao máximo às atividades estritamente policiais) e profissional (com carreira e critérios de seleção).

1.1. Polícias da antiguidade

Segundo Bismael Batista de Moraes (1986: 16-17), o primeiro exemplo de polícia conhecido foi no Egito três mil anos antes de Cristo, era responsável pela vigilância das ruas e funções de pretório.

Jerusalém foi dividida em quatro partes, cada uma vigiada por um “*sar pelek*” (intendente de polícia). Na antiguidade chinesa havia, por rua, um funcionário policial que prestava contas ao chefe do bairro. O Império Inca era organizado em células de 10 famílias, cada uma vigiada por um “*mavoc*” e, no Reino dos Astecas, havia um magistrado eleito por cidade, que tinha sob suas ordens verdadeiros comissários responsáveis pela tranquilidade e guardas para efetuar as prisões. (MORAES, 1986: 17)

Na Grécia antiga surgiu, pela primeira vez na Europa e, provavelmente, na história da humanidade, agentes especializados responsáveis por impor, através de coerção física e ameaça de ações penais, o respeito às leis da cidade. (MONET, 2006: 32).

Desta época, a polícia de Atenas é a mais conhecida por conta das referências nos escritos poéticos e filosóficos. O colégio dos Onze (“*hendeka*”) era responsável pelas atividades policiais e contava com pessoal basicamente composto por escravos. Havia, ainda, outros organismos policiais de atuação específica que se rivalizavam, motivando a criação de uma polícia geral (“*astynomes*”), mas pouco após as polícias “especializadas”¹ tornaram a se multiplicar. (MONET, 2006: 31-33)

Até meados do século III, antes de Cristo, os simples cidadãos de Roma, auxiliados por terceiros, conduziam os criminosos à presença do magistrado público que pronunciava a condenação, mas competia às vítimas a execução das penas, inclusive de morte ou escravidão. (BAYLEY, 2006: 37; MONET, 2006: 34).

O Imperador Augusto criou o posto de “*praefectus urbi*” (“prefeito da cidade”) responsável por manter a ordem na rua e propor as ações penais contra os infratores. Surge, então, uma administração policial pública, profissional e especializada, composta pelos “*vigiles*” (“vigias”) que patrulhavam as ruas à noite e os “*stationarii*” (“estacionados”) que permaneciam em postos fixos. (MONET, 2006: 34-35; MORAES, 1986: 18)

Os sucessores de Augusto desenvolveram este modelo. Por exemplo, o Imperador Trajano criou um corpo de “*frumentarii*”, espécie de caçadores de recompensas, mas com a queda de Roma os órgãos policiais especializados desapareceram da Europa por séculos, ficando a função policial descentralizada ao extremo, com poderes locais praticamente autônomos. (MONET, 2006: 35)

1.2. Período medieval

Durante o período medieval, teoricamente, os imperadores eram os protetores do

¹ Estas polícias não eram exatamente especializadas (vide o item “1.4. Especialização das polícias e o retorno da centralização”), mas focadas em funções específicas, como religião e costumes, vigilância de banquetes, etc.

direito e responsáveis por garantir a justiça a todos seus súditos. Porém, os recursos financeiros e militares eram insuficientes e estes priorizavam a proteção de suas próprias terras, sendo, portanto, incapazes de assegurar a paz pública ou limitar as arbitrariedades. (MONET, 2006: 36)

Mesmo assim, gerações de reis e senhores feudais se dedicaram, quase que integralmente, a abafar revoltas e ao combate das pilhagens. (MONET, 2006: 36)

Esta deficiência do poder central contribuiu para que cada senhor de terras se tornasse verdadeiro detentor de poderes judiciários e meios coercitivos para impor as sentenças proferidas, mas, como não dispunham de órgão policial especializado, exerciam estas funções com o auxílio dos habitantes de suas propriedades. (MONET, 2006: 37)

Não importava qual homem livre cumpriria as ordens de prisão determinadas pelos senhores feudais. Os criminosos capturados eram conduzidos à presença destes senhores no prazo de três dias, após este período qualquer um poderia punir os infratores, sem haver responsabilização por ferimentos ou morte dos perseguidos. (BAYLEY, 2006: 38; MONET, 2006: 37)

A justiça era exercida fragilmente em nome do rei pelo senhor local, principalmente pela tradição da vingança privada que garantia ao indivíduo ou grupo familiar o direito de realizar justiça com as próprias mãos. (BAYLEY: 2006, 37-38; MONET, 2006: 37)

Durante séculos a peste, a fome, as guerras, a criminalidade, os motins e conflitos religiosos favoreceram a desordem nas cidades. Muitas iniciativas foram tomadas para fazer recuar a violência, mas todas eram baseadas na ordem e segurança particular, seguindo o modelo que prevalecia nas sociedades antigas. (MONET, 2006: 37-38)

No século X, associações de homens livres ingleses se organizavam nos moldes das antigas guildas germânicas, normalmente por laços de parentesco ou subordinação, para a garantia mútua perante as autoridades judiciárias. (MONET, 2006: 42)

Depois vigorou na Inglaterra o modelo que organizava os homens livres, válidos e maiores de doze anos das comunidades em “*Tythings*” de dez famílias, que eram reunidos em grupos maiores denominados “*Hundreds*” (“Centenas”). Todos os componentes do “*Tything*” eram responsáveis pela segurança e delitos praticados por outros membros, devendo prender e levar o infrator à justiça. (BAYLEY, 2006: 37; MONET, 2006: 38)

Surge, na Espanha, milícias populares denominadas “*Hermandades*” (“Fraternidades”) bem sucedidas por séculos na proteção peregrinos e comerciantes, atuando também contra eventuais exageros dos senhores locais. (MONET, 2006: 41)

1.3. Primeiras polícias públicas

Provavelmente foi na Inglaterra que nasceram as primeiras formas de polícia pública na Europa, quando surgiram os “*Sherifs*”, representantes locais da Coroa. Estes exerciam as funções policiais e judiciárias, além de serem encarregados pelo controle do funcionamento dos “*Tythings*” e “*Hundreds*”. (BAYLEY, 2006, 41; MONET, 2006: 42)

O conceito de responsabilidade coletiva pela segurança prevalece na Inglaterra até os séculos XIII e XIV, quando se inicia a substituição gradual das formas privadas de polícia por outras públicas. Nesse período o termo “*Tything*” começa a desaparecer, surgindo em seu lugar a atual denominação “*Constable*”, derivada do baixo-latim “*comes stabuli*” (“responsável pelas cavalaria do rei”). Nessa mesma época a Dinamarca, a Noruega e a Suécia inventam o “*Lensman*”, que na Dinamarca evoluiu de forma comparável ao xerife inglês. (MONET, 2006: 39)

No final do século XIII surgem na França os primeiros embriões de polícia sob a forma de “*custodes nundinarum*” (“guardas de feiras”). Depois, o Rei João II criou a “*Maréchaussée*” para proteger as retaguardas dos exércitos e caçar desertores, função que foi paulatinamente substituída pelo policiamento em zonas rurais. A “*Maréchaussée*” foi inicialmente formada por cavaleiros que atuavam nas grandes estradas, mas com a mudança de atribuição passou a se organizar por territórios. (BAYLEY, 2006: 43; MONET, 2006: 43)

No século XV e XVI as “*Hermaduras*” espanholas se transformam em verdadeiras polícias públicas profissionais, quando Reis Católicos criam a “*Santa Hermandad*” (“Santa Fraternidade”) como instância para ordenar todas aquelas milícias. (MONET, 2006: 41)

A “*Santa Hermandad*”, no final da Idade Média, contava com um corpo permanente de aproximadamente dois mil homens, sendo dissolvida definitivamente em 1835 quando foi criada a “*Guardia Civil*” (“Guarda Civil”). (MONET, 2006: 44)

Na Catalunha surgiram os “*Somatent*”, grupo de homens armados encarregados pela segurança, sendo o primeiro criado em 1291, em Barcelona. Acabaram dissolvidos no final do século XVII e substituídos por “*Los Mozos de Escuadra*”, força policial profissional criada nos moldes da guarda civil e que permanece até hoje com a mesma denominação. (MONET, 2006: 44-45)

A temida “*Oprichniki*”, primeira polícia pública russa, foi criada em 1564 por Ivan, o terrível. Era um grupo militar montado que controlava os mercados, estradas e outros locais públicos, mas também atuavam na eliminação da resistência à dominação imposta pelo czar. (BAYLEY, 2006: 44)

A passagem das formas privadas para as polícias públicas não está relacionada com o aumento da criminalidade. Na verdade, esta mudança ocorre quando as comunidades não conseguem mais controlar seus conflitos internos. (MONET, 2006: 70)

1.4. Especialização das polícias e retorno da centralização

A especialização se refere ao desempenho exclusivo de tarefas relacionadas com a atividade policial. Assim, determinada força será especializada quando não exercer funções estranhas ao policiamento, como cuidar de desabrigados.

Na Europa o fortalecimento do poder central, em detrimento do poder local, produziu, na questão policial, movimento de reforço no controle central sobre as polícias locais. Muitas delas acabaram unificadas num só corpo e outras foram militarizadas. (MONET, 2006: 57)

“Quando a proteção tradicional privada mantenedora da ordem se encontra enfraquecida, então ou grupos privados devem se tornar centros eficazes de mobilização regulatória ou a comunidade, como um todo, deve assumir esta responsabilidade.” (BAYLEY, 2006: 47 – grifo nosso)

O regulamento municipal de Copenhague (Dinamarca), de 1224, menciona pela primeira vez o que se assemelha ao enunciando de missões de polícia. (MONET, 2006: 44)

No final do século XVI é instituído, em Copenhague, um corpo de cento e quarenta agentes que exercem funções policiais em tempo integral. Em 1682 as autoridades municipais estabeleceram o posto de chefe da polícia e, em 1744, criaram em Christiania o segundo corpo policial dinamarquês. (MONET, 2006: 47)

Na Áustria, os primeiros órgãos policiais públicos e especializados funcionam desde o final do século XVI, são os “Guardas da Cidade” de Viena. Em 1713 surge uma “polícia secreta” com agentes à paisana e, logo depois, o modelo parisiense inspira a unificação sob o controle central de todos os corpos policiais. Acabaram criando, em 1775, uma polícia militar nos moldes franceses. (MONET, 2006: 48)

Em 1721 o poder central espanhol reconhece a força policial catalã “*Los Mozos de Escuadra*” e, na segunda metade do século XVIII, o êxito desta instituição leva o rei a estender o modelo por todo país. Porém, no século XIX, o poder central cria a primeira polícia nacional da Espanha, civil e organizada nos moldes da “*Guardia Civil*”. (MONET, 2006: 47-48)

Em 1732, na cidade germana Mongúcia (Alemanha), foi mencionado pela primeira

vez um diretor de polícia (“*Polizeipraesident*”). A Suécia instituiu, em 1776, em Estocolmo sua primeira polícia organizada. (MONET, 2006: 47)

Ao contrário da Europa continental, a polícia inglesa se tornou especializada antes de ser pública. (BAYLEY, 2006: 52)

1.5. O modelo policial francês

O denominado modelo francês decorre da união de conceitos da “*Maréchaussée*” dos campos e da “tenência de polícia” de Paris. (MONET, 2006: 49)

A “*Maréchaussée*” tem origem puramente militar e é territorializada a partir do século XVI. Conforme enfraqueciam as ligações com autoridades militares, recuperavam competências de polícia civil nos campos e seus efetivos aumentavam. Logo se tornaram a principal força pública à disposição dos intendentos e, salvo a mudança de nome para Guarda Civil durante a Revolução, mantém até hoje a organização e funcionamento similares que eram praticados no século XVIII. (MONET, 2006: 49)

O rei Luís XIV criou, em 1667, a função de “tenente de polícia” de Paris que recebiam a delegação para administrar, de forma geral, a cidade. Dentre suas atribuições estavam a segurança pública e repressão à criminalidade. (MONET, 2006: 49)

Ensina Bismael Batista de Moraes (1986: 41-42) que a “Lei de 3 do Brumário”, de 1791, criou, na França, a separação entre polícia judiciária e polícia administrativa, competindo à primeira investigar os delitos que não pudessem ser evitados pela segunda.

Em 1791 a denominação da “*Maréchaussée*” foi alterada para “*Gendarmes*”² (“*Gendarmaria*”). A Revolução e o expansionismo francês influenciaram inúmeros países na adoção deste modelo de polícia militarizada. (MONET, 2006: 50)

Como exemplo, a Holanda, quando estava incorporada ao império francês de Napoleão, reuniu todos os corpos de polícias municipais num sistema centralizado, cabendo à gendarmaria francesa a patrulha das estradas e campos holandeses. Mas, mesmo com a retirada dos exércitos imperiais não retornaram ao antigo modelo, ao contrário, criaram a “*Wapen der Koninklijke Marechaussee*”. (MONET, 2006: 50-51)

A influência do modelo francês se expandiu pela Europa. A Prússia criou sua gendarmaria em 1812, Piemonte (Itália) em 1816, a Espanha instituiu o corpo de “*carabineros*” (“carabineiros”). Sob a invasão francesa, a Bélgica substituiu os vigias urbanos

² Segundo o site Wikipédia, o termo francês “gendarmes” significa “gente de armas” (“gens d’armes”).

e guardas campestres por uma gendarmaria. Os gregos criaram, em 1833, a gendarmaria distinta da polícia urbana já existente. (MONET, 2006: 51)

1.6. Polícia inglesa

Motivados pela rejeição ao modelo militarizado francês, o Parlamento inglês recusou, em 1785, o projeto de William Pitt que propunha a criação de uma polícia profissional, porém o modelo discutido foi aproveitado no ano seguinte na Irlanda. (MONET, 2006: 48)

A “*Royal Irish Constabulary*”, introduzida na Irlanda estava mais próxima do modelo francês que de uma força policial civil, pois era estruturada militarmente, servindo como instrumento de dominação inglesa. (MONET, 2006: 57)

Foi somente em 1829 que surgiu, em Londres, uma polícia moderna. Outros trinta anos decorreram até a extensão do novo modelo por todo país. (MONET, 2006: 48-49)

Os ingleses desejavam uma polícia ostensiva, mas sem uniformes ou armamentos similares aos utilizados pelas gendarmarias. Seguindo essa linha, em 29 de setembro de 1829, três mil “*constables*” da “*Metropolitan Police*” assumiram o policiamento de Londres. Na ocasião o Robert Peel, Ministro do Interior, afirmou que o “*constable*” devia ser civilizado com todos, independente da classe social, não devendo intervir de forma desastrada ou desnecessariamente, além de estar sempre apto a se manter impassivo diante das adversidades. (MONET, 2006: 51-52)

Na Inglaterra também ocorreram conflitos entre o poder central e os senhores locais, mas, não houve as mesmas disputas que marcaram a Europa continental. Preferiram se organizar em colaboração, dando ao Estado inglês formato diferenciado, que motivou a formação de corpo policial descentralizado. (MONET, 2006: 73)

A concepção inglesa alcançou a França, fazendo surgir em Paris, no dia 16 de março de 1829, os primeiros guardas-civis, igualmente vestidos de casaca e sem sabre. (MONET, 2006: 52)

A Europa foi atingida por uma nova onda de modernização policial. Os governantes da Prússia, Áustria e outros países do norte europeu enviaram missões de estudo a Londres ao invés de Paris, causando a reviravolta nos conceitos dominantes relacionados com ordem e segurança, adotando a concepção preventiva e não apenas reativa. (MONET, 2006: 51-53)

Esta alteração de orientação encerra a fase milenar do exercício privado das funções policiais, afastando a vítima do processo penal e colocando o Estado como interessado na prevenção de crimes e nas respectivas aplicações das penas. (MONET, 2006: 53)

1.7. Evolução das instituições policiais

Antes do surgimento de instituições policiais profissionais, como a francesa “*Maréchaussée*” ou a inglesa “*Metropolitan Police*”, as funções policiais eram exercidas por voluntários ou habitantes sorteados, a atividade policial não representava um ofício. (MONET, 2006: 62)

Os policiais passaram a ser recrutados. Porém, os baixos vencimentos tornavam freqüente o segundo emprego entre os policiais e, ainda, não atraíam recrutas de qualidade, embora já existissem algumas exigências. Como na Dinamarca onde, em 1736, passou a se exigir formação jurídica dos diretores de polícia, mesma época que os comissários de polícia de Paris também deveriam ser formados em direito. (MONET, 2006: 63)

A França criou curso de formação para guardas-civis em 1884. Surgiram escolas de polícias na Dinamarca (1909) e na Suécia (1919). Nesse ínterim, a Espanha criou em 1908 a primeira escola para investigadores de polícia criminal. (MONET, 2006: 63-64)

Não havia nas forças policiais surgidas nos séculos XVII e XVIII a especialização das polícias atuais. Executavam tarefas ligadas à administração, higiene e ordem pública, porém, no século XVIII, inicia-se um processo de racionalização que permite a distinção de funções e tarefas. (MONET, 2006: 64-65)

Na segunda metade do século XIX a Áustria substituiu a polícia militar por um corpo uniformizado civil e, ao mesmo tempo, transforma a antiga polícia secreta em polícia criminal. Em 1863, a Dinamarca suprime o antigo vigia medieval e cria um departamento de investigações criminais. (MONET, 2006: 65)

A Espanha cria, em 1882, uma polícia urbana civil, responsável pela polícia criminal e vigilância de opositores políticos. (MONET, 2006: 66)

No século XIX a Europa é marcada pela racionalização da produção agrícola, gerando violentas revoltas camponesas. Inicialmente os exércitos são utilizados para reprimir e controlar estes conflitos, porém, paulatinamente são substituídos por corpos policiais que se especializaram no controle de mobilizações. (MONET, 2006: 66-68)

1.8. Polícias norte americanas

Nos Estados Unidos da América, apesar da distância física e a independência da coroa inglesa, também havia, no início do século XIX, a combinação de vigias e chefes-de-polícia (“*constables*”), xerifes e delegados, eleitos ou indicados, assalariados ou pagos por taxas.

(LANE, 2003: 16)

A criação da Polícia Metropolitana de Londres influenciou no surgimento de corpos policiais semelhantes nos Estados Unidos da América, mais para tumultos populares que para crimes, pelas autoridades municipais de Boston, Nova Iorque, Filadélfia e outras cidades de grande porte da Costa Leste. (LANE, 2003: 17)

De início, também não havia especialização nas polícias americanas que herdaram muitas das funções dos antigos vigias e delegados, como fornecer licenças municipais, providenciar abrigo noturno a desabrigados, distribuir alimentos para carentes, etc. Exemplo dessa situação é o fato que, até 1853, o chefe da polícia de Boston era responsável pela saúde pública e o de Nova Iorque pela limpeza urbana, até 1881. (LANE, 2003: 20)

Da mesma forma que os ingleses, a captura de criminosos nunca havia sido uma responsabilidade exclusivamente pública. Porém o aumento na demanda pela descoberta e esclarecimento de crimes fez surgir em 1846, na cidade de Boston, o primeiro departamento de detetives americanos, modelo que foi seguido pela maioria das grandes cidades americanas. (LANE, 2003: 21)

Alguns elementos importantes do modelo londrino foram adotados desde o início pelas forças policiais americanas, principalmente porque as patrulhas em policiamento contínuo tinham efeito preventivo e deveriam ser proativas, não apenas reativas. (LANE, 2003: 22)

Houve pouca resistência à progressiva adoção da estética militar nas forças policiais americanas. Logo os supervisores passaram a utilizar títulos de Capitão e Tenente, depois adotaram certas atitudes típicas, como a chamada matinal ou o treinamento físico em grupo. Nem mesmo a permissão para o uso de arma de fogo, situação inexistente no modelo londrino, causou qualquer alteração social, mas, a simples adoção do uniforme azul despertou grande resistência. Houve, em 1853, na cidade Nova Iorque, protestos e demissões por insubordinação, situação que se repetiu nas demais cidades americanas. (LANE, 2003: 22)

A maior resistência à adoção integral do modelo londrino residia na centralização, os policiais ingleses não eram subordinados à autoridade municipal, fato totalmente contrário a tradição americana. (LANE, 2003: 23)

No final do século XIX ocorreu a tendência de especialização dos corpos policiais americanos, que passaram a se dedicar a patrulha, aplicar alguns dispositivos das leis criminais e realizar investigações. (LANE, 2003: 25)

Roger Lane (2003: 25) considera a regulamentação do trânsito como especialização policial, mas, David H. Bayley (2003: 557) afirma que tal função não é uma grande

especialização. Segundo este autor, muitos policiais consideram o policiamento de trânsito pouco aceitável, pois dificulta o relacionamento com o público e não contribui de forma significativa na prevenção criminal.

Massachusetts foi o primeiro Estado americano a criar uma polícia estadual, seguido por outros Estados. Estas forças policiais adotaram o isolamento em quartéis para permanecerem longe das pressões locais e do sentimento comunitário, visando garantir eficácia no controle de distúrbios sociais (LANE, 2003: 28). Portanto, eram essencialmente polícias de ordem³.

O evidente diferencial entre as forças policiais americanas e o paradigma londrino era o incentivo à utilização da paciência e polidez. No caso americano os regulamentos continham ordens semelhantes que não eram postas em prática, os superiores ignoravam os excessos, salvo quando as vítimas eram consideradas “respeitáveis”. (LANE, 2003: 30-33)

1.9. Mudanças nas polícias do século XX

No século XX, os maiores avanços das forças policiais são os relacionados com a estruturação do comando e mobilização de patrulheiros, organização do patrulhamento e no acesso a sistemas de informação pelos efetivos policiais. (REISS JUNIOR, 2003: 65)

Com a chegada de inovações, como o carro de patrulha, telefone e radio de intercomunicação, ocorreu a mudança do tradicional policiamento de bairro para o padrão reativo. Neste novo modelo os cidadãos passam a solicitar atendimento policial remotamente, através de telefone, assim o patrulhamento a pé e os postos policiais são substituídos por patrulheiros motorizados, que teoricamente podiam atender uma área maior. (REISS JUNIOR, 2003: 65-66)

Como resultado desta mudança, ocorre a centralização do comando e o isolamento da polícia em relação ao público, pois o policiamento reativo não contempla a patrulha preventiva e a interação com a comunidade local (REISS JUNIOR, 2003: 66-67), ou seja, buscam a agilidade na prestação do serviço de segurança pública, mas, perderam a importante parceria da sociedade.

Segundo Albert J. Reiss Junior (2003: 100), “a tecnologia e os especialistas técnicos têm, de forma penetrante, modificado tanto o policiamento proativo como o reativo”.

³ Vide item “2.3. Polícia de segurança pública, criminal e de ordem”.

1.10. Polícias portuguesas

Da mesma forma que nos demais países europeus, em Portugal, durante a Idade Média, não era clara as distinções entre as funções judiciais, militares e policiais. (MORAES, 1986: 23)

Neste período, a polícia administrativa competia aos juízes e vereadores, a polícia judiciária era confiada aos juízes, auxiliados pelos meirinhos, homens jurados (particulares comprometidos que cumpriam funções policiais) e vintaneiros (inspetores policiais dos bairros), e, a polícia noturna ficava a cargo do alcaide (também conhecido por alcaide-pequeno) das vilas, que durante o dia o alcaide realizava prisões com mandados do juiz. (MORAES, 1986: 24)

Com as Ordenações Manuelinas⁴ surgiram os ouvidores do crime (juizes certos e permanentes) e se instituiu o regimento de quadrilheiros para o policiamento. Estes últimos se juntaram aos alcaides-pequenos, meirinhos e juizes de bairro. Havia, também, os alcaides-mores que eram chefes militares. (MORAES, 1986: 24)

Em 1559 o Rei Dom Sebastião dividiu Lisboa em bairros, cada com um oficial com poderes quase discricionários. No início do século XVII o Rei Dom Filipe determinou que os corregedores e juizes do crime acompanhassem as rondas dos coronéis e dos terços. Estes últimos eram regimentos de infantaria existentes em Portugal e no Brasil colonial. Finalmente, com o advento da Lei de 25 de junho de 1760, foi criada a Intendência de Polícia da Corte e do Reino. (MORAES, 1986: 25)

Segundo o site Wikipédia, o Príncipe Regente Dom João VI criou a Guarda Real de Polícia nos moldes da gendarmaria francesa. No final de 1834, o Rei Dom Pedro IV⁵ a transformou na Guarda Municipal, denominação que perdurou até o golpe de 05 de outubro de 1910, quando foi rebatizada de Guarda Republicana. Posteriormente, através de Decreto de 03 de maio de 1911, recebeu o atual nome de Guarda Nacional Republicana.

Além da Guarda Nacional Republicana, que exerce a atividade policial nas zonas rurais, Portugal também possui a Polícia de Segurança Pública com atuação urbana, sendo ambas vinculadas ao Ministro do Interior. (MONET, 2006: 86)

Mais a frente, discutiremos⁶ a influencia direta e importância do modelo português sobre o sistema de segurança pública brasileiro. Inicialmente seguíamos integralmente as

⁴ Conjunto de normas jurídicas promulgadas, em 1521, por Dom Manuel, Rei de Portugal.

⁵ Dom Pedro I, do Brasil, abdicou do trono brasileiro em favor do seu filho para se tornar o Rei Dom Pedro IV, de Portugal.

⁶ Vide subitem “1.11.2. Período imperial”.

mesmas ordenações, depois, tão logo a Família Imperial Portuguesa se estabeleceu no Brasil foram criadas a Intendência de Polícia da Corte (1808) e a Guarda Real de Polícia (1809).

1.11. Polícias brasileiras

1.11.1. Período colonial

As primeiras diretrizes relacionadas com a ordem pública e justiça no território brasileiro foram conferidas, em 1531, ao Governador Geral Martim Affonso de Souza, através da Carta do Rei de Portugal, Dom João III. (MORAES, 1986: 26)

A atividade policial urbana brasileira começou com as Ordenações Filipinas⁷ que determinava o serviço policial gratuito, desenvolvido por moradores organizados em quarteirões e controlados, primeiramente pelos alcaides, depois pelos juizes da terra. (MORAES, 1986: 27)

1.11.2. Período imperial

Com a chegada ao Brasil da família real portuguesa foi criada a Intendência de Polícia da Corte, através do Alvará de 10 de agosto de 1808. Seu intendente exercia algumas funções judiciais (MARIANO, 2004: 19; MORAES, 1986: 27).

O Príncipe Regente Dom João VI, através do Decreto de 13 de maio de 1809, criou no Brasil a Guarda Real de Polícia, nos mesmos moldes da congênere portuguesa, ou seja, conforme o modelo francês de gendarmaria.

“Sendo de absoluta necessidade prover á segurança e tranquilidade publica desta Cidade, cuja população e trafico têm crescido consideravelmente, e se augmentará todos os dias pela affluencia de negócios inseparável das grandes Capitães; e havendo mostrado a experiencia, que o estabelecimento de uma Guarda Militar de Policia é o mais próprio não só para aquelle desejado fim da boa ordem e socego publico, mas ainda para obstar ás damnosas especulações do contrabando, que nenhuma outra providencia, nem as mais rigorosas leis prohibitivas tem podido cohibir: sou servido crear uma Divisão Militar da Guarda Real da Policia desta Corte, com a possível semelhança daquella que com tão reconhecidas vantagens estabeleci em Lisboa, a qual se organizará na conformidade do plano, que com este baixa, assignado pelo Conde de Linhares, do meu Conselho de Estado Ministro e Secretario de Estado dos Negocios Estrangeiros e da Guerra. O Conselho Supremo Militar o tenha assim entendido e o faça executar na parte que lhe toca.” (grifo nosso)

⁷ Conjunto de normas jurídicas promulgadas, em 1595, por Dom Filipe I, primeiro Rei da denominada união Ibérica.

Importante ressaltarmos que o surgimento da Intendência de Polícia da Corte e a criação da Guarda Real de Polícia fizeram estabelecer no Brasil a mesma dualidade policial que existia naquela época em Portugal, ou seja, uma instituição tem funções de polícia judiciária e a outra realiza o policiamento ostensivo.

Foi criada, em 18 de agosto de 1831, a Guarda Nacional, formada por cidadãos eleitores⁸, a principal força policial durante o período imperial brasileiro (MARIANO, 2004: 19).

“A Regencia, em Nome do Imperador o Senhor D. Pedro II, Faz saber á todos os Subditos do Imperio que a Assembléia Geral Decretou, e Ella Sanccionou a Lei seguinte:

Art 1º - As Guardas Nacionaes são creadas para defender a Constituição, a Liberdade, Independencia, e Integridade do Imperio; para manter a obediencia ás Lei, conservar, ou restabelecer a ordem, e a tranquillidade publica; e auxiliar o Exercito de Linha na defesa das fronteiras, e costas.

(...)

Art. 3º - As Guardas Nacionaes serão organizadas em todo o Imperio por Municípios.

(...)

Art. 6º - As Guardas Nacionaes estarão subordinadas aos Juizes de Paz, aos Juizes Criminaes, aos Presidentes das Provincias, e ao Ministro da Justiça.”

Em 10 de outubro de 1831 o governo imperial cria o Corpo de Guardas Municipais no Rio de Janeiro⁹ e permite que as demais províncias criem forças policiais similares. Assim, neste mesmo ano, surgiu o Corpo de Guardas Municipais da província de São Paulo¹⁰. (MARIANO, 2004: 20)

“A Regencia, em Nome do Imperador o Senhor D. Pedro II, Faz saber a todos os Subditos do Imperio que a Assembléia Geral Decretou, e Ella Sanccionou a Lei seguinte:

Art. 1º - O Governo fica autorizado para crear nesta Cidade um Corpo de guardas municipaes voluntários a pé e a cavallo, para manter a tranquillidade publica, e auxiliar a Justiça, com vencimentos estipulados, não excedendo o numero de seiscentas e quarenta pessoas, e a despeza annual a cento e oitenta contos de réis.

Art 2º - Ficam igualmente autorizados os Presidentes em Conselho para crearem iguais corpos, quando assim julguem necessario, marcando o numero de praças proporcionado.”

Ensina Bismael Batista de Moraes (1986: 28) que, com o advento do Código Criminal do Império de 16 de setembro de 1830 e do Código de Processo Criminal de 29 de novembro

⁸ Segundo Benedito Domingos Mariano (2004: 20), esta condição era discriminatória com as classes menos favorecidas, pois, nesta época, eram eleitores apenas os cidadãos com determinada renda mínima, conforme estabelecia os artigos 92, 94 e 95 da Constituição Imperial de 1824.

⁹ Nesta mudança, a Guarda Real de Polícia, criada em 1809, foi transformada no Corpo de Guardas Municipais do Rio de Janeiro.

¹⁰ O Corpo da Guarda Municipal da província de São Paulo foi o embrião da atual Polícia Militar de São Paulo.

de 1832, a Justiça e a Polícia começaram adquirir os contornos que conhecemos no Brasil.

Com a Lei nº 261, de 03 de dezembro de 1841, o Código de Processo Penal é alterado, sendo criado o cargo de Chefe de Polícia, com jurisdição policial e criminal, bem como delegados e subdelegados, no município da corte e em cada província. Foram extintos os cargos de Intendente, magistrados criminais da Corte e os ouvidores do crime. (MORAES, 1986: 28)

Os chefes de polícia eram escolhidos entre os desembargadores e juizes de direito, enquanto os delegados e subdelegados, dentre os juizes e cidadãos. Todos eram amovíveis e obrigados a aceitar a função. (MORAES, 1986: 28)

A separação no Brasil das funções de judicatura e de polícia ocorreu com a Lei nº 2.033, de 20 de setembro de 1871, regulamentada pelo Decreto nº 4.824 de 22 de novembro de 1871. (MORAES, 1986: 25), fazendo sobressair no Brasil o sistema policial jurídico¹¹, conhecido por “sistema francês”, que permanece até os dias atuais. (MORAES, 1986: 31). Também criou o inquérito policial, modificou a organização e funções policiais. (MARIANO, 2004: 41; MORAES, 1986: 45)

Esta Lei derogou a obrigatoriedade de aceitação do cargo de Chefe de Polícia e extinguiu a jurisdição policial (chefes de polícia, delegados e subdelegados) no julgamento das infrações das posturas das Câmaras Municipais, processo e pronúncia nos crimes comuns. Porém, manteve a faculdade de proceder à formação da culpa e pronúncia nos casos envolvendo pessoas influentes, desde que pudessem interferir na marcha regular e livre da Justiça local. (MORAES, 1986: 45)

Desta forma, a polícia passou a ser auxiliar da Justiça com atribuições policiais típicas, como prisão em flagrante e o corpo de delito, executar buscas e apreensões, etc., mas também manteve atribuições decisórias, como a prisão preventiva, estabelecimento de fianças, decidir sobre busca e apreensões estranhas ao corpo de delito, além de outros atos decisórios classificados, como o preparo de processos policiais. (MORAES, 1986: 45)

1.11.3. Período republicano

A Lei nº 17, de 14 de novembro de 1891, instituiu a Força Pública de São Paulo, que incorporou, entre outras, a Companhia de Guardas Municipais, Corpo Policial Permanente e a Companhia de Pedestres. (MARIANO, 2004: 21)

¹¹ Vide item “2.4. Sistemas de polícia”.

Jorge Tibiriçá Piratininga, Presidente do Estado de São Paulo, criou, através da Lei nº 979, de 23 de dezembro de 1905, a primeira polícia civil de carreira. O objetivo foi o de libertar o poder de polícia das influências externas e estabelecer critérios para ingresso (formação universitária jurídica para delegados), bem como definir parâmetros de promoção. Desta forma, a Polícia Civil paulista serviu como base para as congêneres dos demais estados brasileiros. (MORAES, 1986: 29)

Em março de 1906 chegou à capital paulista a Missão Francesa, chefiada pelo Coronel Paul Balagny, para fornecer treinamento de Exército à Força Pública de São Paulo. (MARIANO, 2004: 23)

Segundo Benedito Domingos Mariano (2004: 24) o movimento tenentista do Exército Brasileiro também atingiu as tropas estaduais paulistas. Assim, parte do efetivo da Força Pública de São Paulo participou da Revolta de 1924. O autor aponta este fato como provável motivação para o surgimento das Guarda Civil Estadual de São Paulo, criada pela Lei nº 2.141, de 22 de outubro de 1926, e que seguia modelo londrino.

A Polícia Federal foi criada no Brasil em 1944, nos mesmos moldes das polícias estaduais judiciárias, ou seja, sem o ciclo completo na atividade policial. (MARIANO, 2004: 23)

A Constituição Estadual de São Paulo de 1947 manteve a Guarda Civil (artigo 150) e reservava à Força Pública a atribuição de manter a ordem e a segurança pública (artigo 148). (MARIANO, 2004: 27)

O Decreto-Lei nº 1.072, de 30 de dezembro de 1969, determinou a criação das Polícias Militares Estaduais, compostas pela unificação das respectivas Forças Públicas e Guardas Cíveis, cabendo à Inspeção-Geral das Polícias Militares a coordenação das forças policiais militares. (MARIANO, 2004: 28)

Em São Paulo, a unificação das instituições policiais ostensivas ocorreu por força do Decreto-Lei nº 217, de 08 de abril de 1970 (MARIANO, 2004: 27). Analisamos¹² mais a frente o método empregado nesta unificação e alguns dos seus efeitos.

1.11.4. Constitucionalização das instituições policiais brasileiras

Exceto a atual Carta Magna, nenhuma outra Constituição Brasileira definiu órgãos policiais e, neste aspecto, a Constituição Cidadã, de 1988, constitucionalizou as instituições

¹² Vide item “5.1.1. Unificação imediata”.

policiais existentes na época, abarcando o modelo que já se encontrava esgotado.

A previsão das instituições policiais numa Constituição rígida, como a brasileira, constitui o maior entrave para qualquer mudança de paradigma na segurança pública, pois demanda processo legislativo específico, tanto na apresentação, como na aprovação das propostas.

Isso não significa que a definição das polícias na Constituição Federal seja prejudicial, longe disso, pois garante segurança da estabilidade institucional. A mesma condição, no entanto, poderia ser alcançada com a atribuição exclusiva à União da competência normativa sobre o tema, como ocorreu nas constituições anteriores.

Importante ressaltarmos que embora não houvesse nas Constituições passadas a definição de quais órgãos policiais deviam existir, algumas destas Cartas Magnas determinavam a vinculação expressa das Polícias Militares ao Exército Brasileiro, vejamos:

a) Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934:

“Artigo 167 – As polícias militares são consideradas reservas do Exército, e gozarão das mesmas vantagens a este atribuídas, quando mobilizadas ou a serviço da União.” (grifo nosso)

b) Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937.

“Artigo 16 - Compete privativamente à União o poder de legislar sobre as seguintes matérias:

(...)

XXVI - organização, instrução, justiça e garantia das forças policiais dos Estados e sua utilização como reserva do Exército.” (grifo nosso)

c) Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946:

“Artigo 183 – As polícias militares instituídas para a segurança interna e a manutenção da ordem nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, são consideradas, como forças auxiliares, reservas do Exército.” (grifo nosso)

d) Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967:

Artigo 13 – Os Estados se organizam e se regem pelas Constituições e pelas leis que adotarem, respeitados, dentre outros princípios estabelecidos nesta Constituição, os seguintes:

(...)

§ 4º – As polícias militares, instituídas para a manutenção da ordem e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, e os corpos de bombeiros militares são considerados forças auxiliares reserva do Exército, não podendo os respectivos integrantes perceber retribuição superior à fixada para o

correspondente posto ou graduação do Exército, absorvidas por ocasião dos futuros aumentos, as diferenças a mais, acaso existentes.” (grifo nosso)

Não é difícil perceber que esta vinculação constitucional das forças militares estaduais ao Exército Brasileiro não ocorreu por capricho ou acaso. Foi fruto direto da efetiva participação da Força Pública de São Paulo na Revolução Constitucionalista de 1932, sendo o caminho utilizado pelo poder central para gerenciar e controlar as tropas estaduais. Assim, todas as Constituições promulgadas ou outorgadas após o levante paulista impuseram esta característica.

Cumprido, ainda, consignarmos que o Anteprojeto Constitucional que precedeu a Assembléia Nacional Constituinte de 1988, elaborado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, também conhecida como “Comissão Afonso Arinos”¹³, previa apenas a existência de Polícias Cíveis com competência de ciclo completo¹⁴, mas mantinha a prerrogativa dos Estados Federados possuírem Polícias Militares, estas últimas destinadas apenas ao policiamento ostensivo. Vejamos o trecho do anteprojeto relacionado com as instituições policiais.

“Art. 416 – Compete aos Estados a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através da polícia civil, subordinada ao Poder Executivo.

§ 1º – A polícia civil, além da função de vigilância ostensiva e preventiva que lhe competir, será incumbida da investigação criminal.

§ 2º – A polícia civil poderá manter quadros de agentes uniformizados.

Art. 417 – Os Estados poderão manter polícia militar, subordinada ao Poder Executivo, para a garantia da tranqüilidade pública, por meio de policimento ostensivo, quando insuficientes os agentes uniformizados da polícia civil e do Corpo de Bombeiros.

Art. 418 – Observados os princípios estabelecidos neste Capítulo, os Estados organizarão a sua atividade policial, de modo a garantir a segurança pública, utilizando os seus efetivos e equipamentos civis e militares.

Art. 419 – Os Municípios com mais de duzentos mil habitantes poderão criar e manter guarda municipal como auxiliar da polícia civil.

Art. 420 – Na hipótese do estado de alarme, de sítio, de intervenção federal ou de guerra, as forças policiais poderão ser convocadas ou submetidas ao comando das Forças Armadas.” (grifo nosso)

Podemos notar que a “Comissão Afonso Arinos” já considerava alguns dos aspectos existentes nos projetos de unificação que surgiram logo após a promulgação da Constituição

¹³ A denominação “Comissão Afonso Arinos” decorre do fato da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais ter sido presidida pelo ilustre jurista Afonso Arinos de Melo Franco, célebre pela autoria da Lei nº 1.390/1951 que combate a discriminação racial, esta norma também é conhecida por “Lei Afonso Arinos”.

¹⁴ O aspecto do ciclo completo da atividade policial será objeto de estudo posterior (“4.1.24. Ciclo completo para atuais instituições policiais”).

Federal de 1988¹⁵. Dentre eles podemos destacar: 1) A previsão de instituição policial desmilitarizada e de ciclo completo; 2) Corpo de Bombeiros desmilitarizados; 3) Possibilidade de manutenção de polícia militar, porém com finalidade delimitada e específica; 4) Exclusão da condição das polícias estaduais como força reserva do Exército Brasileiro, resguardando a possibilidade de convocação; 5) Prerrogativa aos Municípios constituírem instituições municipais auxiliares da polícia estadual, sem a atual restrição da Guardas Municipais para as atividades policiais.

¹⁵ O primeiro projeto de unificação das polícias estaduais, elaborado pelo Deputado Hélio Bicudo, foi apresentado em 1991, ou seja, apenas três anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (vide “ANEXO A – Proposta de emenda à Constituição Federal nº 46/1991”).

2. MODELOS DE POLÍCIAS EXISTENTES NO MUNDO

Não é razoável debater modernização de instituições policiais sem conhecer os modelos utilizados mundialmente na estruturação das forças de segurança pública.

Obviamente, cada país adota a combinação de fatores de acordo com a conveniência local para constituir suas polícias, mas, todos utilizam critérios estruturais similares que analisaremos a seguir.

2.1. Centralização e descentralização

O sistema policial centralizado ocorre quando determinada força policial está subordinada, para todos os efeitos, a uma única autoridade central. Neste aspecto escreveu Jean-Claude Monet:

“Um sistema policial de ser considerado centralizado a partir do momento em que tudo o que concerne aos problemas gestionários e operacionais do ou dos corpos policiais é colocado sob a responsabilidade final de uma instância situada no nível político central.” (MONET, 2006: 80)

Na descentralização as instituições policiais são, normalmente, subordinadas aos poderes locais.

“Existe um sistema descentralizado em todo lugar em que se encontra, em matéria policial, certa divisão das responsabilidades entre autoridade políticas – é preciso insistir, aqui na natureza política, e não administrativa ou judiciária, dessas autoridades – situadas em diferentes níveis da organização geral do Estado.” (MONET, 2006: 80)

O aspecto descentralizado sempre evoca o caso das polícias municipais, que já foram as principais forças policiais européias. Atualmente, naquele continente, só conservam importância na Bélgica e Holanda, contudo, são extremamente relevantes nos Estados Unidos da América. (MONET, 2006: 93)

No mundo moderno, o modelo descentralizado está comumente associado aos regimes políticos democráticos e, ao contrário, governos autoritários normalmente adotam sistemas centralizados. (BAYLEY, 2003: 565)

Segundo Jean-Claude Monet (2006: 80) nenhum país do mundo possui um sistema policial inteiramente descentralizado. Concordamos integralmente com tal assertiva, pois,

basta considerarmos que quando o poder central delega competência para a manutenção de forças policiais para outras esferas de governo, sempre o faz estabelecendo formas e limites.

2.2. Monismo e pluralismo policial

Sistemas policiais monistas são aqueles que apenas uma força policial cobre integralmente o território e, por consequência lógica, sempre será um sistema policial centralizado.

Diversos países de tamanho territorial restrito adotam sistemas policiais monistas. São exemplos: Cingapura, Dinamarca, Finlândia, Hungria, Irlanda, Israel, Japão, Noruega, Polônia, Sri Lanka, Suécia, etc. (MONET, 2006: 81-84)

Mas a presença do sistema monista não é regra absoluta para países territorialmente pequenos. Por exemplo, Luxemburgo possui dois corpos policiais distintos, um civil e outro militar. (MONET, 2006: 84)

O monismo também pode ser decorrência da unificação de corpos policiais distintos, como na Grécia, que reuniu a polícia urbana, criada entre 1820 e 1830, com a gendarmaria, surgida em 1833, formando a Polícia Helênica (“*Elleniki Astinomia*”). (MONET, 2006: 84)

Nos sistemas pluralistas encontramos dois ou mais corpos policiais atuando em determinado território, e, neste caso, o sistema policial pode ser tanto centralizado como descentralizado.

A França, Itália e Luxemburgo adotam um sistema de polícia dualista, composto por grandes corpos policiais de competência nacional, um militarizado e outro de estatuto civil. (MONET, 2006: 85)

Porém, a Itália adota um sistema policial pluralista e centralizado, com a Polícia de Estado (“*Polizia di Stato*”) e o Corpo de Carabineiros (“*Arma dei Carabinieri*”), ambos submetidos ao controle de Roma. (BAYLEY, 2006: 68; MONET, 2006: 81)

Na Grã-Bretanha o sistema é pluralista e descentralizado, cada território possui uma Autoridade Policial (“*Police Authority*”) com poderes administrativos sobre a força policial e sem nenhuma subordinação com o “*Home Office*” (Ministro do Interior) de Londres. (MONET, 2006: 80-81)

No aspecto pluralista, temos o caso dos Estados Unidos da América, com milhares de corpos policiais, sendo a maioria destes municipais. Existindo, ainda, polícias estaduais em cada estado federado, algumas polícias de condado (reunião de alguns municípios) e, por fim, as instituições federais, como o “*Federal Bureau of Investigation*” (FBI) e o “*Drug*

Enforcement Administration” (DEA). (MONET, 2006: 87)

Ainda no caso americano, segundo Albert J. Reiss Junior (2003: 78-79), a extremada fragmentação resulta em pouca integração formal entre as forças policiais. O autor cita o exemplo do Estado de Nova Jersey que no ano de 1988 contava com 486 (quatrocentos e oitenta e seis) departamentos de polícia, dos quais um quinto tinha menos de dez policiais, 49% (quarenta e nove por cento) contava com menos de vinte policiais e, no Estado inteiro, 77% (setenta e sete por cento) dos departamentos de polícia tinham menos de quarenta policiais.

O Canadá possui forças policiais municipais, estaduais e a “*Royal Canadian Mounted Police*” (“Real Polícia Montada Canadense”), porém, utilizam uma solução interessante para as províncias ou municipalidades que não desejam o trabalho e a despesa de manter suas próprias polícias locais. Para isso, permitem que a Real Polícia Montada Canadense seja contratada para a realização das atividades policiais, mas, neste caso, o fazem sob controle das autoridades locais. A aceitação deste sistema parece evidente, pois oito das dez províncias e 191 (cento e noventa e um) dos 450 (quatrocentos e cinquenta) municípios recorrem à contratação da força policial federal. (BAYLEY, 2003: 541-542)

2.3. Polícia de segurança pública, criminal e de ordem

Segundo Dominique Monjardet (2002: 281-282) as funções policiais se dividem em três modalidades:

- Polícia de ordem ou política: Destinada à proteção do Estado, combatendo tumultos e manifestações para restabelecer a ordem nos locais públicos. Normalmente seus efetivos possuem perfil militarizado e equipamentos próprios para confrontos;

- Polícia criminal: Também conhecida como polícia judiciária, exerce a atividade policial repressiva destinada ao esclarecimento de crimes e respectivas autorias, prendendo os envolvidos nas práticas delituosas e colhendo subsídios probatórios para a justiça criminal;

- Polícia urbana: É o policiamento preventivo ou comunitário, destinado essencialmente ao atendimento do cidadão, protegendo pessoas e bens contra malfeitores. Realiza escoltas pessoas e bens, além de proteger e garantir as atividades públicas e privadas (comércio, prestação de serviços e indústria).

Nos modelo brasileiro, com duas polícias estaduais, a polícia criminal é desempenhada pelas Polícias Cíveis, cabendo às Polícias Militares as atividades de polícia urbana e polícia de ordem. Normalmente esta última é exercida por unidades especializadas (Batalhões de

Choque, por exemplo).

Na história policial é possível constatarmos que a polícia de ordem e a polícia criminal nasceram no período que forças policiais ou exércitos ainda misturavam funções policiais com judiciais. Mas a polícia de segurança pública é a especialização mais recente, que surgiu juntamente com o modelo inglês de policiamento¹.

2.4. Sistemas de polícia

Sistemas de polícia são os elementos interdependentes que formam a razão da existência das forças policiais, com base a finalidade e abrangência dos seus atos (MORAES, 1986: 29). São quatro:

- Sistema político ou inglês: a polícia atua independente de autorização judiciária, obviamente esta liberdade não obsta a responsabilização por abusos. Tem a atribuição de preservar a ordem pública e a segurança individual, prevenindo as infrações e evitando que criminosos escapem à Justiça. Pode prender em flagrante, proceder ao corpo de delito e colher elementos necessários à prova, mas não pode inquirir testemunhas. (MORAES, 1986: 29)

- Sistema jurídico ou francês: a polícia atua na prevenção criminal e evitando que criminosos escapem da Justiça (polícia preventiva ou administrativa), além de agir como auxiliar do Judiciário na esfera criminal, colhendo indícios e provas dos crimes que não puderam ser evitados (polícia judiciária). (MORAES, 1986: 30)

- Sistema eclético: a polícia tem dupla atividade, a primeira essencialmente policial, prevenindo delitos e reprimindo as infrações relacionadas à segurança pública e a ordem social. A segunda atua como órgão auxiliar de autoridades econômicas, educacionais, sanitárias, etc. (MORAES, 1986: 30)

- Sistema histórico: a polícia garante a ordem social e a segurança pública. Seus integrantes exercem funções não separadas completamente das do Judiciário e atuam com discricionariedade que pode atingir a arbitrariedade. (MORAES, 1986: 30)

2.5. Carreira única e recrutamento lateral

Apesar das variáveis formas nos processos de seleção (concursos ou apenas testes seletivos, por exemplo), sempre encontramos dois tipos distintos de carreira policial. A

¹ Vide item “1.6. Polícia inglesa”.

denominada carreira única, onde os candidatos ingressam necessariamente no menor cargo da instituição, e o recrutamento lateral. Neste último, além do ingresso no cargo base, existem formas que permitem a entrada de candidatos em cargos intermediários, normalmente com requisitos distintos (sistema escolar na base e universitário no nível intermediário, por exemplo) e processos seletivos com dificuldades diferenciadas.

Os ingleses rejeitam o sistema de recrutamento lateral que é comum na Europa continental. Em contrapartida, nas polícias da Inglaterra a formação contínua é extremamente desenvolvida e condicionam as promoções na carreira policial. (MONET, 2006: 141)

A Alemanha adota a carreira única, mas, no aspecto da escolaridade, exige que os policiais possuam formação universitária para promoções a cargos superiores. Ao mesmo tempo, oferecerem facilidades que permitem que seus integrantes consigam o diploma de nível superior. (MONET, 2006: 142)

A Itália e Dinamarca adotam o recrutamento lateral e os quadros superiores são compostos por policiais com formação universitária em Direito. (MONET, 2006: 143-145)

Na Espanha existe um sistema relativamente misto. No grau de Inspetor são reservadas metade das vagas para promoção interna, sendo, o restante, preenchido por concurso externo para candidatos portadores de diploma universitário. (MONET, 2006: 145-146)

Durante nossas pesquisas percebemos que, em regra, as gendarmarias adotam o recrutamento lateral. Provavelmente esta situação decorre da clássica divisão hierárquica que estes corpos militarizados adotam, separando os policiais em Praças e Oficiais.

3. ARGUMENTOS SOBRE A UNIFICAÇÃO

3.1. Reconhecimento da necessidade de mudança

Os problemas gerados pela dualidade de instituições policiais estaduais são conhecidos por governantes, policiais, estudiosos, imprensa e, principalmente, pela sociedade que, embora não saiba a origem das deficiências, percebe que o sistema não funciona adequadamente.

Foram diversas as oportunidades que o falecido Governador Mário Covas defendeu abertamente a unificação da atividade policial. Em entrevista ao Programa Roda Viva da TV Cultura, declarou:

“Mas eu acho que é muito difícil você manter um sistema de segurança com pulverização de comandos. Daí por que eu propus uma polícia única. (...) Portanto, eu preciso organizar a polícia e planejar sua ação fixando parâmetros ligados ao crime básico de cada região. (...) Bom, eu não posso fazer isso com polícias que têm o comando diferente, áreas de influência diferentes e atividades diferentes.” (COVAS JUNIOR, 1998).

Não é incomum encontrarmos Delegados de Polícia que apontam a unificação como caminho para solucionar os problemas resultantes do anacronismo das instituições policiais estaduais, como Alberto Angerami e Nestor Sampaio Penteado Filho, Delegados de Polícia de São Paulo.

“Ressalte-se que podem ser encontrado diversos conceitos de segurança, ora atinentes às funções das polícias, ora a direitos da população, contudo a idéia mais próxima da realidade é a que trata segurança como uma sensação pessoal. Ter segurança é se sentir seguro... Onde há duas polícias, dois comandos, duas chefias, certamente a perda advirá para a população. A patologia das duas polícias surge incurável, a reclamar, de lege ferenda a criação de uma polícia estadual novel, de moldes civis, com segmentos uniformizados, sob único comando, de preferência de um Chefe de Polícia, eleito pelo povo, com formação superior em Direito.” (ANGERAMI e PENTEADO FILHO, 2006: 9 – grifo nosso).

Embora com intensidade muito menor, também existem Oficiais da Polícia Militar que reconhecem a necessidade de unificação das Polícias Cíveis e Militares. Como exemplo, temos a declaração do Coronel Marciano Basílio de Queiroz, quando era o Comandante-Geral da Polícia Militar de Goiás:

“Com certeza, a sociedade aprovaria a unificação, desde que tanto a Polícia Militar quanto a Polícia Civil fossem devidamente preparadas para isso. (...) Desde

que se compreenda as especificidades da segurança pública em face de cada situação, é possível pensar numa unificação das polícias. Seria uma economia para o Estado e uma facilidade para a população.” (BAHIA, 2005).

Os estudiosos responsáveis pela pesquisa promovida pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, analisaram os resultados obtidos e apontaram que os policiais civis e militares também anseiam por mudanças no modelo brasileiro. Esta constatação é extremamente importante, pois, reflete a opinião daqueles que exercem diariamente a atividade policial, ou seja, não são leigos no assunto. Vejamos:

“Ao contrário do que talvez suponha a opinião predominante na sociedade brasileira a respeito dos policiais, eles, em sua grande maioria, desejam, sim, mudanças institucionais profundas, querem novas polícias, não aprovam as polícias em que atuam, nem concordam com o atual modelo organizacional, e estão maduros para discutir esses temas tão complexos e urgentes. Ao contrário também do que talvez o imaginário popular suponha, os policiais militares são mais ‘mudancistas’ do que os civis. E mais uma vez contrariando a tendência dominante nas especulações usuais, os oficiais, nas PMs, são quase tão ‘mudacionistas’ quanto os não-oficiais.” (SOARES, ROLIM e RAMOS, 2009: 8 – grifo nosso).

A imprensa constantemente publica artigos sobre a necessidade de mudanças na estrutura da segurança pública. Aliás, tanto escreveram sobre este assunto que também encontramos jornalistas céticos com a possibilidade de realmente ocorrer alguma modificação substancial. Conforme podemos observar no trecho abaixo:

“Já faz bem mais de 20 anos que estudiosos de diversas tendências concluíram que o modelo de organização das polícias estaduais no Brasil está esgotado. (...) Além dos prejuízos decorrentes de uma comunicação imperfeita entre as corporações, essa divisão de tarefas gera rivalidade, hostilidade, disputa de verbas e prestígio. (...) Mas a união das polícias, ou qualquer outro tipo de reforma na área, só pode ser feita por mudança constitucional. Do ponto de vista político, isso implica o engajamento do Poder Executivo federal e de um número considerável de lideranças no Congresso. Essa idéia, apresentada como solução para o setor durante anos, esperou tanto tempo para ser apreciada que acabou envelhecendo mesmo sem nunca ter sido testada. Morreu antes de existir.” (MENDONÇA, 2010 – grifo nosso).

3.2. Argumentos favoráveis

3.2.1. Esgotamento do modelo dual de polícias

Não faltam defensores da necessidade de modificação e melhorias na segurança pública brasileira, embora alguns não enxerguem a unificação das polícias estaduais como solução, todos apontam que o esgotamento de modelo atualmente utilizado como a gênese dos

problemas.

Desde o período imperial¹ o Brasil adota o modelo de múltiplas polícias de ciclo incompleto², com instituições policiais civis e militares realizando tarefas interdependentes, ou seja, algumas polícias realizam apenas o policiamento ostensivo e outras somente as funções de polícia judiciária.

A ineficiência resultante desta divisão da atividade policial em instituições distintas é constatada por Benedito Domingos Mariano.

“Essa característica do sistema de segurança pública do Império acarretou conflitos de competência, distanciamento das direções das instituições policiais, duplicidade de equipamentos e de gerenciamento de operações, que, somados, constituem uma das principais causas estruturais da ineficiência do setor.” (MARIANO, 2004: 21)

Em entrevista à Revista Veja, o Coronel José Vicente da Silva Filho³ apontou que esta divisão de instituições resulta em forças policiais antagônicas. Vejamos:

“Duas organizações que possuem meios diferentes, regras diferentes de trabalho, formação profissional diferente, princípios organizacionais e valores diferentes. Inclusive não mencionam uma à outra em suas normas próprias. O que elas têm em comum é algo negativo. Em nenhuma delas, valoriza-se o trabalho policial comum, nos bairros.” (TOLEDO, 1999: 11).

Obviamente polícias tão diferentes encontram dificuldades quase intransponíveis para trabalhar conjuntamente, afinal enxergam a atividade policial sobre óticas totalmente contraditórias.

Embora a dificuldade de atuação conjunta seja evidente, os governantes sempre postergaram as medidas necessárias para a resolução destes problemas, conforme registra Benedito Domingos Mariano.

“Nos mais de 500 anos de história, possivelmente o setor do Estado brasileiro que menos sofreu alterações estruturais foi o da segurança pública. (...) A história de duas ‘meias’ polícias estaduais criou um grande problema estrutural, que é a dificuldade de as polícias trabalharem integradas. (...) Os governos estaduais nunca deram muita importância para esse conflito de competência. Muitas vezes os governos estão mais interessados em fazer com que a população continue a ver as viaturas das duas polícias de ciclo incompleto do que em sanar o conflito permanente de atribuições entre elas, mesmo que isso não traga o resultado esperado do ponto de vista da eficiência policial.” (MARIANO, 2004: 51-52 – grifo nosso)

¹ Vide o item “1.11.2. Período imperial”.

² Vide o item “4.1.24. Ciclo completo para atuais instituições policiais”.

³ O Coronel José Vicente da Silva Filho é Oficial aposentado da Polícia Militar de São Paulo e já foi Secretário Nacional de Segurança Pública.

Porém, esta situação não passa despercebida pelos policiais estaduais. Aproximadamente 80% (oitenta por cento)⁴ dos policiais ouvidos na pesquisa promovida pela Secretaria Nacional de Segurança Pública responderam que a rivalidade entre instituições está diretamente relacionada com a ineficiência no trabalho policial.

Tabela 1 – Relevância da rivalidade nas dificuldades do trabalho policial

		Polícia Civil		Polícia Militar	
		Delegados	Agentes	Oficiais	Praças
Rivalidade entre as diferentes polícias	Muito importante	56,8%	51,2%	50,6%	57,4%
	Importante	30,2%	26,6%	31,8%	23,2%
	Pouco importante	11,8%	15,3%	13,8%	11,5%
	Nada importante	1,2%	6,9%	3,9%	7,9%

Fonte: Consulta nacional aos profissionais de segurança pública (SOARES, ROLIM e RAMOS, 2009: 140).

Além disso, a separação das atribuições em duas instituições policiais distintas gera, nos seus integrantes, a sensação de impotência ou incapacidade para a realização plena das funções de segurança pública.

Podemos constatar exemplo deste sentimento na declaração do Coronel Robson Rodrigues da Silva, da Polícia Militar do Rio de Janeiro.

“Na academia, os futuros policiais falam de si mesmos como ‘patos’. É uma comparação pejorativa. Os militares de verdade nadam (Marinha), correm (Exército) ou voam (Aeronáutica). Já os patos mais boiam que nadam, não correm direito e nem voam muito bem. E fazem muita sujeira por onde passam. (...) A Polícia Militar vive uma crise de identidade (...) Aos olhos da Polícia Civil, ela não é uma polícia de verdade, que investiga; para os militares, ela também não é militarizada (...) Na verdade, ela não pode ser nem uma coisa nem outra.” (FERNANDES, 2010 – grifo nosso).

3.2.2. Unidade de comando, planejamento e ação

A dualidade de instituições policiais estaduais impossibilita que todos os recursos disponíveis sejam aplicados na mesma direção, pois, a chefia de cada instituição policial analisa suas próprias informações e determina a atuação independentemente dos esforços da outra polícia.

O objetivo das instituições policiais é prevenir e combater crimes. Obviamente, quando atuam separadas seus esforços não se somam e até podem se contrapor, diminuindo a

⁴ Índice obtido com a somatória dos policiais que consideram a rivalidade entre instituições como “muito importante” e “importante” para a ocorrência da ineficiência policial.

eficácia das ações desenvolvidas.

Além disso, não compartilham informações entre si, quando uma polícia realiza operações o faz sem qualquer apoio da outra instituição policial, desconhece se já houve ações anteriores similares e, principalmente, quais métodos falharam ou obtiveram sucesso.

A falta de comunicação e unidade de ação também resulta em conflitos de competência. Não é raro policiais militares serem acionados por populares que presenciaram alguma ação de policiais civis. O policiamento ostensivo quando chega ao local dos fatos desconhece se os envolvidos são ou não policiais e, invariavelmente, partem para a abordagem, com isso pode ocorrer diversos desfechos: a situação ser rapidamente esclarecida ou ter início discussões e brigas por causa da abordagem, ou, ainda, policiais civis serem alvejados após serem confundidos com bandidos, etc.

Se a polícia fosse única, os centros de comunicações não enviariam viaturas para atender locais onde equipes de investigação estivessem agindo ou avisariam o policiamento ostensivo sobre a existência de policiais no local.

Pior ainda, são situações onde a atividade desenvolvida por alguma das polícias interfere no trabalho em andamento da outra. Por exemplo, quando a Polícia Militar prende todos os traficantes de entorpecentes de determinada localidade e, involuntariamente, atrapalha o trabalho da Polícia Civil que acompanhava estas atividades ilícitas objetivando identificar e prender toda a rede de fornecedores.

Nas polícias unificadas as informações são direcionadas ao setor competente. Assim qualquer denúncia não será repassada ao policiamento ostensivo se houver investigação em andamento, relacionada com o mesmo fato.

3.2.3. Desperdício de recursos com estruturas duplicadas

O argumento mais contundente contra a manutenção das estruturas policiais duplicadas é o desperdício de recursos, principalmente por causa das necessárias estruturas administrativas ou apoio que existem duplicado.

Por exemplo, tanto as Polícias Cíveis como as Polícias Militares mantêm órgãos logísticos e de recursos humanos, setores para comunicações, academias ou escolas de polícia e, obviamente, unidades territoriais.

Basta considerarmos que o compartilhamento dessas estruturas resultaria em substancial economia de recursos, que poderiam ser aproveitados na melhoria do serviço policial. Além disso, ambas as instituições possuem grande número de policiais trabalhando

nas estruturas duplicadas, retirando-os da atividade-fim.

Considerando a situação na Polícia Civil de São Paulo, o Coronel José Vicente da Silva Filho afirma:

“Sua estrutura pesadíssima, (da Polícia Civil) no caso de São Paulo, corresponde a 29% do efetivo total da segurança pública, quando nas polícias do mundo o pessoal de investigação corresponde a 15%, em média, do total.” (SILVA FILHO, José Vicente apud ROLIM, 2006:45).

Esta afirmação está completamente correta, pois nos paradigmas mundiais os policiais que cuidam das investigações não exercem outras atividades. Portanto, o excedente constatado corresponde exatamente ao pessoal utilizado para manter as estruturas da Polícia Civil paulista, assim, esse é o percentual desperdiçado por causa da duplicidade de instituições.

No caso da Polícia Militar de São Paulo, além das estruturas administrativas ou de apoio, o Coronel José Vicente da Silva Filho apontou a existência de outras estruturas pouco relacionadas com o policiamento ostensivo.

“O caso das polícias militares. Eles adotam em estilo militar de organização. Portanto, têm seus rituais militares: os uniformes e as medalhas, os corneteiros, a banda, o treinamento militarizado, o capelão. São estruturas que aos poucos fazem com que se esqueça que há uma obrigação policial a cumprir. Aprende-se logo, mesmo, nas PMs que, quanto mais longe do policiamento, melhor para a carreira. (...) Elas possuem muitas estruturas de fuga. Algumas essenciais, como o Corpo de Bombeiros e a Polícia Rodoviária, outras nem tanto, ou pelo menos não na forma como estão dimensionadas, como a Polícia Florestal de São Paulo, que tem mais de 2.000 homens. Deve haver mais polícia florestal em São Paulo do que na Amazônia inteira. A banda da PM de São Paulo tem mais de 600 homens. Há ainda, em todos os Estados, uma Casa Militar junto aos Governadores. Ora, Casa Militar cabe na Presidência, entre cujas funções está a defesa do país.” (TOLEDO, 1999: 11 – grifo nosso).

Também não podemos esquecer que a dualidade de instituições resultou na criação de estruturas para realizar atividades de outra polícia, ou seja, os grupos operacionais das Polícias Cíveis e os serviços reservados das Polícias Militares. Este é apenas mais um exemplo de desperdício de recursos humanos e financeiros.

3.2.4. Padronização da coleta e análise de dados

As estatísticas e estudos de caso são instrumentos muito utilizados pelos administradores públicos para o estabelecimento de políticas e o direcionamento de recursos, sendo essencial a adequada coleta de dados e informações.

No caso da segurança pública, os dados podem ser coletados pelas Polícias Cíveis ou Polícias Militares, porém, invariavelmente os dados são divergentes.

Primeiramente, porque o trabalho ostensivo das Polícias Militares resulta em registros exclusivamente relacionados com o atendimento nos locais de ocorrências sendo que, ao contrário, as Polícias Cíveis trabalham com informações obtidas nos plantões policiais.

Neste panorama, muitas ocorrências atendidas por policiais militares acabam não sendo registradas pelas Polícias Cíveis, principalmente as relacionadas com desentendimentos pessoais os quais se resolvem com a presença do policiamento ostensivo.

Além disto, não é incomum situações onde os integrantes das Polícias Militares entendem estar diante de determinado tipo de crime e os Delegados de Polícia deliberam de forma diversa, situação que resulta em divergências de registro entre as duas instituições.

Por exemplo, policiais militares surpreendem alguém portando entorpecentes e acreditam que esta conduta deva ser tipificada como traficância, porém, após a devida análise das circunstâncias e da intenção do agente, o Delegado de Polícia tipifica a conduta como porte de entorpecentes, baseado na teoria finalista da ação⁵.

Por último, devemos considerar as situações onde inicialmente a ocorrência se apresenta de uma maneira e no decurso do tempo sua natureza se modifica totalmente.

Para exemplificar esta situação, podemos considerar os casos de suicídios que as investigações posteriores demonstraram ser homicídios ou, ainda, as ocorrências de homicídios tentados que acabaram produzindo a morte da vítima, após alguns dias.

Considerando estes exemplos, os registros dos policiais militares que atenderam estas ocorrências apontam para suicídio e tentativas de homicídio. Em contrapartida, os registros na Polícia Civil são relativos apenas a homicídios consumados.

Caso a polícia estadual fosse unificada, os registros corresponderiam sempre à mesma realidade e isso eliminaria as divergências, possibilitando melhores estatísticas ou informações criminais.

3.3. Argumentos contrários

3.3.1. Comando unificado através das Secretarias de Segurança Pública

Muitos estudiosos entendem que as polícias estaduais já estão unificadas, pois o

⁵ Na teoria finalista da ação a conduta delituosa é tipificada com base no objetivo perseguido pelo agente criminoso. Por conta desta teoria o roubo seguido de morte, popularmente conhecido como “latrocínio”, é um crime patrimonial e não um delito contra a vida.

comando de ambas as instituições é exercido pelo Secretário da Segurança Pública. Nesta linha de pensamento, mesmo as Polícias Cíveis e Militares estando totalmente separadas, tanto física como nos diversos níveis de direção, comporiam uma única polícia estadual por causa do comando único.

Dentre os defensores desta tese está o Desembargador Álvaro Lazzarini, que declara:

“O Estado de São Paulo, a exemplo dos demais Estados e do Distrito Federal, em verdade, tem uma Polícia única, a Polícia Estadual, embora com um segmento uniformizado e outro em trajes civis, denominados Polícia Militar e Polícia Civil, ambos sob as ordens diretas de um Secretário da Segurança Pública, que é um civil, em nome do Governador do Estado, também civil. (...) Não é preciso unificar a Polícia, porque existe uma única Polícia Estadual.” (LAZZARINI, 2000: 205-210 – grifo nosso)

Em que pese o costumeiro brilhantismo do Desembargador Álvaro Lazzarini, infelizmente seu posicionamento sobre a existência da polícia única estadual está completamente equivocado, afinal a subordinação de diversas instituições a determinado agente político não as torna unificadas.

Se considerarmos as polícias estaduais realmente unificadas, teríamos interação de recursos e informações, ou seja, as Polícias Cíveis não precisariam de grupos operacionais porque teriam apoio operacional ostensivo da Polícia Militar e, da mesma forma, estas não colocariam policiais militares para “investigar”, pois receberiam todas as informações necessárias das Polícias Cíveis.

O raciocínio da unidade por conta da subordinação a determinado agente político não sendo falho, a Polícia Federal e a Polícia Rodoviária Federal podem ser consideradas uma única polícia da União, afinal, ambas estão subordinadas ao Ministro da Justiça.

3.3.2. Suficiência da integração entre as instituições existentes

A integração é um processo de aproximação das instituições policiais estaduais. Neste panorama ambas poderiam seguir o mesmo planejamento operacional e estratégico, sempre visando objetivos comuns e compartilhando informações.

Alguns estudiosos, dentre eles o Desembargador Álvaro Lazzarini (2000: 210), defendem que a integração entre as instituições policiais estaduais seria suficiente para resolver diversos problemas da segurança pública, justamente pelo direcionamento dos trabalhos no mesmo sentido.

Outros pesquisadores, como Marcos Rolim (2006: 95), afirmam que a integração é a

única alternativa viável para resolver problemas na segurança pública, pois, a unificação das polícias estaduais é impossível.

A maioria dos estados brasileiros realizaram processos de integração entre as Polícias Cíveis e Militares, mas, de fato, estas instituições continuaram autônomas, principalmente pelas características divergentes.

Prova da ineficácia da integração é o fato que não resolveram os problemas. Caso a integração realmente funcionasse nenhuma instituição policial estadual criaria ou manteria estruturas para realizar atividades da outra polícia, ou seja, não existiriam grupos operacionais nas Polícias Cíveis e nem os serviços reservados das Polícias Militares.

Dirceu Vicente Lino, Delegado de Polícia e Presidente do Sindicato dos Delegados de Polícia do Estado de Mato Grosso (SINDEPO/MT), declarou em entrevista:

“A integração talvez fosse à primeira proposta sensata após a ditadura militar no sentido de readequar as polícias com o regime do Estado Democrático de Direito. (...) A integração para unificar as polícias estaduais fracassou. Pior, os ânimos nunca estiveram tão acirrados entre as polícias. (...) Num ponto há unanimidade. O atual modelo de polícia se exauriu, não compensa o custo benefício sem mudanças profundas.” (LINO, 2009 – grifo nosso).

Acreditamos que o principal problema da integração reside no fato que a quase totalidade do relacionamento das polícias estaduais se resume ao momento da apresentação das ocorrências, normalmente realizadas pelos Praças. Além disso, as polícias estaduais não trocam entre si informações ou registros, condição básica para se integrarem verdadeiramente.

Devemos registrar que as dificuldades de integração são rotineiras nos países que possuem gendarmarias⁶, fato que ocorre até mesmo na França, berço deste modelo militar de policiamento. Conforme aponta Jean-Claude Monet:

“A gendarmaria e a polícia, enfim, continuam a formar dois corpos, não só distintos, mas concorrentes. O poder dos interesses corporativos e as clivagens ideológicas existentes entre esses dois segmentos do aparelho policial francês são tais, que é pouco provável que um governo, seja ele qual for, os force a se integrarem.” (MONET, 2006: 101)

Existem diversos defensores da integração, como o Desembargador Álvaro Lazzarini (2000: 210), que afirmam que a divisão da atividade policial em instituições separadas permite a maior especialização no desempenho das funções policiais⁷.

Obviamente esse argumento carece de fundamentação técnica, principalmente pelo

⁶ Vide o item “1.5. O modelo policial francês”.

⁷ Vide o item “2.3. Polícia de segurança pública, criminal e de ordem”.

fato de que, mundialmente, o pluralismo de instituições policiais não é acompanhado pela divisão das especializações. Ao contrário, quase sempre as múltiplas forças policiais realizam o ciclo completo⁸.

Além disso, para David H. Bayley a aproximação de polícias militarizados com as Forças Armadas dificultam a especialização policial, tal como se expressa abaixo:

“Ligações com os militares ainda são fortes na Itália e Espanha, fracas na Alemanha e França e quase inexistentes na Holanda. Onde elas continuam a existir, a especialização policial permanece incompleta.” (BAYLEY, 2006: 54)

3.3.3. Incompatibilidade entre os integrantes das polícias civil e militar

Não podemos negar que os integrantes das Polícias Civil e Militar enxergam as atividades policiais de forma totalmente diferentes. Policiais militares, normalmente, consideram os criminosos como adversários a serem combatidos e os policiais civis tendem a considerar mais relevante a busca pela autoria delitiva e as respectivas provas.

Esta situação decorre principalmente do fato de que cada polícia possui valores e metodologia de trabalho muito divergentes, além do modelo de organização que adota.

Marcos Rolim, ao analisar o modelo policial brasileiro, apontou diversos os reflexos das diferentes estruturas das Polícias Cíveis e Militares.

“No caso brasileiro, os policiais civis costumam gozar de uma dose muito alta de autonomia por conta de uma visão diluída de hierarquia e disciplina e, também, da fragilidade dos mecanismos de controle interno. Já os policiais militares estão, normalmente, submetidos a uma estrutura bem mais rigorosa de hierarquia e disciplina, e os mecanismos institucionais de controle interno costuma ser empregados com maior frequência. No primeiro caso, temos uma estrutura que estimula a iniciativa individual, mas que, por conta de sua fluidez e ausência de procedimentos padronizados, acaba facilitando práticas desviantes e dificultando o controle. Já o segundo caso, temos a prevalência de uma estrutura orientada por imperativos que desestimulam a iniciativa individual e a criatividade, submetendo-as, muito comumente, à inflexibilidade de uma ordem burocrática e alienada.” (ROLIM, 2006:45 – grifo nosso).

A afirmação que policiais civis e militares são incompatíveis é totalmente equivocada. Todas as diferenças das instituições não são suficientes para impedir que culturas policiais similares se instalassem nas duas polícias estaduais.

Basta considerar que qualquer policial, tanto civil como militar, parte imediatamente em defesa de outro policial que estiver sob ameaça ou confrontado com bandidos, sem se

⁸ Vide o item “4.1.24. Ciclo completo para atuais instituições policiais”.

importar com a instituição do policial socorrido.

Diversos exemplos desta constatação poderiam ser citados. Preferimos registrar a completa união entre as forças de segurança pública que ocorreu em São Paulo, na época dos ataques⁹ de maio de 2006.

Por isso, consideramos totalmente descabida a afirmação de que a unificação seja impedida por simples diferenças na maneira de agir dos policiais civis e militares, pois, independente da instituição, policial sempre será policial.

3.3.4. Concentração de poder armado

Esta argumentação reside no temor de que a união das atuais polícias estaduais crie instituições armadas grandiosas e de difícil controle, principalmente se houver algum descontentamento de seus integrantes.

Trata-se de conceito totalmente equivocado, não é a existência de múltiplas instituições que garante o controle e a fidelidade de seus integrantes, da mesma forma que uma única instituição não assegura a completa integridade de ação.

A Revolução de 1964 ofereceu diversos exemplos da união de diferentes instituições para alcançar algum objetivo comum, como as três Forças Armadas (Exército, Marinha e Aeronáutica) que se uniram para perpetrar a revolução, ou as duas polícias estaduais que se juntaram às forças federais para manter o novo regime.

No sentido contrário, encontramos exemplo de desmembramento na Revolução de 1932, quando tropas paulistas do Exército Brasileiro apoiaram os revolucionários de São Paulo.

Por outro lado, não é razoável temer pela concentração de poder armado na hipótese de polícia única. Basta considerar que os armamentos e equipamentos utilizados pelas polícias são inferiores aos existentes nas Forças Armadas.

Muitos países do mundo utilizam polícias únicas cobrindo integralmente seus territórios¹⁰ e não existem nestas nações quaisquer preocupações com concentração de poder armado dos policiais. No caso da unificação das polícias estaduais o Brasil continuaria adotando o pluralismo de instituições descentralizadas, evidentemente com a diminuição de instituições.

⁹ Integrantes da facção criminosa denominada “Primeiro Comando da Capital” (PCC) iniciaram uma seqüência de atos de vandalismo e assassinatos covardes contra integrantes das forças de segurança pública de São Paulo. A maioria destes homicídios ocorreram quando as vítimas estavam fora de serviço e com suas famílias.

¹⁰ Vide o item “2.2. Monismo e pluralismo policial”.

3.3.5. Tradição das instituições

O argumento sobre a tradição das instituições policiais guarda evidente relação com a falsa idéia de incompatibilidade¹¹ dos integrantes das Polícias Cíveis e Militares. Evidentemente as instituições policiais estaduais têm culturas internas e tradições diferentes, esta situação é natural, afinal são polícias que nasceram e permaneceram separadas por mais de cem anos.

A cultura profissional dos policiais de todos os países é extremamente próxima, resultado da combinação de fatores comuns, como a natureza idêntica de tarefas, a detenção de poderes similares, o peso da hierarquia e o isolamento social, etc., embora dentro de cada cultura policial coexistam sub-culturas relacionadas com cargos superiores e inferiores. (MONET, 2006: 153-155)

Assim, nem mesmo as tradições são suficientes para impedir a formação de culturas policiais relativamente similares entre as polícias estaduais, ou seja, apesar dos valores e métodos de trabalho divergentes, os policiais civis e militares não perdem o foco e são plenamente conscientes que o principal adversário é o delinqüente, não outro policial.

Aparentemente, o argumento baseado na tradição das instituições policiais procura transmitir o superado conceito que “não devemos mexer no que está funcionando”.

Ora, o entendimento que motiva a discussão sobre a unificação das polícias estaduais é justamente o fato que a segurança pública não está funcionando adequadamente. Muitas deficiências são evidentes e precisam ser resolvidas.

Em última análise, o simples fato das instituições policiais serem centenárias e tradicionais nunca será razão suficiente para que se mantenham eternamente inalteradas. A sociedade evolui constantemente e as demandas de segurança pública acompanham esta evolução, isso, naturalmente, resulta na óbvia necessidade de adequação do sistema de segurança pública.

3.4. Argumentação comparativa com outras polícias

Por incrível que pareça, quando o assunto é unificação das polícias estaduais, os mesmos argumentos comparativos são invocados para justificar posições. Claro que cada parte interpreta o paradigma externo conforme sua conveniência.

¹¹ Vide o item “3.3.3. Incompatibilidade entre os integrantes das polícias civil e militar”.

Neste contexto, inúmeros debatedores, normalmente Delegados de Polícia e defensores da desmilitarização¹², afirmam que apenas no Brasil e alguns poucos países possuem Polícias Militares. Outros, principalmente os Oficiais das Polícias Militares, defendem exatamente o contrário, ou seja, que muitos órgãos policiais no mundo seguem o modelo militar.

Há, ainda, aqueles, habitualmente Guardas Cíveis Municipais e militantes da municipalização da segurança pública, que comparam o modelo brasileiro com outros países, notadamente os Estados Unidos da América. Os alinhados com este entendimento criticam a existência de polícias estaduais e afirmam que o policiamento deve ser municipalizado.

De certa forma, todos estes argumentos possuem algum fundo de verdade, embora sejam normalmente invocados de forma equivocada ou parcial.

Existem diversas outras polícias estruturadas militarmente no mundo, quase sempre inspiradas na gendarmaria francesa¹³. Importante registrar que algumas destas polícias exercem funções estranhas à atividade policial.

Indubitavelmente, o modelo brasileiro de polícia militarizada foi importado de Portugal quando da vinda da Família Imperial Portuguesa para o Brasil, momento em que o Príncipe Regente Dom João VI criou a Guarda Real de Polícia do Rio de Janeiro, nos moldes da gendarmaria portuguesa, ou seja, a Guarda Real de Polícia (atual Guarda Nacional Republicana).

Porém, assiste muita razão aos debatedores que dizem haver poucas polícias no mundo similares às Polícias Militares brasileiras, pois, embora encontremos gendarmarias em diversos países, estas não possuem as mesmas características das instituições brasileiras.

O primeiro aspecto divergente reside no fato que a esmagadora maioria das outras polícias militarizadas não possuem vinculação direta com as Forças Armadas. Outro diferencial relevante é de que, no Brasil, os integrantes das Polícias Militares estão sujeitos a códigos penais das Forças Armadas e os eventuais crimes praticados¹⁴ são processados perante tribunais militares, situação com pouca equivalência mundial.

Esta combinação de características únicas das Polícias Militares brasileiras justifica a argumentação de que não existem similares em outros lugares do mundo, embora encontremos algumas similaridades em outros países.

Por exemplo, os Carabineiros do Chile (“*Carabineros de Chile*”) e a Gendarmaria

¹² Vide o item “4.1.10. Desmilitarização”

¹³ Vide o item “1.5. O modelo policial francês”.

¹⁴ Exceto os crimes dolosos contra a vida praticados contra civis.

(“*Jandarma*”) da Turquia também se vinculam aos respectivos Exércitos Nacionais. Esta situação produz o equívoco comum de dizer que apenas nestes países existem polícias militares. Aliás, certamente, é possível que algum outro país também tenha adotado vinculação similar.

É ainda mais enganoso o argumento que a vinculação das polícias militares com o Exército Brasileiro tenha surgido durante o denominado “Regime Militar”, pois, como nos referimos anteriormente¹⁵, desde 1934 já havia previsão constitucional deste vínculo. Porém, ninguém pode negar que no citado período ditatorial estes laços foram estimulados e fortalecidos, principalmente por conta do Decreto-Lei nº 667, de 02 de setembro de 1969, que criou a Inspetoria-Geral das Polícias Militares, órgão que recebeu a responsabilidade de controlar e coordenar as polícias militares estaduais.

Existe, também, o engano recorrente de considerar as polícias municipais americanas como militarizadas, principalmente porque utilizam algumas nomenclaturas de postos e graduações militares. Na verdade, a maioria das polícias dos Estados Unidos possui apenas estética militar (uniformes, insígnias, continências, etc.), mas, não são propriamente militares (regulamentos disciplinares rígidos, treinamentos de combate, organização estrutural típica, etc.).

Existe ainda o aspecto da especialização policial¹⁶. Nos países esta ocorre no interior das forças policiais, com compartilhamento total de recursos e informações, porém, no Brasil, a polícia criminal é exercida pelas Polícias Cíveis, ao passo que as polícias de segurança pública e de ordem ficam a cargo das Polícias Militares. Ambas as instituições não compartilham nem mesmo informações básicas, mas, mesmo assim, alguns defensores da manutenção da dualidade policial, como o Desembargador Álvaro Lazzarini (2000: 210), afirmam que a separação favorece a especialização.

3.5. Ponderando os argumentos

Inúmeros países também enfrentaram os problemas da dualidade de instituições policiais e, como solução, optaram pela racionalização e unificação dos corpos policiais existentes, ou seja, não é uma invenção brasileira e tampouco uma aventura que nunca foi posta em prática.

Segundo Jean-Claude Monet “em todos os países onde a separação entre ‘os civis’ e

¹⁵ Vide item “1.11.4. Constitucionalização das instituições policiais brasileiras”.

¹⁶ Vide item “2.3. Polícia de segurança pública, criminal e de ordem”.

‘os uniformizados’ era marcada, as políticas de modernização se esforçaram por reunir os agentes numa pirâmide hierárquica única.” (MONET, 2006: 144). Este ilustre autor também analisou os efeitos da unificação ocorrida nestas nações, como segue:

“A existência num país de um corpo de polícia único apresenta vantagens evidentes. Evita duplos empregos, laboratórios de polícia científica concorrentes, os estados-maiores e os serviços administrativos exagerados. Facilita a coordenação, exclui as rivalidades entre corpos concorrentes, os conflitos de atribuições ou de territórios, os atritos no terreno, tudo o que a imprensa e o cinema designam pelo termo ‘guerra de polícias’ e que aflige de maneira endêmica certos sistemas dualistas (a Itália e, num grau menor, a França) ou pluralistas (na Alemanha, a harmonia nem sempre reina entre a polícia criminal federal e as polícias criminais do Länder). Enfim, menos opaca aos olhos do público, uma polícia única é, sem dúvida, mais fácil de controlar pelo poder central do que uma polícia múltipla.” (MONET, 2006: 99 – grifo nosso).

Embora a integração das polícias estaduais não resolva os problemas da segurança pública, entendemos que pode ser perfeitamente utilizada como caminho para preparar as instituições policiais para a unificação. Aliás, essa era a visão dos primeiros defensores da integração.

Argumentos de incompatibilidade dos policiais civis e militares ou relacionados com as tradições das polícias são claramente propalados pelos interessados na manutenção do atual modelo brasileiro. Certamente a motivação reside no corporativismo das instituições policiais.

Aliás, o corporativismo policial, quando bem direcionado produz bons resultados, isso ocorre quando policiais se unem para manter sua instituição unida em torno do objetivo comum de defender a sociedade e prestar serviços eficientes. Porém, quando o corporativismo policial aparece para manter determinada instituição inalterada, mesmo diante das necessidades sociais, passa a ser algo pernicioso e deve ser combatido.

Devemos repelir veementemente o tipo de corporativismo policial que busca unicamente proteger interesses de alguns integrantes de determinada instituição em detrimento do debate sobre a melhoria estrutural do sistema de segurança pública, não é crível que interesses pessoais possam obstar reformas necessárias para a evolução da paz social.

Mas, por dever de justiça, também não podemos apoiar equívocos, mesmo que favoráveis à causa que defendemos.

Por exemplo, alguns estudiosos, como Benedito Domingos Mariano (2004: 32), afirmam que o policiamento é uma função de natureza civil, para estes a estrutura militar na polícia é totalmente inadequada, por ser voltada ao enfretamento de inimigos.

Nossos estudos¹⁷ mostram que diversos países criaram polícias nos moldes da

¹⁷ Vide o item “3.4. Argumentação comparativa com outras polícias”.

gendarmaria francesa e estas executam o trabalho policial sem quaisquer problemas, ou seja, não existe contra-indicação ao modelo militarizado. Porém, este fato não impede a discussão acerca da adequação deste modelo à realidade brasileira.

O Desembargador Álvaro Lazzarini registrou uma frase de extremada sabedoria do Coronel Ubiratan Guimarães, da Polícia Militar de São Paulo, que reconhece a prevalência da sociedade sobre os interesses corporativistas:

“Mudanças devem acontecer sim, mas que sejam pensadas e estudadas em conjunto com aqueles que vivem a violência no dia-a-dia. Mais do que defender uma instituição, deve-se pensar em defender o interesse e a segurança da população.”
(LAZZARINI, 2000: 213 – grifo nosso)

Entendemos que manter duas polícias contraditórias e incompletas já demonstrou ser inadequado e contraproducente, por isso acreditamos que o debate sobre a unificação deve ser estimulado, e que mudanças precisam acontecer o mais rápido possível.

4. PROJETOS BRASILEIROS DE UNIFICAÇÃO

4.1. Análise dos projetos

Os diferentes projetos brasileiros de unificação das instituições policiais apresentam similaridade em muitas de suas propostas internas. Desta forma, torna-se indispensável considerar apartadamente cada uma delas, evitando a desnecessária repetição e possibilitando melhor compreensão das mudanças desejadas pelos autores dos projetos em análise.

Para dinamizar nosso estudo, elaboramos um quadro comparativo que aponta as inúmeras propostas e respectivos projetos onde estão inseridas. Com isso, pensamos estar proporcionando uma visão ampla sobre as similaridade e divergências entre os projetos.

Visando a imparcialidade na composição do quadro comparativo, optamos pela não ordenação das propostas conforme nossa opinião pessoal. Classificamos as proposições considerando a quantidade de projetos que as defendem e, no caso de empate, utilizamos o critério de ordem alfabética.

Tabela 2 – Propostas de Emenda à Constituição relacionadas com a unificação das polícias estaduais

	Propostas de Emenda à Constituição Federal								
	46 1991	514 1997	613 1998	496 2002	181 2003	21 2005	143 2007	430 2009	432 2009
Desvinculação do corpo de bombeiros			X	X		X	X	X	X
Polícia única	X		X	X			X	X	X
Convênio para transferência de competências entre Estados e Municípios		X	X		X	X		X	
Desvinculação da polícia científica				X		X	X	X	X
Fundo Nacional de Segurança Pública			X			X	X	X	X
Lei federal para estatutos e códigos de ética e disciplina			X	X		X	X		X
Órgão permanente			X	X			X	X	X
Prazos para implantação			X			X	X	X	X
Convênio para transferência de competências entre União e Estados			X	X		X	X		
Desmilitarização	X		X					X	X
Extinção dos Tribunais Militares Estaduais	X	X	X			X			
Irredutibilidade de vencimentos			X			X	X	X	

	Propostas de Emenda à Constituição Federal								
	46 1991	514 1997	613 1998	496 2002	181 2003	21 2005	143 2007	430 2009	432 2009
Vedação de atividade político-partidária		X	X			X	X		
Secretaria de Estado da Segurança Pública			X	X		X	X		
Base de dados nacional				X		X	X		
Conselho Nacional de Segurança Pública							X	X	X
Conselhos Regionais de Segurança Pública			X			X	X		
Estados com faculdade de decidir quantas e quais polícias devem existir		X		X		X			
Ouvidorias independentes e autônomas				X				X	X
Vedação de participação em sociedade comercial			X	X		X			
Vedação do direito de greve		X	X				X		
Vedação do exercício de outras funções, salvo exceções constitucionais			X			X	X		
Vencimentos com paridade e integralidade na inatividade			X					X	X
Ciclo completo para atuais instituições policiais					X	X			
Desconstitucionalização das polícias		X				X			
Definição da estrutura básica			X					X	
Definição das carreiras básicas								X	X
Estruturação em carreiras			X	X					
Exigência de formação escolar								X	X
Forças armadas estaduais	X	X							
Formação profissional padronizada na unidade da federação				X		X			
Polícia municipal				X					X
Reserva de vagas em concursos								X	X
Secretaria Nacional de Segurança Pública			X				X		
Carreira jurídica									X
Conselhos Estaduais de Segurança Pública				X					
Conselhos Municipais de Segurança Pública				X					
Corregedoria Nacional de Polícia									X
Critérios para promoção				X					
Funções de direção reservadas aos integrantes da instituição			X						

	Propostas de Emenda à Constituição Federal								
	46 1991	514 1997	613 1998	496 2002	181 2003	21 2005	143 2007	430 2009	432 2009
Guarda Nacional			X						
Inamovibilidade			X						
Manutenção do atual sistema dual					X				
Poder investigatório para o Ministério Público				X					
Padronização nacional do registro de ocorrência				X					
Secretaria Nacional de Defesa Civil			X						
Subordinação direta ao Governador								X	
Transferência dos militares estaduais para a reserva não remunerada			X						
Vedação expressa de incorporação de uma polícia pela outra									X
Vitaliciedade							X		

4.1.1. Desvinculação do corpo de bombeiros

Primeiramente, precisamos considerar que em diversas Unidades da Federação o Corpo de Bombeiros é desvinculado da Polícia Militar¹, embora também constitua corporação militarizada, com postos e graduações similares.

O fato de o Corpo de Bombeiros estar vinculado à Polícia Militar, como regra, leva-o a estar subordinado à Secretaria da Segurança Pública. Porém, onde esta vinculação não ocorre o Corpo de Bombeiros se subordina à Secretaria responsável pela Defesa Civil.

Independente da existência de ligação com a respectiva Polícia Militar, todos os Corpos de Bombeiros estão constitucionalmente vinculados ao Exército Brasileiro, do qual constituem força auxiliar e reserva.

As propostas de desvinculação encontram fundamento no fato de que o serviço exercido pelos bombeiros é totalmente diferente da atividade policial propriamente dita, uma vez que atuam, principalmente na intervenção de incêndios, acidentes, calamidades e, ainda, realizam resgates e/ou salvamentos.

Os defensores da vinculação utilizam o fato dos bombeiros exercerem atividades de polícia administrativa, quando fazem inspeções e expedem alvarás, como justificativa para

¹ Segundo o site Wikipédia, somente em quatro estados brasileiros os bombeiros são vinculados à Polícia Militar: Bahia, Paraná, Rio Grande do Sul e São Paulo.

considerar estes profissionais como policiais.

Policiamento administrativo é atividade preventiva ampla, realizada e limitada conforme o direito administrativo, sendo executada sempre que houver lei que preveja restrições aos administrados.

“O fundamento do poder de polícia é o princípio da predominância do interesse público sobre o particular, que coloca a administração em posição de supremacia sobre os administrados.” (ANGERAMI e PENTEADO FILHO, 2006: 162).

Desta forma, o simples fato de realizar atividades de polícia administrativa não torna automaticamente determinada instituição em policial. Por exemplo, a Vigilância Sanitária realiza o policiamento administrativo sanitário e não é órgão policial, assim como os Fiscais Tributários que atuam no policiamento administrativo fiscal, os Fiscais de Obras das prefeituras que agem no policiamento administrativo das construções, etc.

Devemos notar que a atividade de policiamento administrativo não constitui a função principal dos Corpos de Bombeiros, mas, atividade complementar preventiva que visa diminuir a ocorrência de incêndios e acidentes.

O Corpo de Bombeiros não é uma instituição de armas ou destinada ao confronto. Por isso, consideramos totalmente descabida a sua atual vinculação com o Exército Brasileiro. A única situação em comum é a hierarquia militar que, aliás, é totalmente dispensável para a atividade desempenhada pelos bombeiros, não sendo, por outra razão, que existem milhares de bombeiros civis no Brasil.

Por fim, cumpre consignar que todas as propostas relativas à desvinculação dos Corpos de Bombeiros consideram que estas instituições devem estar exclusivamente vinculadas à Defesa Civil, por conta da similaridade da atividade.

4.1.2. Polícia única

O conceito de polícia única é o cerne da maioria dos projetos analisados, sendo defendido por aqueles que visualizaram os problemas resultantes da dualidade de instituições incompletas.

Segundo a pesquisa realizada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública a unificação das polícias estaduais é defendida na Polícia Civil por 45,4% (quarenta e cinco vírgula quatro por cento) dos Delegados de Polícia e 28,3% (vinte e oito vírgula três por cento) dos ocupantes das demais carreiras policiais civis, na Polícia Militar por 42,9%

(quarenta e dois vírgula nove por cento) dos Oficiais e 60,9% (sessenta vírgula nove por cento) dos Praças².

Tabela 3 – Opinião dos profissionais sobre modelos de polícia

	Polícia Civil		Polícia Militar	
	Delegados	Agentes	Oficiais	Praças
Polícias Militares / Cíveis unificadas estaduais civis	43,7%	28,1%	15,8%	42,1%
Polícias Militares / Cíveis unificadas estaduais militares	1,7%	3,0%	27,1%	18,8%
Implantação de polícias atuando em circunscrição geográfica	4,9%	6,7%	15,2%	6,3%
Implantação de polícias atuando conforme tipos de crimes	6,1%	13,4%	18,7%	9,8%
Manutenção do atual modelo de polícia	40,1%	41,0%	18,6%	14,6%
Não tenho opinião formada sobre o assunto	3,5%	7,7%	4,7%	8,4%

Fonte: Consulta nacional aos profissionais de segurança pública (SOARES, ROLIM e RAMOS, 2009: 19).

São índices altos que demonstram, claramente, quantos policiais civis e militares perceberam os problemas causados pela divisão da atividade policial entre duas instituições antagônicas.

Embora sem relação com a questão da unificação das polícias estaduais, curiosamente 76,8% (setenta e seis vírgula oito por cento) dos Oficiais da Polícia Militar votou nas opções relacionadas com mudanças no atual modelo de segurança pública, índice comparável com a opinião dos Praças.

4.1.3. Convênio para transferência de competências entre Estados e Municípios

Em nosso país, extremamente extenso, encontramos realidades de segurança pública totalmente diferentes, sendo comum locais com extrema carência policial, estrutural e de efetivo.

Em contrapartida, por conta da proximidade com os administrados, os municípios conhecem bem as necessidades locais e possuem vocação para atender estas demandas, porém pouco podem realizar em termos de segurança pública.

Mesmo assim, embora sem permissão constitucional, muitas Guardas Municipais atuam no policiamento ostensivo ou auxiliam nas delegacias de polícia, suplementando os vácuos existentes. Não é incomum que o efetivo municipal seja superior ao número de

² Somando as respostas relacionadas com os dois modelos únicos (civil ou militar) apresentados pela pesquisa aos entrevistados.

policiais civis e militares em diversas localidades brasileiras.

Neste panorama, a possibilidade da celebração de convênios para a transferência de competências policiais, dos Estados para os Municípios, constitui alternativa interessante e pode ser a solução para estes impasses.

Logicamente deve haver estudo fundamentado e com a participação dos policiais estaduais, para analisar as necessidades existentes e as possibilidades da administração municipal, bem como, uma delimitação clara das atribuições a serem transferidas.

Também consideramos essencial a restrição de transferência integral de competência. O permissivo deve visar a complementação e o auxílio, nunca simples substituição da polícia estadual por forças municipais.

4.1.4. Desvinculação da polícia científica

Argumentam os defensores da autonomia das polícias científicas, como Paulo Roberto Silveira (2009), que a inserção destas na estrutura das Polícias Civis aumenta a possibilidade de ingerências nos trabalhos periciais, prejudicando a imparcialidade dos laudos produzidos e que a separação possibilitaria melhor dotação orçamentária e logística, ou seja, busca-se a autonomia funcional e administrativa.

Autonomia funcional consiste na possibilidade da instituição estabelecer quais as suas normas de conduta e a de seus integrantes a livre decisão nas ações, obviamente sempre conforme os limites legais, a autonomia administrativa é a condição de receber recursos e estabelecer as respectivas destinações.

O primeiro argumento reside no campo da subjetividade, pois, algo apenas possível não pode ser fundamento definitivo para profundas mudanças estruturais. Admitir tal hipótese seria acreditar levemente que nas polícias científicas existam apenas Peritos Criminais submissos ou oprimidos e que uma simples desvinculação administrativa bastaria para libertá-los.

Não duvidamos da existência de casos de interferências indevidas, porém, devemos considerar se realmente tais problemas atingem a maioria dos trabalhos periciais e, ainda, que existem diversos outros mecanismos para denunciar e repelir tais problemas. Em última análise, ao aceitarmos tal argumento convalidamos uma prática perigosa, nada impedirá que no futuro alguém defenda a vinculação direta da polícia científica ao Governador, afinal o Secretário da Segurança Pública também pode ser considerado como intervencionista.

Além disso, recentemente foi sancionada a Lei nº 12.030, de 17 de setembro de 2009,

que trata desta situação:

“Art. 2º – No exercício da atividade de perícia oficial de natureza criminal, é assegurado autonomia técnica, científica e funcional, exigido concurso público, com formação acadêmica específica, para o provimento do cargo de perito oficial.

(...)

Art. 5º – Observado o disposto na legislação específica de cada ente a que o perito se encontra vinculado, são peritos de natureza criminal os peritos criminais, peritos médico-legistas e peritos odontologistas com formação superior específica detalhada em regulamento, de acordo com a necessidade de cada órgão e por área de atuação profissional.” (grifo nosso).

O legislador foi claro e objetivo, assegurou expressamente a autonomia técnica, científica e funcional dos Peritos Criminais e Médicos Legistas, porém, em nenhum momento, estabeleceu qualquer desvinculação das Polícias Cíveis, ou seja, não prevê autonomia administrativa.

No caso de São Paulo, a polícia científica era vinculada ao Departamento de Polícia Científica³, cujo Diretor estava subordinado apenas ao Delegado Geral de Polícia, ou seja, na estrutura organizacional da Polícia Civil paulista os Peritos eram subordinados apenas a dois Delegados de Polícia. Porém, com o advento do Decreto nº 42.847, de 09 de fevereiro de 1998, a polícia científica paulista passou a vincular-se diretamente ao Secretário da Segurança Pública.

“Artigo 1º – A Superintendência da Polícia Técnico-Científica de que trata a Lei Complementar nº 756, de 27 de julho de 1994, órgão diretamente subordinado ao Secretário da Segurança Pública, fica com sua estrutura organizacional definida nos termos deste decreto.” (grifo nosso)

Basta uma breve observação para percebermos que ocorreu mera desvinculação administrativa. O Decreto do Governador de São Paulo não criou uma “nova polícia”, aliás, nem poderia, pelo princípio da subordinação nenhuma norma pode contrariar os mandamentos constitucionais. No caso da segurança pública, o artigo 144 da Constituição Federal apresenta rol taxativo⁴ das instituições policiais brasileiras.

Mesmo assim, por desconhecimento ou motivos pessoais e subjetivos, alguns incautos propalam que a Superintendência de Polícia Técnico-Científica de São Paulo é a terceira polícia estadual.

Fatos simples depõem contra esta tese equivocada, pois, a polícia científica paulista

³ O Decreto nº 42.847, de 09 de fevereiro de 1998, também alterou a denominação do Departamento de Polícia Científica para Departamento de Identificação e Registros Diversos da Polícia Civil.

⁴ Em direito, rol taxativo é a limitação expressa de situações permitidas por determinada norma, não cabendo qualquer interpretação extensiva ou analógica.

permanece estruturalmente dependente: todos os concursos são realizados pela Academia de Polícia Civil, suas atividades são passíveis de investigação por parte da Corregedoria Geral da Polícia Civil, o controle e guarda dos assentamentos funcionais permanece a cargo do Departamento de Administração e Apoio da Polícia Civil, armas e outros equipamentos são provenientes da Polícia Civil, etc.

Causa estranheza o fato de que ninguém, nem mesmo os defensores da existência da polícia científica paulista, afirma que os outros dois segmentos da Polícia Civil de São Paulo, que estão em situação análoga à Superintendência de Polícia Técnico-Científica, constituam outras “polícias”.

O primeiro caso é o Departamento Estadual de Trânsito de São Paulo, vinculado diretamente ao Secretário da Segurança Pública através do Decreto nº 13.325, de 07 de março de 1979⁵.

“Artigo 1º – O Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN), órgão executivo integrante do Sistema Nacional de Trânsito, com jurisdição no território do Estado de São Paulo, subordinado diretamente ao Secretário da Segurança Pública, fica reorganizado nos termos deste decreto.” (grifo nosso)

O segundo e mais recente setor desvinculado da Polícia Civil paulista foi a Corregedoria Geral de Polícia, através do Decreto nº 54.710, de 25 de agosto de 2009.

“Artigo 1º – Fica transferida, com seus bens móveis e equipamentos, acervo, direitos e obrigações, cargos e funções-atividades, da estrutura básica da Polícia Civil do Estado de São Paulo, da Secretaria da Segurança Pública, para o Gabinete do Secretário, a Corregedoria Geral da Polícia Civil – CORREGEDORIA, reorganizada pelo Decreto nº 47.236, de 18 de outubro de 2002, alterado pelos Decretos nº 51.039, de 9 de agosto de 2006, e nº 48.666, de 18 de maio de 2004, observadas as disposições deste decreto.

Parágrafo único – A CORREGEDORIA passa a subordinar-se diretamente ao Secretário da Segurança Pública.” (grifo nosso)

Os três Decretos, sem exceção, apenas vinculam ao Secretário da Segurança Pública os setores citados da Polícia Civil de São Paulo. Nenhum deles teve a pretensão de criar novas “polícias”, não havendo justificativas ou embasamentos para afirmações em contrário.

Por dever de justiça, cumpre consignarmos que o segundo argumento inicialmente citado, qual seja, que a separação possibilitaria melhor dotação orçamentária e logística, se demonstrou parcialmente correto. Ocorreram investimentos em equipamentos laboratoriais e

⁵ O Governador Geraldo José Rodrigues Alckmin Filho, através do Decreto nº 56.642, de 03 de janeiro de 2011, criou comissão para analisar a retirada do Departamento Estadual de Trânsito de São Paulo da estrutura da Secretaria da Segurança Pública, porém, até a conclusão do presente trabalho, esta modificação ainda não havia sido realizada.

novas tecnologias foram adquiridas para a polícia científica paulista, porém, nem mesmo este fato justifica a desvinculação, afinal era uma deficiência que poderia ser resolvida pelo óbvio caminho da gestão de recursos.

Analisando a situação atual e os resultados obtidos, constatamos que a desvinculação da polícia científica paulista atendeu apenas aos anseios dos Peritos Criminais e Médicos Legistas, que não aceitavam bem sua subordinação aos Delegados de Polícia e, como afirmamos anteriormente, interesses e vaidades pessoais de alguns policiais não justificam quaisquer separação ou entraves institucionais.

Por isso, consideramos inadequada a segmentação de estruturas policiais, principalmente as destinadas ao apoio da atividade-fim. Fragmentar instituições policiais atende apenas orgulhos injustificados e, pela via reversa, facilita a vida dos criminosos.

4.1.5. Fundo Nacional de Segurança Pública

O Estado presta inúmeros serviços públicos que visam o bem estar comum na sociedade, sendo que três destes serviços são frequentemente citados como os mais relevantes: educação, saúde e segurança.

Para financiar e fomentar estes importantes serviços públicos foram criados, respectivamente, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Fundo Nacional de Saúde e o Fundo Nacional de Segurança Pública.

As diversas propostas de unificação analisadas buscaram estabelecer a vinculação de receitas de todos os entes federados (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) para financiar o Fundo Nacional de Segurança Pública.

Caso esta medida fosse aprovada verbas constantes seriam asseguradas para a segurança pública, situação que favoreceria as políticas de modernização e aperfeiçoamento das instituições policiais.

Esta óbvia constatação pode ser confirmada através simples análise dos efeitos benéficos do Fundo Nacional de Segurança Pública que atualmente depende de dotação orçamentária. Certamente o alcance seria ampliado pela vinculação de verbas.

4.1.6. Lei federal para estatutos e códigos de ética e disciplina

O objetivo claro desta proposta é estabelecer padronização nacional relacionada com a conduta e disciplina dos policiais, porém, as diferenças regionais fatalmente dificultam esta

pretensão normativa.

De qualquer forma, entendemos que o estabelecimento de estatuto e códigos de disciplina nacionais é medida extremamente salutar, que ajudaria evitar muitos episódios reprováveis de desrespeito aos direitos dos policiais, porém, deve ser proposto sem apresentar um formato rígido.

Assim, a lei federal deve contemplar apenas o essencial, não intervindo nas peculiaridades locais, além de manter a possibilidade de complementação por parte dos Governadores.

Logicamente, este complemento não poderá contrariar o disposto na Lei Federal. Por exemplo, se determinada conduta for caracterizada na regra geral como transgressão passível de suspensão, não cabe aos governos locais legislarem nos regulamentos suplementares de forma diversa para atenuar ou agravar a reprimenda.

Por outro lado, havendo silêncio no estatuto ou código de disciplina nacional, principalmente quando relacionada com alguma particularidade local, os Governadores devem complementar para suprir a necessidade e atender o interesse do Estado.

4.1.7. Órgão permanente

A definição de instituições policiais como órgãos permanentes é contraponto à proposta de desconstitucionalização das polícias que analisaremos mais a frente⁶.

Entende-se como órgão permanente determinada organização estável, de existência contínua e com atividade ininterrupta. Neste contexto, a estabilidade está relacionada com a diminuta ocorrência de alteração estrutural.

Por excelência, são considerados como órgãos públicos permanentes aqueles que exercem função típica do Estado, como o Poder Judiciário, Ministério Público, Forças Armadas, etc., ficando evidente que as instituições policiais também são permanentes.

Curiosamente, das seis instituições policiais tratadas na Constituição Federal, somente três são taxativamente descritas como órgãos permanentes: Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Polícia Ferroviária Federal.

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

(...)

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

⁶ Vide o item “4.1.25. Desconstitucionalização das polícias”.

(...)

§ 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.

§ 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.

§ 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.

§ 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.” (grifo nosso).

Mesmo assim, ninguém discorda que as demais instituições policiais possuem as características de órgãos permanentes.

Certamente, o legislador constituinte busca não interferir na autonomia dos Estados para estruturar suas Polícias Cíveis e Militares, mas a possibilidade de alteração não significa que esta ocorrerá frequentemente, uma vez que as polícias estaduais possuem estabilidade em suas estruturas.

Portanto, consideramos conveniente tornar expressa a condição das polícias como órgãos permanentes, evitando que interpretações duvidosas convalidem improváveis e imotivadas extinções de instituições de segurança pública.

4.1.8. Prazos para implantação

A delimitação de prazos para a unificação das polícias traz duas possíveis situações totalmente contraditórias.

Caso não haja prazo definido, corremos o risco da ocorrência de ações protelatórias que poderiam atrapalhar e até inviabilizar o processo de unificação das polícias estaduais.

Por outro lado, não é possível definir prazo único que atenda as diferenças e particularidades de todas as Unidades da Federação.

Como discorreremos mais à frente⁷, o prudente é estabelecer um prazo longo o suficiente para que todos possam realizar as unificações, além de metas transitórias a serem alcançadas, como unificação de estruturas específica ou currículos de formação.

4.1.9. Convênio para transferência de competências entre União e Estados

As dimensões continentais do Brasil dificultam a atuação eficaz da Polícia Federal,

⁷ Vide o item “5.1.2. Unificação gradual”.

principalmente nas áreas fronteiriças ou amazônicas. Da mesma forma, as limitações regionais ou eventos extraordinários podem constituir obstáculo à eficiência das polícias estaduais.

Atualmente a Constituição Federal delimita as competências de cada força policial, não permitindo qualquer atuação em funções de outras instituições policiais.

O objetivo claro da proposta, que possibilitaria a transferência de competências entre a União e os Estados, é suplementar a estas deficiências, estabelecendo a possibilidade de convênios de cooperação, mesmo que transitórios, para a atuação em determinada demanda de segurança pública.

Entendemos salutar a possibilidade de transferência de competências, desde que tenham prazo e local determinado, bem como não possam constituir substituição integral de órgãos policiais, ou seja, os problemas devem ser resolvidos, não protelados com o empréstimo de forças policiais.

4.1.10. Desmilitarização

Provavelmente um tema tão sensível quanto à própria unificação das polícias, constitui verdadeiro tabu. Talvez, por esta razão, conste em apenas cinco dos doze projetos analisados no presente trabalho.

Conscientes que apenas o debate sobre a desmilitarização das Polícias Militares já constitui assunto mais que suficiente para a elaboração de outro trabalho, buscamos tratar as questões relacionadas de forma sintética. Afinal, a unificação das polícias passa necessariamente pela discussão da adequação dos modelos atualmente vigentes, para unirmos duas instituições precisamos entender os aspectos relacionados em cada uma delas.

Como discorremos anteriormente⁸, no Brasil existem as Polícias Militares que são instituições militarizadas destinadas ao exercício da atividade policial ostensiva e manutenção da ordem pública.

Não podemos negligenciar o fato de que as Forças Públicas surgiram como tropas estaduais destinadas à defesa dos Estados, tanto que foram efetivamente utilizadas em combates militares internos e externos ao território nacional.

Segundo Benedito Domingos Mariano (2004: 30), a Força Pública de São Paulo participou de vários combates militares, sendo estes acontecimentos lembrados com maior intensidade que as ocorrências relacionadas com o policiamento ostensivo.

Antes de prosseguirmos no estudo da desmilitarização, faremos uma análise prévia de alguns resultados da pesquisa nacional realizada pela Secretaria Nacional de Segurança

⁸ Vide o item “3.4. Argumentação comparativa com outras polícias”.

Pública (SENASP) sobre o entendimento do modelo mais adequado de instituições policiais estaduais.

Tabela 4 – Opinião dos profissionais sobre modelos de polícia

	Polícia Civil		Polícia Militar		Bombeiros Militares
	Delegados	Agentes	Oficiais	Praças	
Polícias Militares / Cíveis unificadas estaduais civis	43,7%	28,1%	15,8%	42,1%	25,3%
Polícias Militares / Cíveis unificadas estaduais militares	1,7%	3,0%	27,1%	18,8%	19,1%
Implantação de polícias atuando em circunscrição geográfica	4,9%	6,7%	15,2%	6,3%	6,2%
Implantação de polícias atuando conforme tipos de crimes	6,1%	13,4%	18,7%	9,8%	13,0%
Manutenção do atual modelo de polícia	40,1%	41,0%	18,6%	14,6%	18,0%
Não tenho opinião formada sobre o assunto	3,5%	7,7%	4,7%	8,4%	18,5%

Fonte: Consulta nacional aos profissionais de segurança pública (SOARES, ROLIM e RAMOS, 2009: 19).

Somando os resultados referentes aos policiais militares que defendem a unificação das polícias estaduais numa instituição única militarizada e os que preferem a manutenção do atual modelo dual de polícias, percebemos que o modelo militar de instituição policial é defendido por apenas 45,7% (quarenta e cinco vírgula sete por cento) dos Oficiais e 33,4% (trinta e três vírgula quatro por cento) dos Praças. Obviamente o maior índice de respostas negativas entre os Oficiais era esperado, porém um resultado favorável inferior à metade dos entrevistados constitui dado relevante de insatisfação. Sobre este aspecto escreveram os autores da pesquisa:

“É possível que essa rejeição ao modelo militar de um contingente tão expressivo de profissionais guarde relação direta com as opiniões manifestadas a propósito de alguns tópicos particularmente sensíveis, como hierarquia e disciplina, (...) e com processo de vitimização. (...) Foi dirigido um robusto ‘não’ ao modelo militar de polícia, tal como é realizado até hoje, no Brasil. Este ‘não’ talvez se torne um ‘sim’ caso a forma de que se reveste o modelo militar mude em aspectos cruciais como: o regimento disciplinar, o proverbial desrespeito aos direitos constitucionais dos policiais, a hierarquia enrijecida atravancando a plasticidade e o dinamismo da gestão e do trabalho na ponta, a vinculação ao Exército enquanto grilhão que imobiliza a estrutura organizacional e a cultura corporativa.” (SOARES, ROLIM e RAMOS, 2009: 22-23).

A vinculação constitucional⁹ criou dupla subordinação, competindo ao Exército

⁹ Vide o item “1.11.4. Constitucionalização das instituições policiais brasileiras”.

Brasileiro o controle e a coordenação das Polícias Militares, restando às Secretarias de Segurança Pública dos Estados a orientação e o planejamento (MARIANO, 2004: 29).

Os autores da pesquisa citada discorreram sobre a dupla subordinação das Polícias Militares.

“Há, portanto, duas cadeias de comando, duas estruturas organizacionais, convivendo no interior de cada Polícia Militar, em cada estado da Federação e no Distrito Federal. Uma delas vertebrada a hierarquia ligando as praças aos oficiais, ao comandante-geral da PM, ao secretário de Segurança e ao Governador; a outra vincula o comandante-geral da PM ao comandante do Exército, ao Ministro da Defesa e ao Presidente da República.” (SOARES, ROLIM e RAMOS, 2009: 35).

Esta subordinação atinge patamares extremos, como a prerrogativa do Exército Brasileiro de interferir na escolha dos Comandantes Gerais das Polícias Militares, ou ainda, desta função ser ocupada por Oficiais do Exército, conforme dispõe o Decreto-Lei nº 667, de 02 de julho de 1969.

Art. 6º - O Comando das Polícias Militares será exercido, em princípio, por oficial da ativa, do último posto, da própria Corporação.

§ 1º - O provimento do cargo de Comandante será feito por ato dos Governadores de Estado e de Territórios e do Distrito Federal, após ser o nome indicado aprovado pelo Ministro de Estado do Exército, observada a formação profissional do oficial para o exercício de Comando.

§ 2º - O Comando das Polícias Militares poderá, também, ser exercido por General-de-Brigada da Ativa do Exército ou por oficial superior combatente da ativa, preferentemente do posto de Tenente-Coronel ou Coronel, proposto ao Ministro do Exército pelos Governadores de Estado e de Territórios e do Distrito Federal.” (grifo nosso)

Existe por parte do Exército Brasileiro sensibilidade política sobre o uso de prerrogativas, mesmo assim, os efeitos da subordinação estrutural são indiretamente sentidos pela população, na medida em que as Polícias Militares são organizadas como exércitos estaduais desviados de função (SOARES, ROLIM e RAMOS, 2009: 35).

Esta vinculação com o Exército Brasileiro alcança contornos tão fortes que, por exemplo, assim como nas Forças Armadas, os Oficiais da Polícia Militar possuem Carta Patente¹⁰ e os Praças que solicitam exoneração (“baixa”) recebem Certificado de Reservista confeccionado no mesmo impresso que é utilizado para os reservistas da força terrestre nacional.

Importante observarmos que menos da metade dos policiais militares consideram que a vinculação das Polícias Militares ao Exército Brasileiro seja adequada, conforme apurou a

¹⁰ Carta Patente é o documento que confirma o posto ocupado, prerrogativas, direitos e deveres do oficial militar.

pesquisa realizada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública.

Tabela 5 – Adequação da vinculação das Polícias Militares ao Exército Brasileiro

		Polícia Civil		Polícia Militar		Bombeiros Militares
		Delegados	Agentes	Oficiais	Praças	
A atual vinculação da Polícia Militar ao Exército é adequada	Sim	23,5%	31,4%	41,3%	26,9%	42,0%
	Não	70,3%	55,2%	57,0%	69,3%	50,9%
	Não sei	6,2%	13,4%	1,8%	3,8%	7,2%

Fonte: Consulta nacional aos profissionais de segurança pública (SOARES, ROLIM e RAMOS, 2009: 29).

Os regulamentos disciplinares das Polícias Militares são inspirados nos existentes nas forças armadas, com isso a preocupação corretiva fica claramente voltada para aspectos de conduta interna, conforme aponta Marcos Rolim.

“Chama a atenção para o fato de que, muitas vezes, as normas e os procedimentos exigidos pelas corporações policiais são de natureza burocrática e militar, e aspectos meramente formais – como pontualidade, asseio, cumprimento de rituais rotineiros, preenchimento de relatórios, observação estrita da hierarquia e da disciplina etc. – constituem o centro das orientações e das expectativas relacionadas ao ‘bom policial’.” (ROLIM, 2006:95-96 – grifo nosso)

Assim, o problema está no direcionamento dos regulamentos disciplinares das Polícias Militares que supervalorizam as transgressões tipicamente militares e minoram a importância das irregularidades relacionadas com a atividade policial.

Este entendimento também é compartilhado por 57,7% (cinquenta e sete vírgula sete por cento) dos Oficiais e 81,0% (oitenta e um por cento) dos Praças ouvidos na pesquisa realizada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública.

Tabela 6 – Rigor dos regulamentos disciplinares

		Polícia Civil		Polícia Militar		Bombeiros Militares
		Delegados	Agentes	Oficiais	Praças	
Há muito rigor em questões internas e pouco rigor em questões que afetam a segurança pública	Sim	42,6%	58,9%	57,7%	81,0%	67,1%
	Não	55,3%	35,2%	40,9%	16,4%	29,0%
	Não sei	2,1%	5,9%	1,4%	2,6%	3,9%

Fonte: Consulta nacional aos profissionais de segurança pública (SOARES, ROLIM e RAMOS, 2009: 29).

O militarismo também reduz os direitos e garantias dos policiais militares, impondo

restrições inexistentes às demais pessoas.

“Os policiais militares estaduais são os únicos servidores públicos estaduais que podem ser presos em razão de terem cometido transgressões disciplinares, isto é, podem ser presos sem ter cometido crime.” (MARIANO, 2004: 35 – grifo nosso)

Em diversas oportunidades o excessivo rigor hierárquico proporcionado pelo militarismo pode constituir instrumento para a prática de desrespeitos e injustiças, notadamente aos policiais militares ocupantes dos níveis inferiores da cadeia hierárquica, situação apontada por aproximadamente metade dos Oficiais e quase três quartos dos Praças.

Tabela 7 – Desrespeito provocado pelo excessivo rigor hierárquico

		Polícia Civil		Polícia Militar		Bombeiros Militares
		Delegados	Agentes	Oficiais	Praças	
A hierarquia de sua instituição provoca desrespeito e injustiças profissionais	Sim	46,0%	57,5%	47,8%	73,3%	62,5%
	Não	51,7%	39,9%	50,9%	24,4%	35,0%
	Não sei	2,3%	2,6%	1,3%	2,3%	2,5%

Fonte: Consulta nacional aos profissionais de segurança pública (SOARES, ROLIM e RAMOS, 2009: 29).

Aliás, a pesquisa revelou que esta questão não permanece no campo da mera possibilidade, pois, aproximadamente sessenta por cento dos policiais militares, entre Oficiais e Praças consultados, responderam que já foram humilhados e desrespeitados por superiores hierárquicos.

Tabela 8 – Humilhação e desrespeito por superiores hierárquicos

	Polícia Civil		Polícia Militar		Bombeiros Militares
	Delegados	Agentes	Oficiais	Praças	
Sim	52,3%	53,4%	61,9%	57,7%	54,5%
Não	47,7%	46,6%	38,1%	42,3%	45,5%

Fonte: Consulta nacional aos profissionais de segurança pública (SOARES, ROLIM e RAMOS, 2009: 72).

Os militares estaduais também estão submetidos ao Código Penal Militar, condição que, em muitos aspectos, resulta em excessos punitivos, descabidos, contra os integrantes das Polícias Militares.

Exemplos clássicos da inadequação desta situação desproporcional são os crimes de

deserção¹¹ e desobediência¹². O primeiro caso se relaciona a policiais militares que faltam injustificadamente oito dias consecutivos e, o segundo, com aqueles que imotivadamente se recusam a cumprir ordens superiores ou algum dever funcional. Em ambos os casos o infrator será considerado criminoso.

O excesso punitivo aplicado aos policiais militares fica evidente quando comparamos com a maneira que as Polícias Cíveis tratam as mesmas condutas irregulares. Por exemplo, a Lei Complementar nº 207, de 05 de janeiro de 1979 (Lei orgânica da Polícia do Estado de São Paulo), que disciplina a Polícia Civil paulista, estabelece a pena de demissão para o abandono de cargo e a insubordinação grave.

*“Artigo 74 – Será aplicada a pena de demissão nos casos de:
I – abandono de cargo;
(...)
V – insubordinação grave;”*

Obviamente que os policiais militares faltosos ou insubordinados devem ser punidos exemplarmente. Mas isso deve ocorrer na esfera administrativa e não criminal. Equiparar condutas de desídia de policiais militares com crimes é exagero desnecessário e injustificado. Policiais inadequados devem ser excluídos da instituição através de demissão e não ser considerados criminosos.

A óbvia inadequação da submissão dos policiais militares ao Código Penal Militar fica evidente quando comparamos a desproporção da pena cominada ao “crime” de deserção (de seis meses a dois anos de detenção) e a prevista para casos de agressão em serviço contra civis¹³ (de três meses a um ano de detenção), ou seja, o Código Penal Militar considera mais reprovável a conduta do militar que falta por oito dias seguidos ao serviço, que a ação de outro militar que, por exemplo, em serviço desfere um tapa no rosto de alguém.

No mundo inteiro o militarismo possui uma face oculta e pouco estudada: o elevado índice de suicídios de militares, normalmente de Praças.

A atividade militar é por natureza estressante, principalmente pela sujeição a regulamentos disciplinares excessivamente rígidos, situação que, combinada com fatores externos como depressão, dependência química (tanto de álcool como de drogas ilícitas), dificuldades financeiras, desequilíbrios emocionais, etc., formam uma fórmula perversa que

¹¹ “Deserção. Artigo 187 – Ausentar-se o militar, sem licença, da unidade em que serve, ou do lugar em que deve permanecer, por mais de oito dias.”

¹² “Recusa de obediência. Artigo 163 – Recusar obedecer a ordem do superior sobre assunto ou matéria de serviço, ou relativamente a dever imposto em lei, regulamento ou instrução.”

¹³ “Lesão leve. Art. 209. Ofender a integridade corporal ou a saúde de outrem:”

quando aplicada a pessoas fragilizadas pode, tragicamente, resultar num evento suicida.

Por outro lado, também é mundialmente conhecido o elevado índice de suicídios entre policiais, sendo certo que a rotina do trabalho policial desgasta demasiadamente este profissional e, pior ainda, temos no Brasil uma situação comum que constitui fator estressante adicional, pois, muitos policiais exercem atividades extras, os denominados “bicos”, para complementar seus rendimentos.

Considerando que os policiais militares estão simultaneamente sujeitos a essas duas situações, militarismo e atividade policial, não é difícil vislumbrar os riscos que esta combinação pode constituir para aqueles que também possuem problemas emocionais ou psicológicos.

Benedito Domingos Mariano (2004: 39) registrou o número de policiais militares paulistas mortos durante a década de 1990. Analisando os resultados podemos ver que o suicídio, pasmem, superou nos nove primeiros anos o número de policiais militares vítimas de homicídio em serviço. Este dado é importante e extremamente alarmante, pois, na década analisada, o número de policiais militares que tiraram a própria vida superou, em muito, a quantidade de policiais mortos em confrontos.

Tabela 9 – Policiais militares paulistas mortos na década de 1990

Ano	Mortos em serviço	Mortos durante a folga	Suicídio	Totais
1991	14	33	20	67
1992	9	35	23	67
1993	9	34	17	60
1994	16	46	28	90
1995	8	36	22	66
1996	13	61	27	101
1997	15	52	17	84
1998	17	77	33	127
1999	27	110	28	165
2000	25	109	23	157
Totais	153	593	238	984

Fonte: Por um novo modelo de polícia no Brasil (MARIANO, 2004: 39)

O principal argumento na defesa do militarismo nas polícias é que este regime seria a única forma de conter contingentes numerosos de policiais, sem ele as Polícias Militares entrariam em colapso.

Ora, tal assertiva é extremamente falaciosa e totalmente descompromissada com qualquer sentimento crítico. Basta considerarmos que a esmagadora maioria das instituições

não possui caráter militar e, nem por isso, estão tomadas por funcionários insubordinados. Ao contrário, sempre encontramos definições claras de subordinação e funções a serem desempenhadas.

Se o militarismo fosse inequivocamente uma forma eficaz para o controle de efetivos, as Polícias Militares não necessitariam de qualquer espécie de controle interno ou externo, pois a própria disciplina militar manteria os policiais atuando dentro dos ditames estabelecidos. Qualquer observador pode constatar que tal situação é utópica e improvável.

Nossas afirmações se convalidam nos resultados da pesquisa nacional realizada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) em 2009, onde 89% (oitenta e nove por cento) dos Oficiais e 61,3% (sessenta e um vírgula três por cento) dos Praças consideram que a disciplina rígida não ilide a necessidade de controle interno. No mesmo sentido, 87,6% (oitenta e sete vírgula seis por cento) dos Oficiais e 63,8% (sessenta e três vírgula oito por cento) dos Praças afirmam que a rigidez disciplinar não torna desnecessário o controle externo da atividade policial militar. Vejamos os resultados apurados pela pesquisa citada.

Tabela 10 – Influência do rigor hierárquico e disciplinar no controle interno e externo

		Polícia Civil		Polícia Militar		Bombeiros Militares
		Delegados	Agentes	Oficiais	Praças	
Hierarquia e disciplina rigorosas tornam desnecessário o controle interno da atividade de segurança	Sim	6,9%	14,2%	10,1%	33,2%	23,7%
	Não	92,5%	82,3%	89,0%	61,3%	69,2%
	Não sei	0,7%	3,5%	0,9%	5,5%	7,1%
Hierarquia e disciplina rigorosas tornam desnecessário o controle externo da atividade de segurança pública	Sim	15,3%	15,7%	11,4%	30,2%	21,0%
	Não	84,0%	80,3%	87,6%	63,8%	71,7%
	Não sei	0,7%	4,0%	1,0%	6,0%	7,3%

Fonte: Consulta nacional aos profissionais de segurança pública (SOARES, ROLIM e RAMOS, 2009: 30).

Também é recorrente a falsa afirmação de que o militarismo constitui extremado fator inibitório contra a corrupção, como se este desvio de conduta só ocorresse nas instituições de caráter civil, tanto públicas como privadas, restando impolutas as organizações militares.

Depõe contra esta equivocada noção de imunidade militar à desonestidade os inúmeros casos de corrupção que, lamentavelmente, são praticados por alguns maus integrantes das Polícias Militares e das Forças Armadas.

No caso das Polícias Militares, os números obtidos na pesquisa nacional realizada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) são esclarecedores e, por que não dizer,

extremamente preocupantes, conforme podemos observar na tabela 11 abaixo.

Tabela 11 – Postura diante da corrupção policial

	Polícia Civil		Polícia Militar		Bombeiros Militares
	Delegados	Agentes	Oficiais	Praças	
Denunciaria o colega à corregedoria / órgão similar	11,9%	11,3%	23,2%	21,8%	14,0%
Conversaria com o colega para que ele não fizesse mais	20,0%	32,6%	30,3%	45,6%	47,0%
Fingiria não ter visto	52,5%	41,3%	37,6%	21,6%	23,6%
Conversaria com o colega para também receber propina	5,1%	3,7%	2,8%	1,2%	3,5%
Não sei avaliar	10,5%	11,1%	6,0%	8,9%	11,9%

Fonte: Consulta nacional aos profissionais de segurança pública (SOARES, ROLIM e RAMOS, 2009: 49).

Segundo estes resultados, apenas 23,2% (vinte e três vírgula dois por cento) dos Oficiais e 21,8% (vinte e um vírgula oito por cento) dos Praças afirmaram que cumpririam com o dever funcional de denunciar os casos de corrupção de colegas que tivessem conhecimento. Os demais responderam que teriam condutas perigosamente próximas da condescendência criminosa¹⁴, prevaricação¹⁵ ou corrupção passiva¹⁶, previstas no Código Penal Brasileiro (Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940).

Por dever de justiça, devemos registrar que os resultados referentes às Polícias Militares são ligeiramente melhores que os relacionados com as Polícias Cíveis, mas nem mesmo esta situação demonstra que o militarismo constitui impedimento eficaz contra a corrupção policial, por conta destes números sofríveis obtidos pela pesquisa citada.

No aspecto organizacional, as Polícias Militares seguem o modelo utilizado pelas Forças Armadas, com pelotões, companhias e batalhões. Também reproduzem no interior destas Organizações Policiais Militares muitas das rotinas existentes nos quartéis do Exército Brasileiro.

Aliás, invariavelmente as Organizações Policiais Militares são destinadas, quase que exclusivamente, aos integrantes das respectivas corporações. Raramente a população utiliza

¹⁴ “Condescendência criminosa. Art. 320 – Deixar o funcionário, por indulgência, de responsabilizar subordinado que cometeu infração no exercício do cargo ou, quando lhe falte competência, não levar o fato ao conhecimento da autoridade competente.”

¹⁵ “Prevaricação. Art. 319 – Retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal.”

¹⁶ “Corrupção passiva. Art. 317 – Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem.”

alguma instalação ou serviço desses quartéis.

Qualquer observador pode constatar que, nas Polícias Militares, a esmagadora maioria dos Praças realiza funções tipicamente policiais, atendendo ao público nas ocorrências policiais. Os Oficiais normalmente exercem funções eminentemente militares, como comando de unidades e tropas.

Os policiais exercem funções totalmente diferentes dos integrantes das forças armadas, pois, ao contrário destes, os policiais devem usar a força apenas quando necessário. Aliás, como forma de legitimação da atividade policial no Estado Democrático de Direito, o ideal é que as instituições policiais não utilizem a força se houver qualquer outro mecanismo alternativo, mesmo que mais oneroso ou demorado. Sobre isso escreveram os autores da pesquisa realizada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública:

“Polícias não são Exércitos: são instituições destinadas a manter a paz por meios pacíficos; a garantir direitos e liberdades consagrados pela Constituição, coibindo práticas que os firam, recorrendo ao uso comedido da força, associado à mediação de conflitos, nos marcos da legalidade e em estrita observância dos direitos humanos.” (SOARES, ROLIM e RAMOS, 2009: 35-36 – grifo nosso).

Muitos defensores da manutenção do modelo atualmente utilizado pelas Polícias Militares afirmam que essas instituições não são militarizadas, apenas adotam a estética militar.

Ora, tal argumentação não poderia ser mais equivocada, afinal, como afirmamos anteriormente¹⁷, as Polícias Militares são oriundas das extintas Forças Públicas, instituições policiais criadas conforme a gendarmaria francesa¹⁸. Talvez este argumento procure aproximar as Polícias Militares brasileiras do modelo existente nos Estados Unidos da América.

Corpos policiais que adotam a estética militar utilizam uniformes, insígnias, continências, algumas nomenclaturas dos postos e graduações militares, etc., porém, nunca adotam fatores tipicamente militares, como regulamentos disciplinares rígidos, treinamentos de combate, organização estrutural típica (batalhões, companhias e pelotões), etc.

Por isso, não é correto afirmar que as Polícias Militares brasileiras são apenas esteticamente militarizadas, muito ao contrário, adotam todos os aspectos militares. Aliás, a própria Constituição Federal define os policiais militares como “Militares dos Estados”.

¹⁷ Vide o item “1.11.3. Período republicano”.

¹⁸ Vide o item “1.5. O modelo policial francês”.

“Art. 42 Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.” (grifo nosso)

4.1.11. Extinção dos Tribunais Militares Estaduais

A Emenda Constitucional nº 7, de 13 de abril de 1977, conhecida como “Pacote de Abril”, introduziu diversas modificações na Constituição de 1969, dentre elas a faculdade dos estados criarem Justiças Militares Estaduais para o processamento e julgamento de crimes militares cometidos pelos integrantes das Polícias Militares. Em seguida, o Supremo Tribunal Federal alterou a Súmula nº 297, atribuindo caráter militar a todos os crimes cometidos por policiais militares. (MARIANO, 2004: 34)

Como havia Tribunais Militares em poucos estados brasileiros, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu permissivo aos Estados Federados para a criação de Justiças Militares Estaduais, mediante proposta do respectivo Tribunal de Justiça, desde que o efetivo da Polícia Militar fosse superior a vinte mil policiais. (MARIANO, 2004: 49)

Benedito Domingos Mariano (2004: 38) afirma que “se são agentes do setor de segurança pública, não deveriam ser julgados por uma estrutura judicial específica das Forças Armadas”.

As propostas de extinção dos Tribunais Militares Estaduais objetivam eliminar o foro privilegiado¹⁹ conferido aos policiais militares, para que estes respondam por eventuais crimes diante da justiça comum.

Importante lembrar que o Código de Processo Penal Militar foi alterado, transferindo para a justiça comum a competência para processamento dos crimes dolosos contra a vida, praticados por militares contra civis em tempo de paz.

“Art. 82. O foro militar é especial, e, exceto nos crimes dolosos contra a vida praticados contra civil, a ele estão sujeitos, em tempo de paz:

(...)

§ 2º Nos crimes dolosos contra a vida, praticados contra civil, a Justiça Militar encaminhará os autos do inquérito policial militar à justiça comum.” (grifo nosso)

4.1.12. Irredutibilidade de vencimentos

Em primeira análise, trata-se de proposta desnecessária, afinal o artigo 37, inciso XV

¹⁹ Foro por prerrogativa de função é garantia que assegura aos ocupantes de alguns cargos públicos o direito de serem julgados por tribunais diferenciados.

da Constituição Federal estabelece a irredutibilidade de vencimentos dos funcionários públicos, vejamos:

“Art. 37 – A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

...

XV – o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;”

Compreendemos a vontade protetiva dos autores dos projetos analisados quando contatamos que a política salarial praticada em diversos estados brasileiros, muitas vezes são baseadas em adicionais e gratificações que podem ser suprimidos a qualquer tempo por critério do chefe do Executivo Estadual.

Tal preocupação não existiria se fosse respeitado o critério de pagamento através de subsídio, conforme determina o artigo 144, parágrafo 9º, da Constituição Brasileira:

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

...

IV – polícias civis;

V – polícias militares e corpos de bombeiros militares.

...

§ 9º – A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39.”

Trataremos novamente da questão da remuneração dos policiais no item “5.4. Vencimentos”, deste trabalho.

Finalmente, mesmo bem intencionadas, as propostas visando à irredutibilidade de vencimentos são desnecessárias, por se tratar de direito constitucionalmente assegurado. Basta apenas que o administrador público cumpra os ditames da carta magna.

4.1.13. Vedação de atividade político-partidária

A intenção clara desta restrição é evitar o comprometimento político da atividade policial, afinal, policiais exercem funções típicas de Estado, que devem ser realizadas sem qualquer objetivo político-partidário.

Normalmente a vedação de atividade político-partidária está relacionada com a

militância política, ou seja, não atinge os casos de filiação para fins de candidatura, mas esta condição deve estar expressa.

É legítimo que determinada categoria profissional procure eleger representantes para buscar melhores condições de trabalho, não sendo aceitável a aplicação de impedimento para o exercício deste caminho democrático, como a proibição de candidaturas classistas.

Por outro lado, policiais devem estar comprometidos apenas com a causa pública, por isso devem se afastar de suas atividades preventivamente quando estiverem concorrendo em pleitos eleitorais, como forma de desincompatibilização.

4.1.14. Secretaria de Estado da Segurança Pública

Aparentemente, com a expressa previsão da existência de Secretarias Estaduais de Segurança Pública, os autores dos projetos de unificação buscaram resolver questões divergentes relacionadas com a possibilidade de subordinação das polícias a outros agentes políticos, além dos Governadores.

Existem diversos defensores, dentre eles os Delegados de Polícia Alberto Angerami e Nestor Sampaio Penteado Filho (2006: 2-4), que a Constituição Federal de 1988 vinculou as forças policiais estaduais diretamente aos Governadores, não podendo haver intermediários nesta subordinação.

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

(...)

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

(...)

§ 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.” (grifo nosso)

Porém, outros, como o Desembargador Álvaro Lazzarini (2000: 189, 192 e 210), afirmam que a subordinação das polícias estaduais aos Secretários da Segurança Pública não é jurídica, apenas administrativa e operacional, ou seja, os Secretários somente decidem sobre questões relacionadas com as atividades desenvolvidas pelas polícias, sem constituírem intermediários na vinculação direta das forças policiais aos Governadores.

Atualmente, a argumentação da inadequação da subordinação das policiais estaduais a Secretarias de Segurança Públicas está mais correta. Afinal, se o objetivo da existência de

Secretários da Segurança Pública é apenas poupar os Chefes dos Poderes Executivos Estaduais de decisões administrativas e operacionais, não poderia haver qualquer outro tipo de interferência, principalmente em questões relacionadas com os integrantes das polícias estaduais, como a aplicação de penalidades demissórias a policiais. Neste exemplo surge um intrigante paradoxo, qual seja, o Governador nomeia o servidor policial e o Secretário da Segurança Pública decide pela demissão, assim, uma autoridade subordinada modifica a decisão da autoridade maior do Estado.

No entanto, em termos práticos, entendemos inviável a subordinação operacional direta das polícias aos Governadores, sendo improvável que este possa dedicar o necessário tempo para decisões administrativas e operacionais de determinado setor, no caso, a Segurança Pública.

Da mesma forma que existe o Ministro da Defesa para coordenar as Forças Armadas, deve haver Secretários da Segurança Pública para cuidar das questões operacionais e administrativas relacionadas com as polícias estaduais, mas, neste último caso, falta uma correta adequação constitucional.

4.1.15. Base de dados nacional

Esta proposta parece óbvia, principalmente para evitar que delinquentes procurados em determinado estado da Federação possam circular livremente em outros estados. Vejamos a constatação de David H. Bayley sobre arquivos criminais nacionais.

“Em todo o mundo, governos nacionais vêm crescentemente providenciando assistência para as forças policiais regionais, coordenando e padronizando operações. (...) Em quase toda parte, governos nacionais criaram arquivos criminais, laboratórios forenses e instalações de treinamento.” (BAYLEY, 2006: 77)

No Brasil, até pouco tempo atrás, os dados criminais não eram compartilhados, sequer entre estados limítrofes, situação que só mudou quando o Decreto nº 6.138, de 28 de junho de 2007, que criou a Rede de Integração Nacional de Informações de Segurança Pública (Rede INFOSEG), permitindo que os integrantes das instituições policiais acessem, entre outros, dados criminais do país inteiro.

Obviamente este sistema pode ser melhorado, por exemplo, com a disponibilização de fotos ou impressões datiloscópicas, mas é inegável que constituiu avanço tecnológico na área da segurança pública nacional.

4.1.16. Conselho Nacional de Segurança Pública

O Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP) foi institucionalizado através do Decreto 98.936, de 08 de janeiro de 1990, ou seja, não é uma proposta recente ou inovadora, ao contrário, trata-se de projeto que conta com mais de vinte anos.

Aliás, recentemente o Presidente da República editou o Decreto nº 7.413, de 30 de dezembro de 2010, para regulamentar o Conselho Nacional de Segurança Pública, definindo sua estrutura e competências.

O problema, até o presente, é a limitada eficácia prática deste Conselho, principalmente no aspecto do fomento à integração de órgãos de segurança pública. Certamente um dos motivos desta deficiência é a inexistência de estruturação definida do sistema. Por exemplo, o Sistema Nacional de Trânsito é composto por diversos órgãos com atribuições bem delimitadas e subordinação administrativa. Neste sistema o Departamento Nacional de Trânsito coordena e normatiza toda a estrutura no âmbito federal, mas existem congêneres estaduais, os Conselhos Estaduais de Trânsito, para as questões locais.

Obviamente a ausência de órgãos intermediários não é fator impeditivo para o funcionamento adequado de qualquer sistema nacional, porém, a falta de vinculação e a desobrigação de cumprimento de políticas estabelecidas fatalmente resultam em fragilidade e, em regra, eficácia extremamente restringida.

Estas últimas razões motivaram, certamente, os diversos projetos de unificação a explicitarem a necessidade da existência do Conselho Nacional de Segurança Pública, como se fosse inovação ou mudança de paradigma.

4.1.17. Conselhos Regionais de Segurança Pública

A proposta da criação de Conselhos Regionais de Segurança Pública segue a mesma linha de raciocínio que motiva a existência do Conselho Nacional de Segurança Pública, qual seja, a necessidade de coordenação dos diversos órgãos envolvidos, mas, com foco regionalizado.

Não é incomum a prática delituosa interestadual ou determinadas modalidades criminosas com maior incidência em algumas regiões do país, bem como o fato da existência de formas diferenciadas no cometimento de certos delitos, conforme a localidade.

Neste contexto, criar Conselhos Regionais de Segurança Pública possibilitaria formação de convênios e a padronização ou integração das políticas para o combate de

crimes, principalmente aqueles que atingissem, simultaneamente, múltiplas Unidades da Federação.

Porém, organizacionalmente, havendo Sistema Nacional de Segurança Pública e os Conselhos Estaduais de Segurança Pública, a criação de Conselhos Regionais restaria totalmente desnecessária, afinal, os Conselhos Estaduais poderiam perfeitamente intermediar entre si as ações necessárias, obviamente sob coordenação do Conselho Nacional de Segurança Pública, este último ciente das necessidades, também atuaria no mesmo sentido das demandas apresentadas.

Aliás, sistemas públicos nacionalmente estruturados para serem eficientes não devem ter órgãos intermediários desnecessários, sob pena de ineficácia, estagnação ou lentidão decisória, principalmente em questões polêmicas ou impopulares.

Retornando ao exemplo citado quando tratamos do Conselho Nacional de Segurança Pública, percebemos no Sistema Nacional de Trânsito divergências de entendimento entre os Conselhos Estaduais de Trânsito que foram dirimidas pelo Departamento Nacional de Trânsito.

Se houvessem Conselhos Regionais de Trânsito, primeiro deveria ocorrer unificação de entendimentos no âmbito regional, somente após as divergências deveriam ser apreciadas pelo coordenador nacional. Ora, é claro que nas situações de entendimentos jurídicos conflitantes, encontraremos tratamentos diferenciados que prejudicam pessoas. Nestes caso, postergar decisões administrativas definitivas fatalmente resulta em prejuízos de difícil reparação.

4.1.18. Estados com faculdade de decidir quantas e quais polícias devem existir

A liberdade para os Estados decidirem quantas e quais forças policiais atuarão nos respectivos territórios está diretamente relacionada com a proposta de desconstitucionalização das instituições policiais²⁰.

Esta faculdade, aparentemente libertadora, pode facilmente se traduzir em caos ao sistema de segurança pública. Inicialmente porque a liberalidade proposta não é absoluta, pois se exige que todas as instituições criadas exerçam o ciclo completo²¹ da atividade policial, ou seja, qualquer hipótese de multiplicidade fatalmente redundaria em graves conflitos de competência. Por outro lado, abriria caminho para a perigosa experimentação ou, pior ainda, a

²⁰ Vide o item “4.1.25. Desconstitucionalização das polícias”.

²¹ Vide o item “4.1.24. Ciclo completo para atuais instituições policiais”.

criação e extinção de instituições conforme o interesse político do Governador, que fatalmente muda com a alternância do ocupante do cargo.

Segurança pública não comporta experiências ou modificações imotivadas, sendo certo que estas ações produzem graves prejuízos à população, como a perda patrimonial ou de vidas.

4.1.19. Ouvidorias independentes e autônomas

As Ouvidorias de Polícia constituem importante instrumento social para o controle das atividades policiais, sendo o canal adequado para receber reclamações e elogios da população. Obviamente devem ser independentes e autônomas da estrutura policial, visando imparcialidade e liberdade de atuação.

O papel das Ouvidorias é bem delimitado, ou seja, receber denúncias e elogios relacionados aos policiais, encaminhando diretamente às respectivas Corregedorias de Polícia. Porém, parece que ainda falta estabelecerem critérios, afinal atualmente toda e qualquer reclamação contra policiais é recebida como verdadeira, situação que pode transformar tão importante órgão em instrumento inibitório da atividade policial.

Basta observarmos que todos os relatórios divulgados pelas Ouvidorias contabilizam apenas a quantidade de denúncias recebidas e punições aplicadas, nunca elogios ou quantos casos de desvio realmente foram comprovados.

Não compete às Ouvidorias fazerem juízo de valor sobre as reclamações recebidas, apenas registrar e encaminhar para apuração. Mas, isso não impede que analisem e arquivem denúncias claramente fantasiosas ou sem elementos mínimos que possibilitem a caracterização de infrações funcionais. O arquivamento poderia ser revisto quando surgissem novas denúncias relacionadas ao mesmo caso ou policial envolvido.

De qualquer forma, como dissemos acima, as Ouvidorias são importantes instrumentos de controle social da atividade policial, por isso entendemos que devem ser estimuladas e estabelecidas em todos os estados brasileiros, mas, também, aperfeiçoadas.

4.1.20. Vedação de participação em sociedade comercial

Como qualquer outro funcionário público, atualmente os policiais estão impedidos de participar ativamente de sociedades comerciais, embora exista o permissivo para que detenham cotas de empresas, desde que não exerçam funções nas mesmas.

Com a vedação absoluta, os policiais perderiam o direito de investir empresarialmente seus recursos financeiros, nem mesmo poderiam manter cotas de empresas recebidas por herança.

Na verdade, a questão desta vedação está mais relacionada aos casos de policiais que possuem empresas de segurança privada, objetivando facilidades para seus empreendimentos particulares.

Neste ponto devemos frisar novamente que o problema reside nos policiais que são donos das empresas de segurança privada, não aqueles que exercem atividades externas, conhecidas como “bicos”²².

Da mesma forma que é imoral e antiético determinado médico da rede pública arrebancar pacientes para seu consultório particular, também o é nos casos de policiais que oferecem serviços de segurança particular.

Assim, entendemos que o correto é proibir expressamente que policiais possuam empresas relacionadas com segurança privada, mas não impedir que possam participar como cotista de todo e qualquer empreendimento privado.

4.1.21. Vedação do direito de greve

O direito de greve é constitucionalmente assegurado a todos, inclusive aos funcionários públicos. Para estes a Constituição Federal estabeleceu a necessidade de norma específica regulamentadora, conforme podemos ler abaixo:

*“Art. 37 – A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
(...)
VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica;”*

Até a presente data, não sobreveio a norma para regulamentação do direito de greve dos funcionários públicos, razão pela qual é aplicada subsidiariamente a Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989, que trata do direito de greve na atividade privada.

Assim, conforme o disposto nesta norma subsidiária, devemos entender que os integrantes das instituições policiais exercem atividade essencial, por isso qualquer movimento grevista nas polícias deve manter o funcionamento mínimo, que garanta a

²² Vide o item “4.1.22. Vedação do exercício de outras funções, salvo exceções constitucionais”

segurança pública.

“Artigo 11 – Nos serviços ou atividades essenciais, os sindicatos, os empregadores e os trabalhadores ficam obrigados, de comum acordo, a garantir, durante a greve, a prestação dos serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

Parágrafo único. São necessidades inadiáveis, da comunidade aquelas que, não atendidas, colocam em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população.” (grifo nosso)

A Constituição Federal estendeu para as Polícias Militares Estaduais alguns preceitos das Forças Armadas, dentre eles a proibição de greve e, desta forma, atualmente apenas os policiais civis possuem o direito de greve.

“Artigo 42

(...)

§ 1º – Aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições do art. 14, § 8º; do art. 40, § 9º; e do art. 142, §§ 2º e 3º, cabendo a lei estadual específica dispor sobre as matérias do art. 142, § 3º, inciso X, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos governadores.

(...)

Artigo 142

(...)

§ 3º – Os membros das Forças Armadas são denominados militares, aplicando-se-lhes, além das que vierem a ser fixadas em lei, as seguintes disposições:

(...)

IV - ao militar são proibidas a sindicalização e a greve;” (grifo nosso)

Podemos verificar que a maioria dos policiais que responderam a pesquisa realizada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública disseram que todos os integrantes das forças policiais devem ter o direito de greve.

Tabela 12 – Direito de greve e sindicalização de policiais

		Polícia Civil		Polícia Militar		Bombeiros Militares
		Delegados	Agentes	Oficiais	Praças	
Todos os agentes de segurança pública (policiais e outros) devem ter o direito à greve	Sim	83,1%	90,9%	59,6%	81,3%	74,6%
	Não	14,6%	5,5%	36,9%	13,9%	19,9%
	Não sei	2,3%	3,6%	3,5%	4,9%	5,5%
Todos os agentes de segurança pública devem ter o direito a organizar-se em sindicatos	Sim	95,6%	98,0%	80,0%	91,5%	89,9%
	Não	4,1%	1,3%	18,0%	5,8%	7,4%
	Não sei	0,2%	0,7%	2,0%	2,7%	2,8%

Fonte: Consulta nacional aos profissionais de segurança pública (SOARES, ROLIM e RAMOS, 2009: 30).

Devemos refletir se é conveniente assegurar ou proibir o direito de greve aos

integrantes da futura polícia única estadual.

Por um lado, como já dissemos, os policiais exercem função essencial que não pode ser interrompida. Por outro, a greve é instrumento legítimo para trabalhadores lutarem por melhorias, tanto salarial quanto nas condições de trabalho.

Além disso, a proibição do direito de greve não impede que os policiais utilizem outros recursos reivindicatórios, conforme ensina Albert J. Reiss Junior:

“Previsivelmente, por terem percebido a importância de se assegurar serviços de policiamento sem interrupções, os estatutos proibem os policiais de entrarem em greve. (...) Nos lugares onde lhes foi negado o direito legal à greve, a polícia recorre ao exercício de poderes informais.” (REISS JUNIOR, 2003: 105)

Constatamos a veracidade desta afirmação quando verificamos que os integrantes da Polícia Federal Brasileira já utilizaram, por diversas vezes, outros expedientes em seus movimentos, notadamente as denominadas “operações padrão” que atravancaram as rotinas daquela instituição, como a expedição de documentos ou funções em aeroportos.

Existe, ainda, a possibilidade do surgimento de sindicatos clandestinos, como ilustra Jean-Claude Monet:

“Se as primeiras mobilizações sindicais na polícia espanhola apareceram em 1975, no dia seguinte à morte do general Franco, a legalização oficial desse sindicalismo, após uma longa fase de tolerância, só interveio em 1984. Essa legalização não concernia, todavia, à Guardia Civil, colocada sob estatuto militar. Por isso, a surpresa por vez, em 1990, criar-se um sindicato clandestino de guardas-civis, cujos responsáveis fazem regularmente conferências de imprensa, com o rosto coberto por um capuz.” (MONET, 2006: 149)

Por estas razões, defendemos a manutenção do direito de greve aos policiais, mas entendemos que deve haver regulamentação deste direito, com fixação de percentuais mínimos de atendimento e definição de quais atividades que não possam ser interrompidas, como prisões em flagrante.

4.1.22. Vedação do exercício de outras funções, salvo exceções constitucionais

O objetivo desta proposta é proibir que policiais exerçam outras atividades nos horários de folga, ou seja, os denominados “bicos”. Lembramos que, embora esta prática já seja proibida, atualmente é tolerada e até incentivada, como se esta “permissão omissiva” fosse uma compensação aos baixos vencimentos.

Ocorre que muitos policiais abrem mão do horário de descanso porque são vítimas de

salários infamantes e acabam buscando complementação pecuniária em atividades externas. Como efeito, o desgaste do policial prejudica a atividade na sua instituição.

Policiais são profissionais que correm riscos de vida unicamente por conta da sua condição funcional. Assim, não podem residir em qualquer lugar, ter filhos estudando nas mesmas escolas que os filhos dos delinquentes, andar de condução pública, etc., estas condições singulares resultam em gastos de percentuais desproporcionais, quando comparado com outras categorias profissionais.

Como exceção, a Constituição Federal admite algumas hipóteses de acúmulo de cargos para funcionários públicos, inclusive para policiais.

“Artigo 37

(...)

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI.

a) a de dois cargos de professor;

b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;

c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;”

Benedito Domingos Mariano (2004: 39) registrou o número de policiais paulistas mortos durante a década de 1990. Basta uma breve análise para constatarmos que na citada década morreram mais policiais de folga que nos confrontos.

Tabela 13 – Policiais paulistas mortos na década de 1990

Ano	Polícia Militar			Polícia Civil		Totais
	Mortos em serviço	Mortos durante folga	Suicídio	Mortos em serviço	Mortos durante folga	
1991	14	33	20	4	-	71
1992	9	35	23	-	1	68
1993	9	34	17	4	-	64
1994	16	46	28	12	1	103
1995	8	36	22	7	4	77
1996	13	61	27	8	-	109
1997	15	52	17	2	-	86
1998	17	77	33	9	13	149
1999	27	110	28	29	25	219
2000	25	109	23	-	-	157
Totais	153	593	238	75	44	1.033

Fonte: Por um novo modelo de polícia no Brasil (MARIANO, 2004: 39)

Importante destacarmos que grande parte destas mortes, que ocorreram durante a folga foram, na verdade, nos “bicos”. Mas, este tipo de atividade extra pode ser facilmente

resolvido com adequada política salarial e de benefícios, como o oferecimento de moradias populares, convênios com escolas, isenção de impostos na aquisição de veículos, etc.

4.1.23. Vencimentos com paridade e integralidade na inatividade

Em termos previdenciários, a paridade significa que os vencimentos dos inativos nunca serão inferiores aos pagos para o pessoal da ativa e a integralidade representa que os vencimentos não sofreram reduções por conta da aposentadoria.

Visando diminuir os gastos previdenciários, diversos governantes adotaram política salarial baseada em adicionais e abonos que só incidem sobre os salários dos na ativa.

A citada política salarial visa desestimular aposentadorias, principalmente as precoces. Para isso não são concedidos reajustes salariais aos inativos, utilizando o subterfúgio da instituição de adicionais e abonos. Desta forma quem se aposenta sofre imediata redução nos vencimentos.

Os aposentados, normalmente, necessitam de tratamento e medicamentos, pois a idade traz consigo patologias e limitações. Estes problemas se agravam nos trabalhadores que exercem funções insalubres e perigosas, sendo certo que entre elas está a atividade policial.

Desta forma, com a redução de vencimentos e o aumento nas necessidades, os policiais aposentados enfrentam graves problemas para se manterem, principalmente se não dispuserem de algum patrimônio ou família para ampará-los.

Servidores públicos estatutários²³ não dispõem de benefícios trabalhistas como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço. Quando são demitidos ou aposentados recebem apenas seus salários, não possuem qualquer espécie de pecúlio para resgatar.

Por estas razões, é extremamente justo e necessário estabelecer expressamente a paridade e integralidade entre os policiais da ativa e os aposentados e pensionistas, como forma de garantir dignidade e segurança na velhice, para aqueles que dedicaram a vida para a proteção da sociedade.

4.1.24. Ciclo completo para atuais instituições policiais

O chamado ciclo completo da atividade policial ocorre quando determinada instituição realiza todas as funções policiais (polícia investigativa, policiamento ostensivo uniformizado

²³ Servidores públicos estatutários são aqueles regidos por regime jurídico estabelecido em estatuto próprio, os servidores públicos celetistas trabalham sob a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

e polícia de ordem).

Nos países onde existem diversas instituições policiais de ciclo completo, a competência de cada uma é fixada pela territorialidade, incidência penal ou determinada área de atuação (polícia penitenciária, por exemplo).

Importante consignar que o modelo internacional de ciclo completo tem a característica comum de evitar a sobreposição de instituições policiais, ou seja, não encontramos duas polícias municipais de ciclo completo. Onde existem múltiplas polícias estaduais ou federais a repartição da competência é bem delimitada.

No Brasil alguns especialistas defendem que as atuais polícias estaduais devam receber a prerrogativa do ciclo completo, possibilitando que as polícias civis e militares realizem todas as atividades policiais. Mas esquecem da característica de não sobreposição de polícias acima citada.

Desnecessário dizer que duas polícias, com atribuições e competências territoriais exatamente iguais inevitavelmente entrarão em conflito. No estabelecimento do ciclo completo, a luta por espaço aumentaria e teríamos o agravamento da situação que pretendemos resolver.

Muitos dos defensores do ciclo completo brasileiro já perceberam este equivoco, por isso passaram a defender uma solução intermediária, separando apenas a competência de cada polícia por potencial ofensivo ou tipo da incidência penal.

Segundo esta nova tese, as polícias judiciárias permaneceriam competentes para as apurações penais, porém as Polícias Militares receberiam a incumbência para investigar os denominados crimes de menor potencial ofensivo.

Este entendimento não poderia ser mais equivocados. Afinal, a dinâmica da prática delituosa não respeita tais limites, sendo comum, até natural, a existência de crimes conexos com características que seriam de competência de ambas as instituições policiais.

Assim, consideramos que esta pseudo-repartição de atribuições policiais fatalmente cria novo campo para os conflitos de competências. O objetivo principal dos que buscam mudanças é harmonizar a atividade policial, tornando-a mais eficiente com o direcionamento de forças no mesmo sentido, não aumentar sua fragilização ou ampliar a competição entre instituições policiais estaduais.

A defesa do ciclo completo para as atuais instituições é, indubitavelmente, uma forma errada de contornar os problemas e dificuldades da unificação das estruturas policiais estaduais.

4.1.25. Desconstitucionalização das polícias

Certamente a proposta mais prejudicial ao sistema de segurança pública, não que haja necessidade da previsão constitucional das instituições policiais, conforme afirmamos anteriormente²⁴. A alteração pretendida é facultar aos Governadores a decisão de quantas polícias devam existir e a forma que devem ser estruturadas.

É de conhecimento geral que políticos brasileiros tendem interromper ou modificar os projetos de seus predecessores e, embora nosso propósito não seja discutir o jogo de interesse na política, não podemos desconsiderar o efeito danoso que esta prática tem sobre a segurança pública.

Atualmente os Governadores, quando assumem o cargo tentam implantar alguma marca pessoal. Por isso alteram a caracterização das viaturas, fachadas de distritos policiais, fardamentos dos policiais militares, etc. Por exemplo, recentemente o Governador de São Paulo encaminhou à Assembléia Legislativa paulista, através da Mensagem nº 02, de 01 de fevereiro de 2010, Proposta de Emenda Constitucional que visa alterar o nome da Polícia Militar para Força Pública, porém sem qualquer outro reflexo prático.

Claro que essas modificações quase sempre importam em custos desnecessários, consumindo recursos que seriam mais bem aproveitados se fossem aplicados para equipar ou aperfeiçoar as instituições policiais.

Caso haja a liberdade que estão propondo teríamos a completa instabilidade institucional, com a possibilidade de criação e extinção de polícias a cada troca de comando do Executivo Estadual, resultando em prejuízos irreparáveis nos momentos de transição e insegurança para os policiais que sofreriam com a incerteza.

Certamente em diversas outras situações esta prerrogativa seria utilizada com desvio de finalidade. Por exemplo, quando determinada instituição policial desagradar de forma subjetiva o Governador, basta imaginar uma paralisação grevista, como a que ocorreu no estado de São Paulo em 2008.

O falecido Governador Mário Covas, durante entrevista ao Programa Roda Viva da TV Cultura, foi questionado se considerava a proposta da desconstitucionalização das polícias como mais adequada para resolver as questões da segurança pública, sua resposta foi enfática: “Não acho a melhor, não!” (COVAS JUNIOR, 1998)

²⁴ Vide o item “1.11.4. Constitucionalização das instituições policiais brasileiras”.

4.1.26. Definição da estrutura básica

Em algumas propostas de unificação encontramos a definição de duas estruturas básicas, departamento de polícia ostensiva e departamento de investigações, porém, em outras, houve a preocupação de estabelecer outras estruturas, como órgãos de apoio ou especializados.

Entendemos que ambas as proposituras incorrem em erro essencial, pois o primeiro modelo estabelece subdivisão dentro da nova polícia. Seria como manter as atuais polícias dentro de uma nova instituição, mas separadas por departamentos. Defendemos que todos os policiais, uniformizados ou não, sejam integrados desde a unidade mais básica de polícia, conforme detalharemos quando tratarmos do modelo unificado²⁵. O segundo modelo, busca estabelecer estruturas sem considerar as divergências regionais.

4.1.27. Definição das carreiras básicas

As propostas de unificação que estipulam a definição de carreiras básicas visam à manutenção de alguns cargos policiais atualmente existentes como forma de minimizar a resistência institucional.

Porém, esta condição não coaduna adequadamente com os critérios normalmente defendidos nos estudos de unificação das instituições policiais, principalmente por tentar manter modelos adotados no sistema a ser extinto, notadamente a pluralidade de carreiras existentes nas Polícias Cíveis.

O principal não é definir a carreira, mas definir a estruturação das carreiras nas novas instituições policiais, num modelo vertical²⁶ que permita a ascensão profissional e, preferencialmente, adotando o sistema de carreira única²⁷.

4.1.28. Estruturação em carreiras

Determinada instituição é estruturada em carreiras quando dispõe de definições claras dos cargos e funções a serem exercidas, bem como os critérios de progressão funcional.

As carreiras podem ser verticais, com subordinação e promoções que partam da base

²⁵ Vide o item “5.2. Carreira”

²⁶ Vide o item “4.1.28. Estruturação em carreiras”.

²⁷ Vide o item “2.5. Carreira única e recrutamento lateral”.

até o topo, bem como horizontais, onde os funcionários permanecem na mesma carreira que ingressaram e, neste caso, as promoções ocorrem por níveis.

As Polícias Militares seguem o modelo militar que é tipicamente vertical, ao passo que as Polícias Civis adotam o sistema horizontal.

Um dos desafios da unificação das polícias estaduais é, justamente, a adequação destes dois modelos divergentes de carreira, principalmente nos lugares onde as Polícias Civis possuem muitas carreiras.

Porém, o espírito das propostas de criar a polícia estadual unificada em carreiras está mais voltado à questão das definições de cargos e funções, porém, quase sempre os autores dos projetos de unificação negligenciam a questão do aproveitamento adequado dos efetivos.

4.1.29. Exigência de formação escolar

Em tese, quanto maior a exigência escolar para ingresso nas instituições policiais, melhor será o perfil dos candidatos, mas, estas exigências devem considerar os aspectos regionais, sendo certo que no Brasil existem diversas localidades onde o acesso à educação é ainda precário.

Embora consideremos importante que policiais sejam selecionados entre indivíduos capacitados e educados, entendemos ser inviável estabelecer exigências que não possam ser atendidas em todo o território nacional.

Por isso, defendemos que a lei estabeleça critérios mínimos para o ingresso nas carreiras de base, facultando às autoridades estaduais aumentar esta exigência, conforme a realidade local.

Porém, entendemos que os cargos de nível intermediário em diante devam ser ocupados por policiais portadores de diploma universitário, para formar nas polícias efetivos profissionais qualificados.

Para isso ocorrer as instituições devem estabelecer mecanismos de apoio e incentivo, como a busca por convênios com faculdades ou auxílios financeiros para que os policiais possam ser matriculados em instituições superiores particulares.

Apoiar e incentivar o estudo superior para policiais é investimento de baixo custo que, invariavelmente, resulta na melhoria dos serviços prestados.

4.1.30. Forças armadas estaduais

Esta proposta busca devolver às Polícias Militares as suas funções de origem, quando

defendiam os Estados contra agressões externas ou eram utilizadas como polícia de ordem²⁸.

De certa forma, o retorno ao conceito inicial das Forças Públicas garantiria aos Governadores meios necessários para situações de descontrole dos aparelhos policiais unificados. Claro que esta situação extremada é remota e pouco provável, policiais são naturalmente cumpridores da lei.

Não podemos esquecer que estas funções separadas são, atualmente, desempenhadas pelas unidades de polícia de choque das Polícias Militares. Não atuam no policiamento ostensivo, possuem treinamento militar diferenciado e são mais fiéis aos desígnios do Poder Executivo. Por exemplo, no final da década de 1990 ocorreram vários movimentos grevistas nas Polícias Militares brasileiras que foram reprimidos pelas tropas de choque da mesma instituição.

4.1.31. Formação profissional padronizada na unidade da federação

Esta proposta é encontrada em muitas das propostas de unificação das polícias estaduais, mas, também está prevista na proposta que visa a desconstitucionalização das polícias.

De qualquer forma, mesmo persistindo a multiplicidade de instituições policiais, a padronização da formação é teoricamente possível, pois, boa parte do conteúdo é comum aos cursos de formação das Polícias Cíveis e Militares, como matérias jurídicas, forenses e de técnica policial, bastando equiparar a carga horária. Existe, porém, uma divergência específica que jamais poderá ser padronizada e que está relacionada com a formação militar.

As academias de Polícia Militar buscam transformar um civil em militar, transmitindo preceitos rígidos de hierarquia e disciplina, porém, nas academias da Polícia Civil o objetivo é outro, qual seja, transformar cidadãos em policiais. Não há treinamento para inculcar princípios ou regramentos novos aos ingressantes.

Para Bismael Batista de Moraes a formação militar deveria ser relegada a segundo plano, pois a principal finalidade das instituições policiais é justamente o policiamento e não os rituais militares.

“Para exercer o serviço policial, o essencial é treinamento para o policiamento, para fazer polícia, porque o cidadão, a comunidade como um todo, necessita, para a sua segurança comum, no dia-a-dia, do policial na rua e não no quartel.”
(MORAES, 1984: 52)

²⁸ Vide o item “2.3. Polícia de segurança pública, criminal e de ordem”.

4.1.32. Polícia municipal

A Constituição Federal atribuiu aos municípios a faculdade de criar Guardas Civis Municipais. Tal prerrogativa apresenta eficácia extremamente limitada, pois estas instituições não receberam a incumbência para atuarem diretamente no policiamento.

“Art. 144

(...)

§ 8º - Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.”

As demandas de segurança pública exigem maior participação do ente municipal e, como resultado, muitas Guardas Civis Municipais acabam atuando no policiamento ostensivo²⁹.

Obviamente o exercício desta atividade gera conflitos de competência com a Polícia Militar. Esta situação resultou na Proposta de Emenda à Constituição nº 534/2002 que visa incluir a proteção da população entre as atribuições das Guardas Civis Municipais.

Lembramos que a intenção deste trabalho não é estudar as questões relacionadas com o policiamento municipal, razão pela qual não emitiremos juízo de valor sobre a conveniência desta medida.

Porém, não podemos omitir que a resolução das deficiências da segurança pública exige maior participação de todas as esferas de governo, inclusive municipais. Neste aspecto, fica claro que o papel das Guardas Civis Municipais deve ser repensado.

4.1.33. Reserva de vagas em concursos

Nestas propostas os autores buscaram criar um caminho intermediário entre o recrutamento lateral³⁰ e a carreira única nas instituições policiais, assegurando determinada “cota” nos concursos de carreiras superiores para os integrantes das instituições.

A reserva de vagas em concursos públicos contraria alguns preceitos constitucionais brasileiros e, por isso, não é colocada em prática em outros certames. Nada impede, porém, a adoção de critérios meritórios, como a atribuição de pontos para a quantidade de tempo de serviço ou cursos realizados na instituição.

Entendemos que a inconstitucionalidade do estabelecimento de cotas torna a proposta

²⁹ Vide o item “4.1.3. Convênio para transferência de competências entre Estados e Municípios”.

³⁰ Vide o item “2.5. Carreira única e recrutamento lateral”.

impraticável, bem como o critério meritório de pontuação não é a melhor forma para o preenchimento de cargos superiores. Somos a favor da carreira única, desde que bem estruturada, como meio mais adequado para a profissionalização dos corpos policiais.

4.1.34. Secretaria Nacional de Segurança Pública

A Secretaria Nacional de Segurança Pública tem atribuições de assessoramento, planejamento, regulamentação, coordenação e fomento nas atividades de segurança pública.

Através dela importantes convênios são celebrados entre a União e os demais entes federativos, possibilitando o repasse de recursos que estimulam, fortalecem e aperfeiçoam as instituições policiais.

Foi responsável pela implementação da Rede de Integração Nacional de Informações de Segurança Pública (Rede INFOSEG)³¹, que permite o acesso de informações de interesse policial em todo território nacional.

Também coordena as atividades da Força Nacional de Segurança Pública, importante instrumento para garantir a lei e a ordem, nos lugares onde as forças regulares não forem suficientes.

Enfim, possui relevância incontestável nas questões de segurança pública, sendo importe ser mantida e aprimorada, justificando perfeitamente a sua previsão nos projetos relacionados com as instituições policiais brasileiras.

4.1.35. Carreira jurídica

As carreiras jurídicas possuem características comuns, como a exigência de formação superior em direito, prévia aprovação em concurso público de provas e títulos, exercício prioritário de funções ligadas à aplicação do direito, etc.

A carreira de Delegado de Polícia possui essas características, fato que levou a propositura da Proposta de Emenda à Constituição nº 549/2006, que visa reconhecer esta condição.

Porém, esta discussão não guarda qualquer relação com a questão da unificação das polícias estaduais, portanto, inexistente razão para ser inserida em propostas desta natureza.

Importante observar que apenas uma proposta de unificação pretende estabelecer a

³¹ Vide o item “4.1.14. Base de dados nacional”.

carreira jurídica, além de defender a manutenção da carreira de Delegado de Polícia.

O melhor conceito de polícia única pressupõe que todos os cargos guardem relação direta entre si, sendo difícil imaginar neste panorama a manutenção da carreira de Delegado de Polícia, pelo menos como a conhecemos atualmente.

Por outro lado, também não é possível criar uma nova instituição policial unificada sem prever obrigatoriamente a existência de profissionais com formação jurídica, principalmente para presidir as prisões em flagrante delito, momento onde a liberdade do acusado está em jogo. Portanto, é uma função que não pode ser entregue à leigos.

Na atual situação de polícias separadas, o reconhecimento da carreira de Delegado de Polícia como jurídica, não alterara os trabalhos desempenhados pelas polícias judiciárias. Porém, havendo a polícia única estadual, desaparece a figura do policial que exerce, com quase exclusividade, funções relacionadas com o direito, quebrando uma das principais características da carreira jurídica.

4.1.36. Conselhos Estaduais de Segurança Pública

Desperta a atenção que apenas um dos projetos analisados preveja a criação de Conselhos Estaduais de Segurança Pública, fato que demonstra o desconhecimento ou despreocupação dos autores, dos demais projetos, com relação à necessidade de um Sistema Nacional de Segurança Pública estruturado nacionalmente, conforme discorremos anteriormente³².

Os Conselhos Estaduais de Segurança Pública, como órgãos colegiados, teriam papel fundamental na mudança de paradigma da Segurança Pública que atualmente é tratada como política de governo, quando deveria ser política de Estado, independente do mandatário do Poder Executivo estadual ou seu partido político.

4.1.37. Conselhos Municipais de Segurança Pública

Nesta proposta encontramos a preocupação de integrar os Municípios nas questões relacionadas com a segurança pública. Atualmente estes entes federativos pouco podem contribuir, salvo na questão do apoio material às instituições policiais estaduais.

Na mesma esteira do nosso raciocínio sobre os Conselhos Regionais de Segurança

³² Vide o item “4.1.15. Conselho Nacional de Segurança Pública”.

Pública³³, caso seja implementado um Sistema Nacional de Segurança Pública, entendemos pela desnecessidade de Conselhos Municipais de Segurança Pública.

Porém, resta claro que os Municípios devem atuar nas questões de segurança pública, principalmente pela natural proximidade com os cidadãos, razão que defendemos a definição de representantes municipais nos Conselhos Estaduais de Transito, além da possibilidade de criação de órgãos municipais, sem poder normativo ou decisório, para integração dos Conselhos Comunitários de Segurança (CONSEG).

4.1.38. Corregedoria Nacional de Polícia

As Corregedorias de Polícia são importantes para a evolução e qualidade do serviço policial, pois apuram transgressões disciplinares e crimes cometidos por policiais.

A proposta para criação de uma Corregedoria Nacional de Polícia conduz a duas situações possíveis. Na primeira, teríamos um órgão sem eficácia punitiva, agindo como uma espécie de Ouvidoria, recebendo denúncias e reclamações, para encaminhar aos órgãos correspondentes. Na segunda, a pretensa Corregedoria Nacional de Polícia teria poderes investigatórios e punitivos, com atuação nacional.

No primeiro caso, não haveria, em tese, impedimentos legais, apenas o nome se apresenta como inapropriado, porém, no segundo caso, teríamos verdadeira invasão do pacto federativo, ferindo a competência dos Governadores dos Estados sobre o funcionalismo, além, é claro, de existir a possibilidade de ser utilizada como instrumento para fins políticos.

Existem questões mais relevantes sobre corregedoria de polícia que a hipotética criação de uma congênere nacional, como, por exemplo, a autonomia administrativa visando imparcialidade e objetividade, desvinculação estrutural que está em evidência e é defendida por muitos especialistas, como Benedito Domingos Mariano (2004: 42-46), inclusive em outros países, conforme aponta Albert J. Reiss Junior.

“Por terem surgido queixas contra a polícia, provenientes de entidades de direitos civis, está aumentando a pressão para investigações que sejam independentes de revisões pelos serviços internos da polícia ou pelas ouvidorias.” (REISS JUNIOR, 2003: 91)

4.1.39. Critérios para promoção

Promover significa valorizar e garantir a possibilidade de progressão profissional para

³³ Vide o item “4.1.16. Conselhos Regionais de Segurança Pública”.

trabalhadores de determinado segmento. No serviço público as promoções também visam preencher as vagas existentes nos diversos níveis de cada carreira e, como regra, são adotados dois critérios: a antiguidade e o merecimento.

Para fins de promoções por antiguidade são criadas listas que consideram o tempo de efetivo exercício dos servidores de cada carreira, ordenando seus integrantes a partir daquele que possui maior tempo e terminando naquele que tiver entrado, por último, no cargo.

Surgindo as vagas para promoção por antiguidade as vagas serão ocupadas pelos classificados nesta lista, sempre seguindo a ordem estabelecida.

Em tese, as promoções por merecimento existem para estimular os servidores públicos, promovendo antecipadamente aqueles que apresentaram eficiência ou melhores resultados.

Porém, não existem critérios objetivos para este tipo de promoção. Assim, normalmente as promoções por merecimento ocorrem com base nas indicações dos chefes de determinada instituição pública.

Obviamente, este sistema favorece os apadrinhados de uns em detrimento daqueles servidores públicos mais eficientes. Afinal, estes últimos normalmente trabalham próximo da população e longe dos olhos dos chefes da instituição, logicamente existem exceções, principalmente quando determinado servidor presta algum serviço de grande repercussão.

Muitos defendem que todas as promoções ocorram por antiguidade, mas esta solução eliminaria a possibilidade do reconhecimento meritório, retirando do administrador o instrumento estimulador.

Entendemos que o melhor caminho é o estabelecimento de critérios objetivos para promoção por merecimento, por exemplo, a administração pública poderia utilizar avaliações individuais de desempenho e considerar as qualificações do servidor.

Desta forma, as avaliações individuais resultariam em pontos que seriam somados a outros oriundos da apuração das qualificações de cada servidor como, por exemplo, cursos de aperfeiçoamento e pós-graduações.

Por justiça, estas avaliações individuais devem ser justificadas por escrito pelos avaliadores e serem passíveis de defesa por parte dos avaliados, principalmente nos casos de conceituação abaixo da média.

Além disso, para minimizar os efeitos de avaliações individuais indevidas, tanto favoráveis como desfavoráveis, a pontuação do servidor deverá considerar a média dos últimos anos trabalhados.

A apuração dos pontos das avaliações e qualificações produziria uma lista similar a

utilizada nas promoções por antiguidade, que seriam seguidas para o preenchimento das vagas existentes para promoção por mérito.

4.1.40. Funções de direção reservadas aos integrantes da instituição

A direção de instituições policiais deve repousar nas mãos dos seus integrantes ocupantes dos cargos mais elevados. Isso é natural, afinal, não é possível imaginar a condução de determinada instituição por pessoas alheias à profissão relacionada, ainda mais nas funções complicadas.

Basta considerar o absurdo que seria determinado tribunal dirigido por um engenheiro ou uma equipe médica coordenada por um advogado.

Embora óbvio, entendemos importante a determinação expressa reservando a condução da polícia única estadual a seus integrantes, como instrumento para evitar ou minimizar as inapropriadas interferências políticas, aliás, consideramos como ideal que a direção de todas as instituições públicas sejam reservadas aos seus profissionais de carreira. Tal condição evitaria o invariável loteamento de cargos que a sociedade está acostumada a acompanhar a cada troca de governo.

Importante lembrarmos que, atualmente, existe a expressa previsão constitucional que reserva a direção das instituições policiais aos seus integrantes, ou seja, esta proposta não modifica ou inova, apenas reafirma a situação atual.

4.1.41. Guarda Nacional

A idéia da criação da Guarda Nacional está relacionada com a possibilidade de o Governo Federal dispor de efetivos policiais para suprir necessidades temporárias em determinada Unidade da Federação.

Em 2004 foi criada a Força Nacional de Segurança Pública para tal finalidade. Esta força policial é composta por integrantes das Polícias Militares de diversos Estados, tendo sido utilizada com sucesso em algumas oportunidades.

Trata-se de recurso comum em diversos países, normalmente atuando mediante requisição da autoridade local, para conter desequilíbrios à ordem social.

O Ministério da Justiça criou, em 2010 a Força Nacional de Polícia Judiciária para auxiliar os Estados com dificuldades nas atividades de polícia judiciária. Foi utilizada pela primeira vez em Alagoas e ajudou a esclarecer inúmeros crimes.

4.1.42. Inamovibilidade

Determinadas carreiras públicas possuem a inamovibilidade, característica que assegura ao servidor a permanência no mesmo local de trabalho, só havendo remoção à pedido ou por interesse público. Nesta última hipótese o ato deverá ser devidamente motivado.

A inamovibilidade não constitui privilégio, longe disso, é garantia que assegura liberdade no desempenho de atividades que podem desagradar interesses de poderosos, evitando as punições travestidas de transferências. Além disso, existem as transferências imotivadas que servem apenas para liberar a vaga para ser ocupada por apadrinhados.

Ninguém discorda que a atividade policial pode desagradar algum detentor de poder ou influencia. Mas os policiais não estão entre as carreiras que possuem a prerrogativa da inamovibilidade. Curiosamente, são inamovíveis os Defensores Públicos, cujas atividades pouco atingem os poderosos.

Os reflexos negativos são evidentes, afinal ninguém em sã consciência deseja ser protegido por policiais que trabalhem com receio de contrariar interesses. Instituição policial eficiente é aquela que investiga e prende qualquer delinquente, desde o simples praticante de furtos até os criminosos de “colarinho branco”.

Por estas razões, resta óbvio que os integrantes das instituições policiais devem possuir a prerrogativa da inamovibilidade, como medida para aumentar a eficiência na atividade policial.

4.1.43. Manutenção do atual sistema dual

As propostas que defendem a manutenção do atual sistema dual buscam minimizar as resistências institucionais contra as mudanças.

Para isso, duas formas são apresentadas. Na primeira as competências são modificadas para atribuir o ciclo completo³⁴ às duas instituições policiais estaduais. A segunda forma retira o policiamento ostensivo das Polícias Militares, como forma de devolver estas instituições as suas funções originárias de polícia de ordem³⁵.

Aparentemente, ambas as propostas trazem implícita uma tentativa de modificação intermediária, que desconstitui o atual modelo de segurança pública e abre caminho para a

³⁴ Vide o item “4.1.24. Ciclo completo para atuais instituições policiais”.

³⁵ Vide o item “4.2.9. Polícia Militar sem policiamento ostensivo de combate à criminalidade”.

futura unificação.

Porém, consideramos que estas modificações geram mais problemas que soluções, principalmente na questão do ciclo completo que aumentaria exponencialmente os conflitos entre as instituições policiais.

Obviamente, estes conceitos destruiriam as atuais estruturas e facilitariam a unificação das polícias, mas fatalmente causaria estragos irreparáveis, principalmente para a população que perderia na qualidade de atendimento. Nunca é demais lembrar que a segurança pública protege vidas, bens e direitos de difícil reposição, não havendo espaço para experiências.

4.1.44. Padronização nacional do registro de ocorrência

O registro de ocorrências é a fonte de informação mais constante das instituições policiais. Cada unidade da federação possui seu sistema e forma de registro, existindo, ainda, diversas localidades que não utilizam sistemas conectados com computadores centrais.

Contrariando o senso comum, a padronização nacional não visa prioritariamente igualar a forma do registro de ocorrências. O objetivo principal é produzir estatísticas policiais mais homogêneas e precisas.

Estatísticas adequadas permitem o estudo e direcionamento de recursos, bem como o acompanhamento da eficácia de políticas de segurança pública.

Mesmo não havendo a unificação, a padronização nacional possibilitaria a consulta das ocorrências relacionadas com determinada pessoas em todos os estados. Desta forma, pode se tornar importante ferramenta no esclarecimento de crimes e integrar as informações colhidas pelas Polícias Cíveis e Militares, tornando mais ágil o atendimento à população.

4.1.45. Poder investigatório para o Ministério Público

Em quase todos os países do mundo ocorre, na persecução penal, a fase inicial ou preparatória denominada de investigação, existindo, na Europa, dois modelos distintos sobre o responsável pela condução deste procedimento preliminar: o inglês e o continental.

No sistema inglês, a incumbência de investigar crimes fica totalmente a cargo das instituições policiais. Nos demais países europeus o Ministério Público capitaneia as apurações, mas neste último caso sempre encontramos o Juizado de Instrução.

Fizemos estas necessárias considerações, pois é incontestável que o Brasil incorpora diversas tradições jurídicas européias, sendo certo que precisamos conhecer como o tema é

por lá conduzido. Muitos usam o velho mundo como paradigma nas discussões reformistas.

No Brasil, além da apuração da autoria e demais circunstâncias relacionadas com crimes, compete às polícias judiciárias (Polícia Federal e Polícias Cíveis dos Estados) a elaboração de relatórios, com valor jurídico, principalmente por conta de oitivas e indiciamentos.

Em primeira análise, o sistema nacional aparenta ser resultado da mistura de ambas as formas européias, porém, tal constatação está totalmente equivocada.

O modelo que seguimos é oriundo do período imperial, época em que o chefe da polícia era um Juiz. Quando ocorreu à separação do Judiciário da atividade policial, transferiu-se para a autoridade policial diversas das atribuições que antes eram exercidas pelos juizes de instrução. Desta forma nasceu a polícia judiciária brasileira.

Importante frisar que, na Europa, muitos países seguiram por caminho semelhante, porém o processo evolutivo europeu foi totalmente diverso do nosso, pois, nos mantivemos, com o passar do tempo, na mesma linha inicial.

Note-se que a extensão do poder investigatório ao Ministério Público não é, nem de longe, a adoção do sistema continental europeu. A intenção é atribuir uma faculdade e não um poder/dever vinculatório, isso se traduz na possibilidade do “*Parquet*” decidir se deve ou não investigar determinado fato delituoso.

Esta situação inusitada, por si, derruba o principal argumento dos defensores da ampliação nas atribuições do Ministério Público, pois, a quase totalidade alega que o sistema adotado no Brasil não é utilizado em nenhum outro lugar do mundo. Com a mudança proposta, certamente, criaríamos um novo sistema, ainda mais distante da prática mundial, onde manteríamos, de um lado, a polícia judiciária investigando e com algumas atribuições típicas de juizado de instrução, e do outro, os membros do Ministério Público que poderiam escolher, de forma totalmente subjetiva, quando deveriam realizar esta mesma atividade tão criticada.

Outro argumento favorável às investigações pelo Ministério Público é a da Constituição Brasileira não atribuir exclusividade às polícias judiciárias, havendo no Brasil diversas outras instituições que conduzem investigações, como, por exemplo, o Poder Legislativo, através das Comissões Parlamentares de Inquérito, Receita Federal, Banco Central, etc.

Realmente no Brasil a execução da atividade investigatória não é uma exclusividade policial. Porém, todos os órgãos que a realizam, sem nenhuma exceção, não são partes interessadas nas ações criminais, esta característica é única e exclusiva do Ministério Público.

Entendemos que esta condição específica do Ministério Público brasileiro o torna incompatível com a atividade investigatória. Afinal com a possibilidade de tal poder haveria dano irreparável ao equilíbrio processual, deixando a defesa, parte contrária na ação, em desigualdade de condições.

Quando tratamos de questões relacionadas aos direitos criminal e processual penal, a regra sempre será a interpretação restritiva, nunca a extensiva. O que se discute, inegavelmente, são as garantias individuais e o direito à liberdade do acusado, não cabendo ilações controversas em seu prejuízo.

Mesmo nos países que o Ministério Público conduz as investigações, existe a separação que retira de quem investiga o poder de acusar. Esta prática saudável visa evitar que o responsável pela investigação direcione seus trabalhos apenas para produzir provas incriminatórias.

Não é por outra razão que, até o presente momento, inexista no Brasil notícia sobre qualquer investigação conduzida pelo Ministério Público que tenha apontado alguém como inocente, nem mesmo pela negativa de autoria. Todas as investigações realizadas sempre resultaram no oferecimento da denúncia contra os investigados.

Provavelmente o argumento mais utilizado em favor da possibilidade do Ministério Público promover investigações reside na teoria dos poderes implícitos, segundo a qual “quem pode o mais, também pode o menos”.

Ora, tal teoria é controversa e deve ser invocada com extrema parcimônia, afinal se a aceitarmos como válida, nos casos envolvendo divergências sobre competências, fatalmente criaremos precedentes perigosos contra a segurança jurídica. Por exemplo, consideremos a seguinte situação hipotética: Determinado Magistrado toma conhecimento que um casal tem vida conjugal conturbada, com brigas diárias e diversos episódios de agressão, resolve ignorar a legitimidade das partes e propõe, ele próprio, a ação de separação dos contedores.

Sob o ponto de vista legal, tal hipótese é totalmente impensável e estapafúrdia, chegando a ser risível. Porém, se usarmos inadvertidamente a malfadada teoria dos poderes implícitos, o Magistrado estaria legitimado, afinal, quem pode o mais (julgar o mérito), também pode o menos (propor a ação).

A teoria dos poderes implícitos está relacionada com a possibilidade da prática de atos que estejam englobados pelas atribuições de determinada autoridade pública, não significando em autorização irrestrita para o exercício das funções de outras instituições.

Assim, um Delegado de Polícia pode realizar incursões investigativas quando não dispuser de Investigador de Polícia, mas, nunca poderá deliberar sobre o policiamento

ostensivo alegando que este é exercido por agentes da Autoridade Policial.

O último argumento que analisaremos reside no fato que não existe norma proibitiva à investigação, por parte do Ministério Público, bem como o artigo 129 da Constituição Federal legitimar implicitamente tal hipótese. Vejamos a citada norma constitucional:

“Art. 129 – São funções institucionais do Ministério Público:

(...)

VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;

VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;” (grifo nosso)

Da mesma forma que no caso da teoria dos poderes implícitos, é extremamente perigoso interpretar normas com base em subjetividades ou interesses institucionais, devemos entender a vontade do legislador.

Constitucionalmente compete ao Ministério Público o controle externo da atividade policial, por isso recebe toda investigação produzida pela polícia judiciária, podendo requisitar outras diligências investigatórias, que julgar necessário para seu convencimento ou a melhor elucidação dos fatos.

Neste ponto a Constituição Brasileira está bem clara, requisitar diligências investigatórias é muito diferente de realizar-las diretamente, não é crível que alguém possa considerar que uma conduta esteja englobada na outra.

Visando regulamentar a atividade investigatória do Ministério Público, bem como sanar esta divergência sobre a autorização implícita, o Conselho Nacional do Ministério Público editou a Resolução nº 13, de 02 de outubro de 2006. Esta, no artigo 1º diz:

“Art. 1º – O procedimento investigatório criminal é instrumento de natureza administrativa e inquisitorial, instaurado e presidido pelo membro do Ministério Público com atribuição criminal, e terá como finalidade apurar a ocorrência de infrações penais de natureza pública, servindo como preparação e embasamento para o juízo de propositura, ou não, da respectiva ação penal.”

Devemos recordar que resoluções são atos administrativos normativos, que visam disciplinar matéria sob competência específica de determinadas autoridades de alto escalão ou órgãos colegiados.

Embora o Conselho Nacional do Ministério Público seja órgão colegiado com competências relativas às atividades desenvolvidas pelo Ministério Público no Brasil, tal condição não significa que possa expandir as atribuições deste último através de simples

resolução.

Mesmo parecendo óbvio, nunca é demais lembrar que o poder discricionário dos agentes públicos, sem exceção, está totalmente limitado pelos ditames legais, não cabendo decidir sobre algo que extrapole o limite de sua competência.

Além destes argumentos, utilizados por juristas e debatedores, consideramos extremamente relevante consignar neste estudo o entendimento judicial sobre o tema.

Durante a primeira metade da década inicial deste século, o posicionamento do Supremo Tribunal Federal estava voltado para a impossibilidade da participação direta de membros do Ministério Público nas atividades de investigação criminal, conforme podemos constatar na seguinte jurisprudência:

“A Constituição Federal dotou o Ministério Público do poder de requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial (CF, art. 129, VIII). A norma constitucional não contemplou a possibilidade do parquet realizar e presidir inquérito policial. Não cabe, portanto, aos seus membros inquirir diretamente pessoas suspeitas de autoria de crime. Mas requisitar diligência neste sentido à autoridade policial.” (STF, HC nº 81.326/DF, Rel. Min. Nelson Jobim)

Porém, na segunda parte da citada década, houve mudança de posicionamento, surgindo decisões neste sentido, por exemplo:

“O poder de investigar compõe, em sede penal, o complexo de funções institucionais do Ministério Público, que dispõe, na condição de ‘dominus litis’ e, também, como expressão de sua competência para exercer o controle externo da atividade policial, da atribuição de fazer instaurar, ainda que em caráter subsidiário, mas por autoridade própria e sob sua direção, procedimentos de investigação penal destinados a viabilizar a obtenção de dados informativos, de subsídios probatórios e de elementos de convicção que lhe permitam formar a ‘opinio delicti’, em ordem a propiciar eventual ajuizamento da ação penal de iniciativa pública.” (STF, HC nº 89.837/DF, Rel. Min. Celso de Mello)

Ambos os Ministros Relatores se manifestaram diversas vezes sobre o tema, sempre com o mesmo entendimento. Porém, convém considerar que o Ministro Nelson Azevedo Jobim é oriundo da advocacia e o Ministro José Celso de Mello Filho do Ministério Público. É natural o incontestável alinhamento do primeiro com um modelo mais garantista aos acusados das infrações penais e, do segundo, com os anseios da sua instituição de origem.

Embora existam doutrinadores proclamando que a corrente majoritária tende favoravelmente ao poder investigatório do Ministério Público, não podemos ignorar o posicionamento contrário da Ordem dos Advogados do Brasil, instituição que congrega profissionais indispensáveis à administração Justiça, conforme disposto na Constituição

Federal³⁶.

Por conta disto, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn nº 3.836 – STF) contestando a legalidade da Resolução nº 13, de 02 de outubro de 2006, do Conselho Nacional do Ministério Público.

Em apertada síntese, questiona-se que matéria processual penal deve ser objeto do devido processo legislativo, não cabendo modificações pela via de ato administrativo normativo.

Sob nossa ótica, esta fundamentação de contestação está totalmente correta. Restou clara e evidente a invasão na competência legislativa, verdadeira normatização em causa própria, porém persiste a litispendência sobre o assunto, afinal a referida Ação Direta de Inconstitucionalidade ainda não foi objeto de decisão do Supremo Tribunal Federal.

É importante consignarmos que o relator responsável nesta Ação Direta de Inconstitucionalidade é o Ministro Enrique Ricardo Lewandowski, oriundo da Magistratura paulista, com formação e posicionamento, em tese, diverso dos dois Ministros que apontamos anteriormente.

Nosso entendimento sobre o tema, que não poderia ser diverso do legalista, é de que no atual contexto jurídico brasileiro não assiste ao Ministério Público o direito de presidir investigações criminais. Somente uma inovação legislativa poderia estender suas competências e qualquer mudança neste panorama deve passar, necessariamente, por profundas alterações constitucionais.

Não nos parece aceitável a criação de prerrogativa para o “*Parquet*” decidir, com base em critérios subjetivos, qual caso deve investigar, deixando os demais para a polícia, como se determinada vítima ou criminoso merecesse maior atenção do Ministério Público que todos os demais. A primeira garantia fundamental esculpida na Constituição Brasileira é a igualdade (artigo 5º, inciso I), não justificando qualquer tratamento diferenciado, mesmo nos casos de relevância.

Finalmente, não somos contrários à hipótese da transferência total do controle das investigações para o Ministério Público, como ocorre em outros países, desde que haja a devida autorização legal, nunca com base em teorias discutíveis ou normas produzidas com extrapolção de competência normativa.

Em última análise, toda esta relevante discussão não deve ser tratada em sede de projetos sobre mudanças das estruturas policiais, sendo um debate totalmente fora de

³⁶ “Art. 133 – O advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei.”

contexto.

4.1.46. Secretaria Nacional de Defesa Civil

Incontestavelmente, a criação da Secretaria Nacional de Defesa Civil significaria avanços importantes que garantiriam maior mobilidade e capacidade de atendimento nas áreas atingidas por catástrofes.

As calamidades geradas por chuvas ou incêndios de grande proporção seriam melhor resolvidas se houvesse um órgão nacional que coordenasse as ações, captando e direcionando os recursos.

Poderia, ainda, ser constituída uma Força Nacional de Defesa Civil para atuar nestes momentos críticos, bem como, manter estruturas emergenciais, como hospitais de campanha, sempre em condições de pronto emprego.

Apesar de não haver vinculação direta, a criação da Secretaria Nacional de Defesa Civil seria substancialmente incentivada com a desvinculação do Corpo de Bombeiros³⁷.

4.1.47. Subordinação direta ao Governador

As atuais instituições policiais estaduais estão subordinadas diretamente aos Governadores. A repetição desta condição nas propostas de unificação das instituições policiais tem o viés de expressar a manutenção desta condição.

Em linhas gerais, a referida subordinação significa que os Governadores detêm a palavra final nas decisões. Obviamente as instituições policiais possuem autonomia para funções rotineiras, mas sempre competirá ao Chefe do Executivo decidir sobre questões relevantes, além de nomear e demitir servidores.

4.1.48. Transferência dos militares estaduais para a reserva não remunerada

Esta proposta, diretamente relacionada com a desmilitarização das polícias, visa garantir a manutenção das prerrogativas aos militares estaduais.

Militares da reserva não remunerada constituem o efetivo mobilizável pelas Forças Armadas nos casos de guerra ou grave perturbação da ordem nacional, são as pessoas

³⁷ Vide o item “4.1.1. Desvinculação do corpo de bombeiros”

popularmente denominadas como “reservistas”.

Quando ocorre a mobilização, que é a convocação temporária para o exercício de suas atividades, os militares da reserva não remunerada retornam no mesmo posto ou graduação que ocupavam anteriormente, salvo quando houver declaração de aptidão à promoção no momento da passagem para a reserva. Neste caso, os mobilizados voltam no posto ou graduação imediatamente superior.

Porém, um fator indevidamente desconsiderado, é o de que policiais da ativa são imobilizáveis, mesmo que estejam na reserva não remunerada das Forças Armadas.

De qualquer maneira, é uma forma interessante para garantir transição com menos impacto para os militares estaduais, mas com eficácia praticamente inócua.

4.1.49. Vedação expressa de incorporação de uma polícia pela outra

O objetivo da unificação das polícias estaduais é criar uma nova polícia, mais eficiente e adequada para a prestação do serviço de segurança pública, resolvendo as conhecidas deficiências que enfrentamos atualmente.

Logicamente, se preservarmos alguma das instituições policiais já existentes, em detrimento de outra, estaremos elegendo um dos atuais modelos incompletos como o melhor e, desta forma, acabaremos mantendo condutas e vícios, principalmente da instituição que tiver prevalecido.

Entendemos desnecessária a proibição da incorporação de uma polícia pela outra. Basta que os projetos estabeleçam de forma inequívoca a vontade pela formação de novo modelo de instituição policial.

4.1.50. Vitaliciedade

Antes de qualquer discussão sobre vitaliciedade, sempre se faz necessário esclarecer as diferenças entre este instituto e a estabilidade de servidores públicos.

Constitucionalmente, em regra, no serviço público todos os servidores públicos são estáveis, sendo a vitaliciedade uma exceção garantida apenas para determinadas carreiras, como os Magistrados e os membros do Ministério Público.

Em ambos os casos o direito de permanência somente se aperfeiçoa após o decurso de determinado lapso temporal. Trata-se do chamado estágio probatório que constitui meio para avaliação dos ingressantes no serviço público, antes de sua confirmação no quadro

permanente.

Neste sentido, a Constituição Federal assegura, após dois anos, a vitaliciedade aos Juízes (artigo 95, inciso I) e aos membros do Ministério Público (artigo 128, § 5º, inciso I, alínea “a”). Para os demais servidores a estabilidade é alcançada quando completam três anos de serviço (artigo 41, caput).

“Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.

(..)

Art. 95. Os juízes gozam das seguintes garantias:

I - vitaliciedade, que, no primeiro grau, só será adquirida após dois anos de exercício, dependendo a perda do cargo, nesse período, de deliberação do tribunal a que o juiz estiver vinculado, e, nos demais casos, de sentença judicial transitada em julgado;

(...)

Art. 128

(...)

§ 5º - Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros:

I - as seguintes garantias:

a) vitaliciedade, após dois anos de exercício, não podendo perder o cargo senão por sentença judicial transitada em julgado;” (grifo nosso)

Existe exceção constitucional relativa ao direito de estabilidade para os militares das Forças Armadas (artigo 142, § 3º, inciso X) e militares estaduais (artigo 42, § 1º). Nestes casos leis específicas regulamentam os critérios para aquisição do direito de permanência estável.

“Art. 42 Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 1º Aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições do art. 14, § 8º; do art. 40, § 9º; e do art. 142, §§ 2º e 3º, cabendo a lei estadual específica dispor sobre as matérias do art. 142, § 3º, inciso X, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos governadores.

(...)

Art. 142

(...)

§ 3º Os membros das Forças Armadas são denominados militares, aplicando-se-lhes, além das que vierem a ser fixadas em lei, as seguintes disposições:

(...)

X - a lei disporá sobre o ingresso nas Forças Armadas, os limites de idade, a estabilidade e outras condições de transferência do militar para a inatividade, os direitos, os deveres, a remuneração, as prerrogativas e outras situações especiais dos militares, consideradas as peculiaridades de suas atividades, inclusive aquelas cumpridas por força de compromissos internacionais e de guerra.”

Fundamentalmente a diferença entre a estabilidade e a vitaliciedade está na forma da

perda do cargo público.

Estabelece o artigo 41, § 1º, da Constituição Federal, que o servidor público estável pode ser demitido por sentença judicial transitada em julgado (inciso I), processo administrativo (inciso II) e avaliação periódica de desempenho (inciso III). Obviamente em todas as hipóteses sob o crivo do contraditório e da ampla defesa.

Os vitalícios somente perdem seus cargos mediante sentença judicial transitada em julgado, conforme previsão constitucional existente nos mesmos locais que asseguram o direito de vitaliciedade aos Juízes (artigo 95, inciso I) e membros do Ministério Público (artigo 128, § 5º, inciso I, alínea “a”).

Obviamente, as decisões administrativas que determinarem à perda do cargo de servidores públicos estáveis podem ser reformadas judicialmente, mas permanecerão válidas até decisão judicial.

Neste ponto é importante consignar o entendimento defendido por alguns doutrinadores, entre eles o Desembargador Álvaro Lazzarini (2000, p. 222-240), que a Constituição Federal também assegurou a vitaliciedade aos militares, embora o tenha feito de forma implícita.

De fato, o texto constitucional assegura que os Oficiais das Forças Armadas só perdem seu posto após decisão transitada em julgado (artigo 142, § 3º, inciso VI) e atribuiu competência à Justiça Militar Estadual para determinar a perda do posto dos Oficiais e a graduação dos Praças das Polícias Militares (artigo 125, § 4º, *in fine*).

“Art. 125. Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.

(...)

§ 4º Compete à Justiça Militar estadual processar e julgar os militares dos Estados, nos crimes militares definidos em lei e as ações judiciais contra atos disciplinares militares, ressalvada a competência do júri quando a vítima for civil, cabendo ao tribunal competente decidir sobre a perda do posto e da patente dos oficiais e da graduação das praças.

(...)

Art. 142

(...)

§ 3º Os membros das Forças Armadas são denominados militares, aplicando-se-lhes, além das que vierem a ser fixadas em lei, as seguintes disposições:

(...)

VI - o oficial só perderá o posto e a patente se for julgado indigno do oficialato ou com ele incompatível, por decisão de tribunal militar de caráter permanente, em tempo de paz, ou de tribunal especial, em tempo de guerra;”

Se analisarmos que o diferencial entre estabilidade e vitaliciedade é justamente a restrição na forma de exclusão do servidor público, vemos que, no segundo caso, esta apenas

pode ocorrer por meio de sentença judicial definitiva. Perceberemos, então, que a corrente defensora da existência de vitaliciedade para os militares está correta.

A vitaliciedade existe no Brasil como meio de garantir aos Magistrados e Promotores a segurança para atuarem livremente, mesmo contra interesses de personalidades importantes.

Existe certa razão na extensão desta prerrogativa aos Oficiais das Forças Armadas, afinal são cargos relevantes e diretamente relacionados com a segurança nacional. Não nos parece, entretanto, razoável que militares estaduais também sejam vitalícios.

Segurança pública é um serviço essencial prestado pelo Estado e seus servidores são imbuídos de grande potencial de interferência nas liberdades individuais. Quando determinado agente demonstra não possuir condições para exercer estas relevantes funções, deve ser imediatamente retirado da instituição.

Não é aceitável que o administrador público fique impossibilitado de decidir pela imediata exclusão dos policiais que demonstrem ser inadequados, dependendo de sentença judicial definitiva que pode demorar anos para ocorrer.

Por esta razão, consideramos contra-indicada qualquer hipótese de vitaliciedade dos integrantes das carreiras policiais, mesmo que ocorra a unificação.

4.2. Outros projetos

Além dos projetos de unificação das polícias analisados, foram apresentadas três outras propostas que também merecem análise, principalmente porque trazem alguns conceitos que não estudamos.

Visando evitar a duplicidade desnecessária de considerações, somente estudamos os conceitos que não foram analisados anteriormente neste trabalho, bem como, manteremos o mesmo critério de ordenação adotado.

Tabela 14 – Outras Propostas de Emenda à Constituição relacionadas com a unificação das polícias estaduais

	Governador Mário Covas	Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia	446/2001
Convênio para transferência de competências entre Estados e Municípios	X	X	
Extinção dos Tribunais Militares Estaduais	X	X	
Prazos para implantação	X	X	
Prévia avaliação dos atuais policiais antes da migração	X	X	

	Governador Mário Covas	Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia	446/2001
Definição da quantidade de níveis hierárquicos		X	
Definição das carreiras básicas		X	
Definição de limites para diferenças remuneratórias		X	
Desmilitarização		X	
Desvinculação da polícia científica		X	
Desvinculação do corpo de bombeiros		X	
Desvinculação dos Departamentos de Trânsito		X	
Estruturação em carreiras		X	
Extinção do inquérito policial		X	
Limite de idade para a permanência no serviço policial		X	
Órgão permanente		X	
Ouvidorias com controle externo da atividade policial		X	
Poder investigatório para o Ministério Público		X	
Polícia Civil com ciclo completo	X		
Polícia Federal competente para apurar crimes contra os Direitos Humanos	X		
Polícia Militar sem policiamento ostensivo de combate à criminalidade	X		
Polícia única		X	
Possibilidade de convocação de membros de outras instituições para complementação do policiamento ostensivo durante a transição	X		
Prazo de dez anos para a aquisição da estabilidade		X	
Proibição da permanência de presos nas carceragens das delegacias		X	
Realização de plebiscito			X

4.2.1. Prévia avaliação dos atuais policiais antes da migração

Esta proposta visa criar processo seletivo para aferir capacidade e idoneidade dos atuais integrantes das instituições policiais, impedindo que policiais problemáticos ingressem na polícia unificada.

Apesar da evidente preocupação com a qualidade do efetivo da nova polícia unificada, a subjetividade da avaliação de idoneidade a torna flagrantemente inconstitucional. Afinal, não observa a garantia fundamental do princípio da inocência (artigo 5º, inciso LVII, da Constituição Federal de 1988).

“Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

LVII - ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória;”

Não podemos esquecer que o simples fato de algum policial estar respondendo a procedimentos disciplinares ou processos judiciais não o torna automaticamente culpado. Ao contrário, muitos são absolvidos e, neste caso, impedir o seu ingresso na nova instituição policial unificada, antes da decisão definitiva, constituiria grave injustiça.

Por outro lado, confirmando a veracidade das acusações ou sobrevivendo decisão judicial condenatória, basta excluir o policial das fileiras da polícia unificada. Não existe qualquer empecilho para esta medida.

Aliás, a proposta da seleção prévia não possui eficácia prática, afinal mesmo que ocorra o impedimento de ingresso na polícia unificada de policiais que respondam a processos judiciais ou procedimentos disciplinares, estes permaneceriam na função original até o término do processamento.

4.2.2. Definição da quantidade de níveis hierárquicos

Normalmente as forças policiais do mundo apresentam a característica da utilização de poucos níveis hierárquicos como medida para aproximar a base do topo.

No Brasil as Polícias Militares adotam os postos e graduações similares aos existentes no Exército Brasileiro³⁸, ou seja, possuem treze níveis hierárquicos: Soldado, Cabo, Terceiro Sargento, Segundo Sargento, Primeiro Sargento, Subtenente, Aspirante-a-Oficial, Segundo Tenente, Primeiro Tenente, Capitão, Major, Tenente-Coronel e Coronel³⁹.

Em contrapartida, as Polícias Civis possuem essencialmente dois níveis hierárquicos, o primeiro constituído pela Autoridade Policial (Delegado de Polícia) e as carreiras Técnico-Científicas (Perito Criminal e Médico Legista), o segundo constituído pelos Agentes da Autoridade (Escrivão, Investigador, Detetive, Papiloscopista, Carcereiro, etc.), e, dentro de cada carreira, existem sub-níveis hierárquicos, normalmente denominados como classes.

Esta estruturação motivou as respostas obtidas na pesquisa da Secretaria Nacional de Segurança Pública, onde a maioria dos Praças afirmam que nas Polícias Militares existe um número excessivo de níveis hierárquicos, opinião compartilhada por aproximadamente 40% dos Oficiais, porém, estes índices são bem menores nas respostas dos integrantes das Polícias Civis.

³⁸ Exceto as graduações de Taifeiros e os postos de Oficiais Gerais.

³⁹ Segundo o site Wikipédia, a Brigada Militar do Rio Grande do Sul aboliu duas Graduações (Cabo e Terceiro Sargento) e dois Postos (Aspirante-a-Oficial e Segundo Tenente), a Polícia Militar do Estado da Bahia suprimiu duas Graduações (Segundo Sargento e Terceiro Sargento) e o Posto Segundo Tenente e, por fim, na Polícia Militar do Estado do Tocantins foi abolido o Posto de Segundo Tenente.

Tabela 15 – Quantidade de níveis hierárquicos

		Polícia Civil		Polícia Militar	
		Delegados	Agentes	Oficiais	Praças
6. Há um número excessivo de níveis hierárquicos em sua instituição	Sim	27,6%	24,6%	39,6%	65,2%
	Não	71,4%	73,3%	59,4%	31,6%
	Não sei	0,9%	2,1%	0,9%	3,2%

Fonte: Consulta nacional aos profissionais de segurança pública (SOARES, ROLIM e RAMOS, 2009: 29).

Entendemos que a quantidade de níveis hierárquicos deve ser estabelecida, como forma para uniformizar as instituições policiais, mas como dissemos anteriormente⁴⁰ será um grande desafio aproveitar os ocupantes das carreiras das Polícias Cíveis e Militares na estrutura da polícia estadual unificada.

4.2.3. Definição de limites para diferenças remuneratórias

Esta proposta visa proteger os integrantes das instituições policiais de políticas salariais que favoreçam determinado nível hierárquico.

Não foram poucas as oportunidades que governos concederam aumentos diferenciados para os ocupantes dos cargos mais altos das instituições policiais, como forma de inviabilizar reivindicações classistas.

Limites para diferenças é totalmente diferente do estabelecimento de percentuais salariais entre os cargos, nesta segunda hipótese todos os salários são reajustados equitativamente.

Porém, a simples limitação não impede que determinado governante conceda um reajuste e, em seguida, aumente a diferença até o limite estabelecido, ou seja, há margens para manobras que poderiam minimizar reajustes.

Retornaremos à questão das diferenças remuneratórias quando apresentarmos⁴¹ o modelo de unificação que entendemos como mais adequado.

4.2.4. Desvinculação dos Departamentos de Trânsito

Em alguns Estados brasileiros os Departamentos de Trânsito são vinculados às respectivas Secretarias de Segurança Pública.

⁴⁰ Vide o item “4.1.28. Estruturação em carreiras”.

⁴¹ Vide o item “5.4. Vencimentos”.

De fato, a atividade administrativa de trânsito pouca relação guarda com as funções policiais, por esta razão não existem justificativas contundentes que justifiquem a vinculação com a atividade de segurança pública.

Por outro lado, é necessário entendermos que muitos crimes de autoria desconhecida ocorrem no trânsito de veículos, principalmente homicídios culposos. Por isso, é indispensável a existência de acesso irrestrito às informações de condutores e veículos, pois, é claro, estes cadastros constituem instrumento para o esclarecimento de outros delitos, por exemplo, quando a foto do prontuário do condutor é utilizada para reconhecimento ou quando a pesquisa por fragmentos de placas ajuda a localizar veículos envolvidos com crimes.

A desvinculação dos órgãos de trânsito é uma tendência nacional tanto que, em São Paulo, Estado que detêm a maior frota de veículos, está em curso estudo que resultará na separação do Departamento Estadual de Trânsito da estrutura da Secretaria da Segurança Pública, através do Decreto nº 56.642, de 03 de janeiro de 2011. Porém, até a conclusão do presente trabalho, esta modificação ainda não havia sido realizada.

4.2.5. Extinção do inquérito policial

É consensual que a equivocada metodologia de prender para investigar deve ser modificada, direcionando os trabalhos do crime para os criminosos. As técnicas de investigação devem ser aperfeiçoadas e empregadas com maior regularidade, dentre elas as investigações periciais e científicas.

E, neste contexto, muitos especialistas criticam o inquérito policial, com certa razão, mas alguns aspectos importantes devem ser considerados.

Não é possível simplesmente extinguir o inquérito policial. Fatalmente, no seu lugar surgiria novo procedimento para o registro dos atos policiais e a concentração de provas obtidas, ou seja, haveria simples troca de nomenclatura.

A crítica mais factível de inadequação é o instituto do indiciamento, que muitos entendem como verdadeira afronta ao princípio constitucional da presunção de inocência.

Devemos lembrar que o indiciamento não significa culpa ou condenação. Trata-se de ato no qual o presidente do inquérito policial aponta haver materialidade e indícios suficientes de autoria. Além disso, não vincula o Ministério Público no conseqüente oferecimento da denúncia e, muito menos, o recebimento desta por parte do Judiciário.

Também não podemos ignorar que o princípio da presunção de inocência não é absoluto, razão pela qual existem hipóteses de prisões cautelares que podem ser decretadas no

transcorrer da investigação ou do processo.

Em última análise, o princípio da presunção de inocência nunca constituiu obstáculo para atos seguintes da persecução penal, mesmo para os que contêm viés de atribuir fatos criminosos e autorias, como o oferecimento e recebimento da denúncia ou, ainda, a pronúncia nos crimes dolosos contra a vida.

Existem duas constatações possíveis. Na primeira o indiciamento constitui constrangimento ao princípio da inocência ao apontar, em fase administrativa, determinada pessoa como autora de crimes. Na segunda vertente esta condição não traz prejuízos aos investigados, pois somente as condenações judiciais definitivas constituem gravame nos antecedentes dos autores.

Diante destas considerações, podemos aferir que ambos os argumentos possuem razão parcial. É incontestável que o indiciamento atinge moralmente o investigado, note-se que é um dano subjetivo e personalíssimo. Por outro lado, não constituindo reflexos externos ao inquérito policial, o indiciamento não modifica substancialmente a vida do indiciado perante a sociedade.

Obviamente existe a possibilidade de erros policiais e indiciamentos indevidos. Nestas situações, restando claro o dano moral sofrido, caberia à vítima propor ação para buscar a devida reparação.

Alguns defensores da extinção do inquérito policial argumentam que se trata de instrumento totalmente dispensável, por não vincular a denúncia oferecida pelo Ministério Público, além do fato de que as provas colhidas no âmbito policial são totalmente refeitas na fase judicial.

Com o devido respeito, estes argumentos demonstram desconhecimento processual penal ou, pior ainda, posicionamentos movidos por interesses institucionais ou pessoais.

Realmente, o inquérito policial não interfere no convencimento e propositura da ação penal por parte do Membro do Ministério Público, mas, em contrapartida, a denúncia também não vincula o Poder Judiciário e ninguém ousaria insinuar que isso a torna desnecessária. Então, pela lógica, esta característica não serve como base para tornar procedimentos desnecessários.

No mesmo sentido, é totalmente falaciosa a afirmação de que todas as provas são refeitas na fase judicial. Apenas os interrogatórios, oitivas e reconhecimentos são realizadas novamente na presença do Magistrado, justamente para proporcionar o contraditório e a ampla defesa, além, é claro, permitir o adequado convencimento da Autoridade Judiciária proporcionado pela proximidade da pessoa ouvida.

Aliás, é praticamente impossível reproduzir outras provas em juízo, salvo algumas que possam ser realizadas novamente sem causar prejuízo à defesa ou acusação (perícia contábil, por exemplo). Porém, na grande maioria dos casos, a própria fragilidade dos indícios só permite que as provas sejam constituídas imediatamente após o fato delituoso, principalmente as relacionadas com local de crime.

Claro que o inquérito policial necessita ser revisto e modernizado, ninguém discorda desta constatação, porém não podemos convalidar argumentos enganosos sobre a possibilidade de sua simples extinção. Como dissemos antes, fatalmente no seu lugar outro procedimento similar seria estabelecido.

4.2.6. Limite de idade para a permanência no serviço policial

A limitação de idade para a permanência no serviço policial apresenta dois resultados práticos, primeiramente, em tese, impõe um maior ritmo de aposentadorias, situação que dinamiza as promoções e a renovação dos efetivos policiais, segundo, evitando que policiais com idade avançada permaneçam no serviço ativo, embora esta última possua eficácia contestável.

Atualmente já existe limitação de idade para a permanência no serviço público. A Constituição Federal prevê a aposentadoria compulsória para os servidores que alcançarem os setenta anos de idade.

“Art. 40

(...)

§ Primeiro Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma dos §§ Terceiro e 17:

(...)

II - compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição;”

A aposentadoria compulsória atinge aqueles servidores que possuem condições para solicitar a aposentadoria, mas por liberalidade pessoal permanecem trabalhando. Existem inúmeras razões que motivam policiais que poderiam se aposentar a permanecerem no serviço ativo, atualmente o mais evidente é a política salarial baseada em adicionais e abonos⁴².

De qualquer forma, consideramos necessário o estabelecimento de limite para a permanência no serviço ativo para os ocupantes do cargo mais alto das instituições policiais.

⁴² Vide o item “5.4. Vencimentos”.

Esta aposentadoria compulsória ocorreria após alguns anos para todos aqueles que já tivessem cumprido os requisitos necessários de tempo de contribuição.

Esta medida solucionaria a atual questão do atravancamento nas promoções, pois muitos policiais dos postos mais altos das instituições permanecem no serviço ativo ocupando uma vaga até a ocorrência da aposentadoria compulsória. Alguns permanecem nesta situação por inúmeros anos.

4.2.7. Ouvidorias com controle externo da atividade policial

Ouvidorias são órgãos que recebem denúncias e reclamações relacionadas com a atividade policial, registram e encaminham as respectivas Corregedorias para fins de apuração, bem como, cobram os resultados obtidos.

As marcas características de qualquer órgão ouvidor são justamente a desvinculação e a imparcialidade na captação das insatisfações com o serviço prestado. Caso as Ouvidorias de Polícia recebessem a prerrogativa do controle externo da atividade policial, romperíamos estas condições essenciais, ou seja, criaríamos mais um órgão dentro da estrutura da segurança pública.

Evidentemente as Ouvidorias, por serem instrumentos sociais de controle da atividade policial, devem ser fortalecidas, mas fortalecer não significa descaracterizar suas finalidades.

Esta proposta, defendida apenas no projeto oriundo do Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia, aparentemente, visa garantir às Ouvidorias de Polícia uma posição no sistema de segurança pública que as torne indispensáveis, constituindo uma forma de assegurar que sempre existam.

Nosso entendimento é o de que tal preocupação é desnecessária e imotivada, afinal o projeto foi criado há doze anos e até o presente momento, nenhuma Ouvidoria foi extinta. São órgãos que já se estabeleceram como definitivos.

4.2.8. Polícia Federal competente para apurar crimes contra os Direitos Humanos

Esta proposta visa garantir que crimes contra os Direitos Humanos perpetrados por policiais estaduais sejam apurados por órgão policial externo. A defesa desta exclusividade de competência foi produzida no calor dos fatos que ficaram mundialmente conhecidos como “caso da Favela Naval”⁴³.

⁴³ Em 1997 policiais militares paulistas foram filmados agredindo moradores da Favela Naval em Diadema. Tragicamente um dos policiais envolvidos disparou sua arma e acabou tirando a vida de uma das vítimas.

Devemos considerar que, em tese, a maioria dos crimes violentos são cometidos sob o desrespeito aos Direitos Humanos. Assim, a atribuição exclusiva poderia constituir uma indevida carga de atribuições à Polícia Federal Brasileira, resultando em indesejado efeito contraproducente.

Não podemos esquecer que as polícias estaduais atendem diuturnamente inúmeras vítimas de violências que se relacionam com desrespeito aos Direitos Humanos, como tratamentos desumanos e cruéis, restrição de liberdades, trabalho análogo ao escravo, etc.

Na questão do desrespeito aos Direitos Humanos por integrantes das instituições policiais, nossa opinião é de que outros mecanismos de acompanhamento e cobrança devam ser estimulados, como as Corregedorias e Ouvidorias de Polícia.

4.2.9. Polícia Militar sem policiamento ostensivo de combate à criminalidade

Esta proposta guarda íntima similaridade com a proposta que defende a transformação das Polícias Militares em forças armadas estaduais⁴⁴, ou seja, pretende devolver estas instituições as suas funções de origem, antes utilizadas como polícia de ordem⁴⁵.

Assim, sendo o policiamento ostensivo uma função de natureza civil deveria ser atribuído à instituição desmilitarizada, condição defendida por muitos especialistas, como Benedito Domingos Mariano (2004: 32) e Bismael Batista de Moraes (1986: 52).

Como já estudamos⁴⁶, assim como as Polícias Militares brasileiras, diversas outras polícias do mundo seguem o modelo da gendarmaria francesa e, nem por isso, se tornaram incompatíveis com o policiamento ostensivo. Obviamente a discussão deve residir se este modelo é adequado ou não à realidade brasileira.

A questão do problema crônico da segurança pública, gerado pela dualidade de instituições concorrentes e de ciclo incompleto, é muito mais importante que o debate sobre a adequação ou não do modelo francês de estrutura policial no Brasil.

4.2.10. Possibilidade de convocação de membros de outras instituições para complementação do policiamento ostensivo durante a transição

A possibilidade de convocação de membros de outras instituições durante a transição só foi defendida na proposta do Governador Mário Covas, porém, constitui solução eficaz

⁴⁴ Vide o item “4.1.30. Forças armadas estaduais”.

⁴⁵ Vide o item “2.3. Polícia de segurança pública, criminal e de ordem”.

⁴⁶ Vide o item “1.5. O modelo policial francês”.

para as dificuldades de transição, principalmente as relacionadas com os prazos para a unificação⁴⁷.

Obviamente, a proposta guarda relação diretamente com o projeto apresentado, o qual não prevê a unificação das polícias estaduais, mas, sim, a transferência do policiamento ostensivo das Polícias Militares para as Polícias Civas, por isso trata unicamente da suplementação no policiamento ostensivo.

No caso da unificação gradual⁴⁸ ou criação de nova polícia⁴⁹ independente das já existentes, bastaria aproveitar a idéia e estabelecer a possibilidade de convocação dos integrantes das atuais instituições policiais estaduais, para complementar o policiamento ostensivo ou judiciário.

4.2.11. Prazo de dez anos para a aquisição da estabilidade

A estabilidade do servidor público somente se aperfeiçoa depois de decorrido determinado lapso temporal de efetivo exercício, quando termina o denominado estágio probatório.

O estágio probatório existe para permitir a administração acompanhar os novos servidores, analisando seus atos e resultados, excluindo aqueles que se demonstrem incompatíveis ou ineficientes.

Como regra, a Constituição Federal estabelece o prazo de três anos para a aquisição de estabilidade.

“Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.”

Porém, existem algumas exceções desta regra que são previstas na Constituição Federal, dentre elas, a relacionada com a aquisição de estabilidade para os militares das Forças Armadas, para estes os critérios são estabelecidos em norma infraconstitucional.

“Art. 142

(...)

§ Terceiro Os membros das Forças Armadas são denominados militares, aplicando-se-lhes, além das que vierem a ser fixadas em lei, as seguintes disposições:

(...)

X - a lei disporá sobre o ingresso nas Forças Armadas, os limites de idade, a

⁴⁷ Vide o item “4.1.8. Prazos para implantação”.

⁴⁸ Vide o item “5.1.2. Unificação gradual”.

⁴⁹ Vide o item “5.1.3. Terceira via”.

estabilidade e outras condições de transferência do militar para a inatividade, os direitos, os deveres, a remuneração, as prerrogativas e outras situações especiais dos militares, consideradas as peculiaridades de suas atividades, inclusive aquelas cumpridas por força de compromissos internacionais e de guerra.”

Com isso, o Estatuto dos Militares (Lei nº 6.880 de 09 de dezembro de 1980) estabeleceu o prazo de dez para fins de aquisição de estabilidade pelos Praças, pois os Oficiais são considerados estáveis após receberem o Posto.

“Art. 50. São direitos dos militares:

(...)

IV - nas condições ou nas limitações impostas na legislação e regulamentação específicas:

a) a estabilidade, quando praça com 10 (dez) ou mais anos de tempo de efetivo serviço;”

Este longo prazo possui justa motivação, afinal parte do efetivo das Forças Armadas é composto por militares temporários que normalmente ingressaram para o serviço militar obrigatório. Estes podem solicitar sucessivas prorrogações até atingir o limite estabelecido (inferior aos dez anos), momento que são obrigatoriamente transferidos para a reserva não remunerada. Resumindo, o objetivo é evitar que militares não concursados se tornem estáveis.

Porém, não há motivos para que policiais se submetam a estágio probatório tão longo. Primeiramente porque são concursados e titulares de cargos efetivos, depois pelo simples fato que três anos são suficientes para quaisquer avaliações.

Os defensores deste prazo maior alegam que esta condição assegura melhor efetividade no controle e demissão de policiais com desvio de conduta.

Não há razão para estas alegações, afinal mesmo estáveis os policiais podem ser demitidos a qualquer tempo, bastando haver decisão neste sentido em processo administrativo, obviamente sob o contraditório e a ampla defesa.

Além disso, outros instrumentos disciplinares servem para auxiliar e assegurar eficácia a este tipo de procedimento administrativo, como o afastamento preventivo de policiais.

Existem, ainda, alguns que afirmam que o prazo maior no estágio probatório constitui fator inibitório para a violência policial, pois os não efetivados se conteriam por receio da exoneração sumária.

Tal argumentação é claramente simplista. Primeiro porque ignora o fato que qualquer policial, estável ou não, pode ser demitido por este tipo de desvio, segundo por atribuir levemente que a estabilidade seja fator estimulador a prática de atos violentos.

Infelizmente, a violência está na natureza humana e é estimulada por alguns fatores

externos. Claro que a resistência contra a prática de atos violentos deve ser maior em profissionais que desempenham funções policiais, mas, certamente não será um tempo maior de instabilidade no emprego que constituirá mecanismo eficaz contra a violência policial.

Por todos estes argumentos, entendemos que o estabelecimento de prazo maior de estágio probatório não constitui meio eficiente para melhorar o serviço prestado pelos profissionais de segurança pública, ao contrário, o temor desnecessário do policial pela manutenção do emprego pode constituir fator inibitório, com graves prejuízos à sociedade.

4.2.12. Proibição da permanência de presos nas carceragens das delegacias

A permanência de presos nas carceragens de delegacias constitui uma das maiores causas de diminuição na eficiência policial. Os presos precisam ser conduzidos para audiências, necessitam ser levados para tratamento médico e, é claro, ocupam inúmeros policiais no transporte e vigilância.

Além disto, a carceragens de delegacias não são instalações adequadas para a manutenção de presos, fato que somado à superlotação constitui grave ofensa aos Direitos Humanos dos encarcerados. Note-se que os encarcerados em delegacias não têm nem a possibilidade de trabalho para fins de remição de pena⁵⁰.

Não podemos ignorar que a realidade brasileira dificulta a existência de estabelecimentos penais adequados para todos os presos, notadamente em Estados menos ricos, por isso, se torna necessário o estabelecimento de parcerias com o Governo Federal para a construção de presídios.

4.2.13. Realização de plebiscito

O objetivo claro da proposta para a realização de plebiscito é compartilhar com a sociedade a decisão sobre alterar ou manter do atual modelo de segurança pública.

Em que pese ser instrumento democrático e legítimo, consideramos ser caminho inapropriado para definir os rumos necessários.

Pensamos desta forma, em razão do pouco esclarecimento popular sobre as questões de segurança pública. Não raro, muitos desconhecem as funções das polícias existentes ou, pior, nem sabe quantas e quais instituições são responsáveis pelas atividades policiais.

⁵⁰ A remição da pena é um instituto ressocializador de presos, através do qual três dias trabalhados significam um dia a menos na pena a ser cumprida.

Neste panorama leigo e com o sensacionalismo de alguns órgãos da imprensa, a proposta com maior viés “combativo” facilmente seria vencedora, ou seja, aquela que se mostrasse mais “dura” contra a criminalidade.

Seria verdadeira convalidação popular do equivocado modelo reativo de policiamento, que desprivilegia a prevenção criminal e não resolve os problemas, apenas age sobre os efeitos visíveis.

Alinhado com nosso posicionamento sobre a hipótese da realização de plebiscito, Benedito Domingos Mariano escreve:

“Apesar de a lógica repressiva no policiamento ostensivo, marcada pelo uso excessivo da força, ser uma das características das Polícias Militares, (...) Se houvesse um plebiscito para saber qual polícia a população gostaria que continuasse nos estados, é possível que na maioria deles se escolhesse a continuidade das Polícias Militares. O desafio é mudar a cultura de uma polícia que historicamente foi idealizada, treinada e formada para a repressão e não a prevenção.” (MARIANO, 2004: 37-38)

5. MODELO UNIFICADO

5.1. Implementação da unificação

A principal dúvida que surge, quando pensamos na unificação das estruturas policiais estaduais é a maneira como esta deve ocorrer. Seria uma leviandade ignorar este que, provavelmente, é o maior obstáculo a ser superado.

Obviamente, uma mudança tão grande de paradigma trará desconfortos e, possivelmente, alguns problemas que deverão ser corrigidos durante o complicado processo. Unificar algo que nasceu e permaneceu separado por tanto tempo não será uma tarefa simples que dependa apenas vontade de fazer.

Quando analisamos esta questão, encontramos conceitualmente três formas possíveis de realizar esta transição, cada qual com sua peculiaridade, mas todas com vantagens e desvantagens.

5.1.1. Unificação imediata

Esta é a única modalidade de unificação de polícias estaduais que já foi colocada em prática no Brasil. Ocorreu quando os estados unificaram suas Forças Públicas com as Guardas Cívicas, em decorrência da determinação contida no Decreto-Lei nº 1.072, de 30 de dezembro de 1969.

A única vantagem, se é que podemos considerar assim, reside no fato que a unificação é implantada num único ato.

Claro que as desvantagens são inúmeras, com muitos problemas residuais, ao ponto de considerarmos o pior caminho a ser adotado, uma vez que traz consigo muitas conseqüências nocivas, sendo, portanto, totalmente contra indicado.

Vejamos o ocorrido em São Paulo, com a fusão que criou a Polícia Militar. Havia de um lado a Guarda Civil, instituição baseada no policiamento londrino e com carreira única e, do outro, a Força Pública, corporação com sistemática militar nos moldes do modelo francês com carreiras segmentadas (Praças e Oficiais).

Eram polícias totalmente diferentes, tanto estrutural quanto culturalmente, que se rivalizaram em diversas oportunidades. Tal situação não é impedimento para processos de unificação, mas, são fatores que devem ser observados e saneados, sob pena do aumento exponencial das dificuldades a serem superadas.

Aliás, aqui cabe uma observação relevante. O Decreto-Lei nº 217, de 08 de abril de

1970, do Governador de São Paulo na época, embora afirmasse extinguir a Força Pública, a transpôs integralmente para a Polícia Militar que surgia, mantendo os postos e graduações de seus integrantes totalmente inalterados, basicamente só houve uma mudança de nome de Força Pública para Polícia Militar. Porém, os integrantes das Guardas Civis apenas foram distribuídos conforme os critérios que a citada norma estabelecia.

Não é difícil constatar que não houve, de fato, em São Paulo a unificação de instituições policiais. Simplesmente ocorreu a manutenção de uma instituição, no caso a Força Pública, em detrimento de outra, a Guarda Civil, que acabou sendo absorvida pela primeira.

Segundo alguns policiais mais antigos, a unificação das Forças Públicas com as Guardas Civis foi um processo iniciado pelo Coronel do Exército Brasileiro João Batista de Oliveira Figueiredo¹ que havia comandado a Força Pública Paulista no biênio 1966/1967. Este Oficial considerava a Guarda Civil Paulista como arredia ao controle militar vigente na época.

Voltando aos problemas resultantes da unificação imediata, alguns policiais remanescentes deste processo paulista afirmam que ocorreram inúmeros problemas de adaptação, principalmente pelo fato de que os policiais oriundos da extinta Guarda Civil tiveram que se submeter, sem qualquer transição ou adaptação, a um modelo totalmente diverso de instituição policial. Existem até relatos de suicídios entre estes policiais.

Também soubemos que os policiais oriundos da Força Pública não aceitavam bem as ordens emanadas de superiores egressos da Guarda Civil, e, seus Oficiais nunca exerceram o comando da Polícia Militar ou ocuparam os principais cargos da nova instituição.

A lição óbvia que se desprende do exemplo paulista é a de que um processo de unificação de instituições policiais não deve ocorrer repentinamente, sem sopesar as conseqüências ou inconveniências, isto é, sem considerar o fator humano de ambas as instituições.

5.1.2. Unificação gradual

A unificação gradual apresenta como vantagem a adequação prévia e resolução dos eventuais problemas de unificação antes que estes se tornem obstáculos de difícil transposição, por ser um processo menos traumático para os integrantes das instituições envolvidas.

Como desvantagem, o processo gradual torna a resolução relativamente demorada,

¹ Alguns anos mais tarde, João Batista de Oliveira Figueiredo alcançou o generalato do Exército Brasileiro e foi o último Presidente da República no chamado “Regime Militar”.

principalmente aos olhos dos leigos, pode proporcionar críticas infundadas e apressadas, além de outros inconvenientes políticos.

Devemos notar que na maioria dos projetos de unificação que estudamos, as propostas estavam voltadas para a unificação gradual. Os autores destes projetos consideram, certamente, este caminho como mais adequado para a resolução das inúmeras dificuldades a serem superadas.

Nesta modalidade de unificação, cada fase deve ser implantada e precedida de análise detalhada para constatar eventuais problemas ou falhas. Caso existam, estes poderão ser solucionados durante o processo.

Por esta razão, uma comissão mista deve ser criada para definir e acompanhar todo o processo, composta por policiais de ambas as instituições e integrantes de outras secretarias (Segurança Pública, Justiça, Fazenda, Gestão Pública, etc.).

Não existe receita para realizar a unificação gradual, mas propomos um exercício delimitando as fases que julgamos convenientes para realizar a transição de forma contínua e sem sobressaltos.

No primeiro momento não deve ocorrer nenhuma unificação estrutural, apenas medidas preparatórias: padronização dos currículos de formação e aperfeiçoamento, equivalências de exigências na admissão, alinhamento dos benefícios e remunerações, aproximação dos regulamentos disciplinares, etc.

Estas medidas podem ser regulamentadas em um único ato normativo, que alteraria ou derogaria as normas relacionadas das instituições policiais envolvidas. É importante não suprimir quaisquer direitos dos policiais, equívocos nas fases iniciais fatalmente criariam resistências e impasses de difícil resolução ao processo de unificação.

A próxima fase seria composta pela unificação de algumas estruturas de apoio, como centros de comunicação, hospitais e outros serviços de atendimento aos policiais, como rede de abastecimento e manutenção de viaturas, etc.

Embora estas alterações não modificam substancialmente o trabalho nas instituições policiais, constituem excelente termômetro para avaliar a receptividade por parte dos policiais, possibilitando adequar a velocidade das mudanças.

No momento seguinte haveria a primeira unificação de maior efetividade e com reflexos diretos na atividade-fim, atingindo estruturas que influem diretamente no serviço policial, como academias e escolas de formação profissional, serviços de apoio aéreo, departamentos pessoais, setores de tecnologia da informação e bancos de dados, órgãos responsáveis pela expedição de documentos à população, etc.

Após esta fase, a unificação deve atingir o assessoramento do comando das

instituições, provavelmente a mudança mais complexa, unificando as unidades de inteligência policial e congregando os órgãos colegiados num mesmo local. Esta última medida tornaria comum o peso de ambas as cúpulas nas decisões relevantes.

A fase seguinte equacionaria recursos estruturais. Todas as unidades policiais correspondentes seriam agrupadas em prédios únicos. Assim, delegacias e companhias ocupariam o mesmo espaço, assim por diante.

Esta alteração estrutural é o cerne do processo de unificação. Os policiais civis e militares passariam a ocupar o mesmo espaço, funções burocráticas comuns seriam unificadas e o efetivo excedente destinado à atividade-fim, resultando em ganho produtivo e qualitativo.

Após a mudança nas estruturas policiais poderá ocorrer a unificação visual. Em termos práticos, esta marcaria o fim das instituições que foram unificadas. Seria o momento de padronização das viaturas, identidades funcionais, etc.

No momento final, ocorreria os processos faltantes que seriam estabelecidos com a edição de lei específica criando a nova polícia e extinguindo as Polícias Civis e Militares, unificando, assim, os cargos de comando e chefia, adequando as carreiras e estabelecendo critérios transitórios, como alternância no comando da nova instituição.

5.1.3. Terceira via

A chamada terceira via constitui a criação imediata de outra polícia, tornando a Polícias Civil e Militar como órgãos em extinção, limitando as admissões somente para a nova instituição policial.

Como forma de transição assegura-se aos integrantes das polícias a serem extintas a prioridade no ingresso na nova polícia. Porém, estes devem se sujeitar a processo seletivo de admissão, inclusive com possibilidade de rejeição.

Os defensores deste modelo de unificação propõem que a referida prioridade tenha lapso de tempo definido. Após sua expiração os membros das Polícias Civis e Militares perderiam as vantagens sobre os demais candidatos.

Obviamente tal restrição temporal é impraticável. Afinal, não haveria tempo hábil para a seleção e formação de todos os atuais policiais civis e militares, sendo impossível realizar rapidamente todo o processo em prazo pré-definido.

Por esta razão, consideramos que o prazo deve ser extremamente extenso ou inexistente, sendo esta segunda hipótese a mais adequada, pois, dificilmente algum estudo poderá mensurar com precisão o tempo necessário para que todos os policiais civis e militares ingressem na nova polícia.

Conforme a nova instituição policial fosse crescendo receberia territórios para o exercício de suas atividades policiais, ocorrendo uma substituição paulatina ao passo que as outras polícias fossem diminuindo.

A vantagem desta forma de unificação é o surgimento de uma polícia com a formação pensada, além de ideologia e identidade totalmente unificadas.

Contra este modelo de unificação surgem desvantagens como a insegurança gerada nos integrantes das polícias civis e militares, principalmente por conta da possibilidade de inadmissão, sem falar na grande chance de haver conflitos de competência entre a nova polícia e as instituições existentes.

Um aspecto nunca considerado pelos defensores da terceira via, embora facilmente contornável é a necessária diferença para a admissão de policiais ocupantes dos cargos mais altos das Polícias Civis e Militares.

Caso não haja possibilidade de admissão em cargo similar, somente os policiais de menor posição hierárquica terão interesse na nova polícia, fato que por si só inviabilizaria totalmente o processo unificador, pois mesmo tornando as atuais polícias como órgãos em extinção, irá demorar décadas para que todos seus integrantes se aposentem.

5.2. Carreira

Quando o assunto é carreira policial sempre surge a discussão sobre carreira única, segundo a qual os candidatos ingressam nos cargos de base e podem ascender até o ápice na instituição.

Os defensores desta forma de progressão funcional afirmam, com bastante propriedade, que a possibilidade de ascensão a todos os níveis hierárquicos constitui fator estimulante que resulta em melhor qualidade no serviço prestado.

De certa forma esta constatação é verdadeira, porém, ignora um aspecto básico, qual seja, mesmo com a possibilidade de ascensão plena, nem todos os ingressantes atingem o topo da carreira policial. O formato piramidal da estrutura inviabiliza que todos ocupem o cargo máximo na instituição.

Os contrários à carreira única militam no sentido de que a possibilidade de ingresso nos níveis intermediários “oxigena” a cadeia de comando, atraindo pessoas capacitadas e com formação sem os vícios das carreiras de base.

Consideramos estes argumentos dos contrários como infundados e preconceituosos, afinal é um contra-senso considerar menos capazes aqueles que já estão na instituição ou, pior ainda, como viciadas as atividades exercidas pelas carreiras de base que são desempenhadas

sob a chefia de carreiras que não deveriam ter vícios.

Se compararmos com paradigmas externos, percebemos, facilmente, que a regra nas instituições policiais de outros países é a carreira única, condição fundada no conceito que policiais devem acumular grande experiência profissional, dada a relevância e peculiaridade da função policial.

Outro aspecto comum é a de que os policiais novatos iniciam suas carreiras no policiamento ostensivo. Esta situação se deve ao fato desta atividade ser desempenhada em grupo e com constante apoio de outros policiais, não significando que seja menos importante ou mais fácil, porém na atividade investigativa a independência e isolamento tornam o trabalho extremamente perigoso para policiais inexperientes.

Também é uma constante em outras polícias a existência de carreiras com poucos níveis hierárquicos, aproximando a base do topo da carreira, aspecto relevante que deve ser levado em conta na estruturação de uma nova polícia estadual única.

“De fato, o que prejudica a qualidade das relações hierárquicas internas e, através da desmotivação, degrada o funcionamento da polícia, é a combinação de dois fatores: de um lado, o caráter fortemente estratificado da pirâmide hierárquica, de outro, o distanciamento das preocupações do agente de base, confrontado com situações amiúdes difíceis, em que a incerteza sobre o one best way é frequente.” (MONET, 2006: 147 – grifo nosso)

William Joseph Bratton², analisando a estruturação das carreiras policiais brasileiras é enfático:

“Vocês têm uma divisão na Polícia Militar em que os policiais são de uma classe social diferente da dos oficiais. Os soldados não podem chegar ao topo. E os policiais civis e investigadores são uma outra classe. Os delegados são advogados. É um sistema extraordinariamente complexo, que não tem a equidade existente nos Estados Unidos. Eu comecei minha carreira como policial. No Brasil, seria um soldado de polícia. Jamais conseguiria ascender ao cargo de oficial e, depois, ao de chefe da polícia. Seria no máximo capitão ou major. Eu teria de ir a uma faculdade de direito para me tornar delegado. Em meu departamento, todo investigador pode chegar ao posto mais alto da carreira policial. Não ter chance de ascender é algo desestimulante em qualquer carreira. Não haveria por que ser diferente na polícia.” (FRANÇA, 2009: 172).

Outra questão que deve ser analisada é a denominação dos níveis hierárquicos na nova polícia. Duas hipóteses são cogitadas: na primeira adotar um modelo similar ao norte-americano, baseado em nomenclatura militar e, na outra, utilizar nomes eminentemente civis,

² William Joseph Bratton é um policial norte-americano famoso pelo programa “Tolerância Zero” que introduziu em Nova York, também se notabilizou pelo trabalho desenvolvido à frente do Departamento de Polícia de Los Angeles (“Los Angeles Police Department”).

como no modelo inglês.

Adotar o modelo americano tornaria os nomes mais compreensíveis para a população, acostumada a conviver com uma maioria de policiais militares e com os filmes estrangeiros. Tal hipótese, entretanto, causa rejeição em diversos segmentos, principalmente entre os defensores da desmilitarização.

Em contrapartida, adotar uma nomenclatura similar ao padrão inglês não teria imediato reconhecimento ou entendimento por parte da população e desagradaria aos atuais policiais militares.

Consideramos que os nomes dos níveis hierárquicos é assunto irrelevante. Afinal, o mais importante é a estruturação da carreira, que deve ser sólida e com critérios evolutivos bem delimitados, com divisão clara da cadeia de comando e definição dos ramos de atuação policial.

Nossa proposta é a de uma polícia estadual de carreira única, com apenas seis níveis hierárquicos de nomenclatura mista, com ingresso obrigatório no policiamento ostensivo e opção da área de atuação no terceiro degrau da carreira, conforme quadro abaixo.

Tabela 16 – Proposta de níveis hierárquicos

Nível	Nomenclatura	Observação
Comando Geral	Comissário de Polícia	Cargo de indicação política do Governador do Estado, ocupado por Superintendente de Polícia
Comando de unidades policiais	Superintendente de Polícia	-
	Capitão	
Coordenação policial	Tenente	Exigência de nível superior
	Sargento	Opção de atuação (policiamento ostensivo, investigativo ou criminalística)
Policiamento ostensivo	Cabo	-
	Oficial de Polícia	Exigência de 2º grau

Os policiais ingressariam como Oficiais de Polícia, nomenclatura utilizada no modelo americano e que consideramos mais adequada, afinal o termo Soldado é denominação que também é utilizada como gênero para definir todos os militares das Forças Armadas.

Neste novo panorama, o policial que atender a uma ocorrência será o responsável por todos os atos policiais, inclusive o registro dos fatos e os encaminhamentos, salvo nos casos de prisão em flagrante que deverá, necessariamente, ser presidida por Tenente do ramo investigativo.

As promoções ocorreriam por concurso interno baseado unicamente em critérios meritórios. Estes devem considerar os tempos no grau hierárquico ocupado e o tempo de

serviço policial, qualificações profissional e pessoal, avaliações de desempenho, etc., pontuando cada situação e posicionando os policiais em lista a ser obedecida, salvo os casos de impedimentos (policiais “*sub judice*”) ou desistências individuais.

O segundo degrau hierárquico será ocupado por policiais que receberiam as primeiras funções de coordenação policial, aliás, o termo Cabo tem origem na palavra “*caput*” (latim) e significa cabeça.

Na promoção à Sargento os policiais do segundo nível hierárquico (Cabo) farão opção pela área de atuação policial, conforme interesse pessoal, mas, as vagas serão abertas de acordo com a necessidade de cada área.

No ramo investigativo, os Sargentos atuarão como investigadores, na área de criminalística serão responsáveis por atividades técnicas (fotografia, identificação dactiloscópica, necroscópicas, etc.) e, finalmente, os integrantes do segmento ostensivo a coordenação de policiais subordinados.

Quanto ao concurso interno para Tenente, o policial permanecerá na mesma área de atuação que optou, devendo apresentar certificado de conclusão de nível superior em qualquer área, exceto para os integrantes do ramo de investigação, cujos Tenentes deverão ser obrigatoriamente formados em Direito.

Fazemos esta ressalva porque consideramos indispensável formação jurídica para os policiais que presidem as prisões em flagrante delito, medida que atinge a liberdade individual, necessitando o conhecimento legal para evitar equívocos de difícil reparação.

Os Tenentes do setor investigativo também serão os chefes das investigações, no ramo de criminalística atuarão como peritos e no policiamento ostensivo coordenarão globalmente o policiamento preventivo realizado por seus subordinados.

É importante considerar que o custo da formação superior ainda é extremamente oneroso no Brasil, podendo tal requisito constituir entrave de difícil superação aos policiais sem poder aquisitivo, situação que pode ser facilmente remediada com incentivos pecuniários aos Sargentos matriculados em cursos universitários ou com a celebração de convênios com instituições de ensino superior.

Os Capitães e Superintendentes de Polícia exercerão o comando, sendo os primeiros responsáveis pelas unidades policiais territoriais, cabendo aos Superintendentes o exercício da direção das unidades maiores ou departamentos.

Para evitar estagnações na carreira, deverá haver limite de permanência aos ocupantes do último degrau hierárquico, possivelmente fixado em cinco anos. Assim os policiais promovidos à Superintendente deverão ser aposentados compulsoriamente após exercerem

suas funções pelo período estabelecido. Por outro lado, deverá haver impedimento desta promoção para os Capitães que, somado o limite de permanência, não atinjam o tempo de serviço necessário para a inatividade.

Finalmente, o cargo de Comissário de Polícia não constituirá sétimo grau hierárquico, sendo apenas função de confiança do Chefe do Executivo Estadual e deverá ser ocupado por Superintendente de Polícia da ativa.

Como medida paritária, o cargo de Comissário de Polícia deverá ser ocupado alternadamente por Superintendentes oriundos de cada instituição policial estadual, situação que deverá perdurar até a aposentadoria de todos os remanescentes das antigas Polícias Civil e Militar.

Porém, existe um problema relacionado com os Médicos Legistas que precisa ser considerado. Por razões óbvias não é possível esperar que haja policiais de carreira com formação em medicina em número suficiente para ocupar função tão específica.

Surgem duas soluções possíveis: a criação de carreira própria para os profissionais da medicina forense ou o estabelecimento de quadro específico com acesso direto, para ingresso como Tenente Médico, por conta da equivalência universitária.

Consideramos a criação de carreira própria como a mais adequada, uma vez que a segunda opção traz alguns problemas, principalmente por haver quebra da carreira única. Esta circunstância não seria bem aceita pelos demais policiais, principalmente pela possibilidade dos Médicos Legistas alcançarem o nível hierárquico de Superintendente de Polícia sem passar pelas carreiras de base.

O critério de poucos níveis hierárquicos também inviabiliza o estabelecimento de limites na promoção deste possível quadro específico. Por exemplo, se os níveis destinados aos médicos forem limitados ao de Capitão, pode gerar efeito desestimulador por possibilitar apenas uma única promoção.

Também é conveniente a existência de carreira administrativa para os serviços internos e sem caráter policial, evitando que integrantes da instituição exerçam os chamados desvios de função, maximizando o percentual de policiais nas atividades-fim.

5.3. Formação profissional

Indubitavelmente a formação contínua é o caminho adequado para a existência de uma instituição policial profissional e eficiente. Entendemos que deve haver cursos específicos como pré-requisito obrigatório para a ascensão profissional, em todos os níveis.

São cursos de aperfeiçoamento com técnica e complexidade aumentadas, conforme o nível hierárquico a ser ocupado pelo policial.

Considerando a carreira proposta anteriormente, até atingir o ápice da carreira determinado policial freqüentaria seis cursos distintos, fator que acumularia grande carga teórica somada à exigência de nível superior para os ocupantes do quarto nível hierárquico (Tenente). Resultando em profissionais qualificados e capacitados ao exercício de suas funções, principalmente aquelas relacionadas com coordenação ou comando de unidades policiais.

Claro que outros cursos complementares devem ser oferecidos aos policiais, visando a complementação e capacitação para situações pontuais, como reciclagens e habilitações específicas para utilização de determinados equipamentos.

5.4. Vencimentos

Lamentável, políticas remuneratórias equivocadas, baseadas em adicionais e gratificações que não acompanham ou integram parcialmente os vencimentos na aposentadoria, geram grave estagnação na carreira policial.

Isto constitui grave problema que precisa ser solucionado, pois, embora a Constituição Federal determine que os policiais recebam através de subsídio (artigo 144, § 9º), diversas Unidades da Federação utilizam o critério de composição de parcelas para fins de vencimentos. Vejamos abaixo exemplos remuneratórios do Estado de São Paulo, nos quais o montante dos adicionais supera muito o valor dos salários base.

Tabela 17 – Remuneração dos policiais paulistas

	Carreira / Posto / Graduação	Salário base	Adicionais e gratificações³	Vencimentos
Polícia Civil ⁴	Delegado de Polícia de 4ª Classe	R\$ 1.931,65	R\$ 3.506,65	R\$ 5.438,30
	Investigador de Polícia de 4ª Classe	R\$ 701,28	R\$ 1.676,28	R\$ 2.377,56
Polícia Militar	2º Tenente PM	R\$ 1.343,02	R\$ 2.918,02	R\$ 4.261,04
	Soldado PM de 1ª Classe	R\$ 545,20	R\$ 1.470,20	R\$ 2.015,40

Fonte: Unidade Central de Recursos Humanos de São Paulo.

Neste exemplo paulista, os policiais sofrem diminuição substancial na remuneração ao solicitarem passagem para a inatividade, sendo muito comum encontrar, na Polícia Civil,

³ Considerando o índice máximo do “Adicional de Local de Exercício” que possui valores diferenciados conforme a cidade de lotação e a carreira do policial.

⁴ Na Polícia Civil de São Paulo o nível inicial de todas as carreiras policiais é a quarta classe.

servidores que somente se aposentam compulsoriamente devido o limite de permanência estabelecido na Constituição Federal (artigo 40, § 1º, II).

Consideramos que os valores das remunerações para todos os níveis hierárquicos devem ser estabelecidos com base no maior salário da instituição, ou seja, utilização do critério de proporções fixas evitando a concessão de reajustes diferenciados.

Aparentemente este discurso soa como classista, porém, não foram poucas as situações onde alguns administradores públicos optaram por privilegiar determinado segmento, notadamente os ocupantes de níveis superiores.

Embora desnecessário, consignamos que estas medidas trazem grande insatisfação para a maioria dos policiais e, como consequência, reflexos indesejáveis na atividade policial.

Seguindo a divisão de carreira que propusemos anteriormente, podemos estabelecer uma nova tabela, com política de proporções salariais.

Tabela 18 – Proposta de remuneração baseada em percentuais

Nível hierárquico	Percentual	Observação
Comissário de Polícia	100%	Suplementado por vantagem pecuniária específica
Superintendente de Polícia		
Capitão	85%	
Tenente	75%	
Sargento	55%	
Cabo	45%	
Oficial de Polícia	35%	

Nesta nossa proposta, os maiores saltos remuneratórios ocorreriam nas promoções de Sargento para Tenente e de Capitão para Superintendente de Polícia, ambas motivadas pela clara mudança no grau de responsabilidade, como exercícios mais complexos de coordenação e comando.

5.5. Vantagens pecuniárias

O critério remuneratório de subsídios não obsta a existência de algumas vantagens pecuniárias de natureza personalíssima, desde que não configure método para concessão de reajustes disfarçados.

Na categoria das vantagens pecuniárias estariam gratificações por qualificação pessoal, tempo de serviço e pelo exercício de comando ou chefia.

Obviamente as gratificações por qualificação não podem incidir quando a formação do policial atender apenas o critério do nível hierárquico ocupado. A partir da nossa proposta de

carreira, determinado policial poderá receber gratificação por nível superior, desde que não esteja em cargos acima de Sargento, porém, nada impede que todos possuidores de cursos de pós-graduação de recebam gratificação específica, afinal este grau não é requisito básico em nenhuma situação.

Especificamente as gratificações por comando ou chefia, que são transitórias, devem ter critérios para incorporação aos vencimentos do policial. Atualmente, em São Paulo, estas gratificações são incorporadas a razão de 1/10 (um décimo) por ano, totalizando o valor inteiro após o decurso de uma década no exercício da função.

5.6. Outros fatores considerados

Obviamente nossa proposta é a de criação de uma polícia única estadual de ciclo completo⁵, civil e subordinada diretamente ao Governador⁶.

Será uma instituição policial desmilitarizada⁷ que poderá utilizar a estética militar no policiamento ostensivo, porém, deverá adotar regulamento disciplinar estritamente policial, ou seja, sem as infrações típicas militares.

Além disso, não deverá haver qualquer subordinação ao Exército Brasileiro e todos os policiais estaduais serem processados pela Justiça Comum. Com isso os Tribunais Militares Estaduais serão ser extintos⁸ e seus integrantes aproveitados na Justiça Estadual.

O Corpo de Bombeiros⁹ também será desmilitarizado e transferido para a respectiva Secretaria Estadual de Defesa Civil.

Consideramos relevante a possibilidade da formação de convênios com a União¹⁰ e Municípios¹¹ para as transferências provisórias de competências.

Sem relação com o tema da unificação das polícias estaduais, defendemos que a situação das Guardas Civis Municipais¹² seja revista para possibilitar que os Municípios estabeleçam polícias municipais ostensivas sem o ciclo completo. Estas funções devem ser exercidas sob a coordenação das polícias estaduais.

Finalmente, as Ouvidorias¹³ precisam ser estimuladas e aperfeiçoadas, por

⁵ Vide o item “4.1.24. Ciclo completo para atuais instituições policiais”.

⁶ Vide o item “4.1.47. Subordinação direta ao Governador”.

⁷ Vide o item “4.1.9. Desmilitarização”.

⁸ Vide o item “4.1.10. Extinção dos Tribunais Militares Estaduais”.

⁹ Vide o item “4.1.1. Desvinculação do corpo de bombeiros”.

¹⁰ Vide o item “4.1.17. Convênio para transferência de competências entre União e Estados”.

¹¹ Vide o item “4.1.3. Convênio para transferência de competências entre Estados e Municípios”.

¹² Vide o item “4.1.32. Polícia municipal”.

¹³ Vide o item “4.1.19. Ouvidorias independentes e autônomas”.

constituírem importantes organismos de controle social da atividade policial.

Embora desnecessário, esclarecemos que somos contra a desconstitucionalização¹⁴ das instituições policiais, bem como qualquer unificação que signifique a incorporação¹⁵ de uma das atuais polícias pela outra.

¹⁴ Vide o item “4.1.25. Desconstitucionalização das polícias”.

¹⁵ Vide o item “4.1.49. Vedação expressa de incorporação de uma polícia pela outra”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado Democrático do Direito demanda instituições policiais legalistas e profissionais, extremamente produtivas e economicamente viáveis.

Visando formar base sedimentar com subsídios necessários para discussão do problema proposto no presente trabalho, pesquisamos o contexto histórico do surgimento das instituições policiais e analisamos os modelos existentes no mundo.

Apontamos e consideramos os argumentos contrários e favoráveis à unificação das Polícias Cíveis e Militares. Este posicionamento se revelou essencial para compreendermos as principais motivações dos estudiosos, relativas a unificação das polícias.

Comparamos as Propostas de Emenda à Constituição apresentadas para tratar do tema, possibilitando a visualizar os aspectos comuns e apontar os conceitos razoáveis e adequados para a mudança estrutural no modelo de segurança pública.

Finalmente, apontamos as maneiras que entendemos plausíveis para o processo de unificação das Polícias Cível e Militar, relacionando as possibilidades de estruturação e aperfeiçoamentos que podem constituir num novo conceito a ser aplicado numa polícia única estadual.

Também ousamos discordar dos ensinamentos de autores consagrados, a partir do entendimento de que o surgimento de órgãos policiais públicos é o melhor delimitador da transição das forças policiais para moldes similares aos atuais.

O presente estudo procurou demonstrar que as atuais polícias estaduais são, inegavelmente, importantes e desempenham funções essenciais para a sociedade, e que a independência e falta de complementação mútua rompe a atividade policial, diminui a eficiência e gera conflitos de competência.

Além disso, a manutenção de um sistema dual é oneroso, com diversos órgãos administrativos e de apoio criados em duplicidade, consumindo recursos que poderiam ser investidos na atividade-fim policial.

Estes problemas revelam a inequívoca necessidade de evolução estrutural no sistema de segurança pública, inclusive a revisão do papel das instituições policiais numa sociedade democrática.

Concluimos que incentivar policiais é o melhor investimento para melhorar a segurança pública, motivo pelo qual uma polícia única deverá ter carreira estruturada, com possibilidades reais de ascensão e melhoria salarial, além da formação constante e disciplina

adequada, ou seja, sem excessos ou injustiças.

Constatamos neste estudo que a unificação das polícias estaduais é perfeitamente possível, uma vez que já foi realizada em outros países. Logicamente esta reformulação estrutural trará alguns desconfortos e perdas funcionais para ambas as instituições, que deverão ser compensados com os resultados finais e a melhoria na eficiência policial.

Certamente a desmilitarização das polícias foi a maior divergência encontrada nos debates sobre a unificação das polícias. Estamos plenamente convencidos que a polícia única ideal não deve ser nem civil, nem militar. Deve ser apenas polícia.

Em conclusão, podemos afirmar ter conseguido alcançar os objetivos inicialmente desejados, por ter concluído este estudo conhecendo melhor os projetos relacionados com a unificação das Polícias Civil e Militar.

Certamente nosso trabalho não pretendeu esgotar completamente este polêmico assunto, naturalmente complexo, que envolve discussão sobre um dos serviços mais relevantes prestados pelo Estado ao Cidadão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANGERAMI, Alberto. PENTEADO FILHO, Nestor Sampaio. **Lei orgânica da polícia de São Paulo comentada: Direito administrativo disciplinar**. 2ª edição. São Paulo: Ed. Millenium, 2006.

“ASSASSINOS ao volante”. In: **Revista Veja**. São Paulo: E. Abril, n. 238, 28/03/1973. Disponível em <<http://veja.abril.com.br/acervodigital/home.aspx?cod=JPIPHOIQR4>>. Acesso em 27/08/2010.

BAHIA, Andréia. et alii. “A PM está sendo passada a limpo”. In: **Jornal Opção**. Goiânia: Jornal Opção, n. 1.561, 05/06/2005. Disponível em <<http://www.jornalopcao.com.br/index.asp?secao=Entrevistas&idjornal=136>>. Acesso em 09/09/2010.

BAYLEY, David H. “Comparando a organização das polícias em países de língua inglesa”. In: TONRY, Michael. MORRIS, Norval. **Policimento moderno**. São Paulo: Ed. Universidade de São Paulo, 2003.

_____. **Padrões de policiamento: Uma análise internacional comparativa**. São Paulo: Ed. Universidade de São Paulo, 2006.

BOMBEIROS. **Wikipédia**. Disponível em <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Bombeiro>>. Acesso em 18/11/2010.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 46 de 17 de setembro de 1991**. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/sileg/MostrarIntegra.asp?CodTeor=16108>>. Acesso em 02/07/2010.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 143 de 28 de agosto de 2007**. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/sileg/MostrarIntegra.asp?CodTeor=497318>>. Acesso em 02/07/2010.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 181 de 16 de outubro de 2003**. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/sileg/MostrarIntegra.asp?CodTeor=172884>>. Acesso em 02/07/2010.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 430 de 05 de novembro de 2009**. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/sileg/MostrarIntegra.asp?CodTeor=714049>>. Acesso em 02/07/2010.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 432 de 11 de novembro de 2009**. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/sileg/MostrarIntegra.asp?CodTeor=715957>>. Acesso em 02/07/2010.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 446 de 13 de novembro de 2001**. Disponível em

<<http://www.camara.gov.br/sileg/MostrarIntegra.asp?CodTeor=23052>>. Acesso em 02/07/2010.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 496 de 06 de março de 2002.** Disponível em <<http://www.camara.gov.br/sileg/MostrarIntegra.asp?CodTeor=19854>>. Acesso em 09/09/2010.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 613 de 17 de junho de 1998.** Disponível em <<http://www.camara.gov.br/sileg/MostrarIntegra.asp?CodTeor=14355>>. Acesso em 02/07/2010.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 13 de 02 de outubro de 2006.** Disponível em <http://www.cnmp.gov.br/conselhos/cnmp/legislacao/resolucoes/pdfs-de-resolucoes/res_cnmp_13_2006_10_02.pdf>. Acesso em 30/09/2010.

BRASIL. **Decreto de 13 de maio de 1809.** Disponível em <http://www.camara.gov.br/Internet/InfDoc/conteudo/Colecoes/Legislacao/Legimp-A3_17.pdf>. Acesso em 09/09/2010.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 667 de 02 de julho de 1969.** Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Decreto-Lei/Del0667.htm>>. Acesso em 09/01/2011.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.001 de 21 de outubro de 1969 (Código Penal Militar Brasileiro).** Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto-lei/Del1001Compilado.htm>>. Acesso em 09/01/2011.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.002 de 21 de outubro de 1969 (Código de Processo Penal Militar Brasileiro).** Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto-lei/Del1002Compilado.htm>>. Acesso em 09/01/2011.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848 de 07 de dezembro de 1940 (Código Penal Brasileiro).** Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto-lei/del2848compilado.htm>>. Acesso em 09/01/2011.

BRASIL. Imperador do Brazil. **Constituição Política do Império do Brazil de 25 de março de 1824.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao24.htm>. Acesso em 30/09/2010.

BRASIL. **Lei de 18 de agosto de 1831.** Disponível em <http://www.camara.gov.br/Internet/InfDoc/conteudo/colecoes/Legislacao/Legimp-14/Legimp-14_16.pdf>. Acesso em 09/09/2010.

BRASIL. **Lei de 10 de outubro de 1831.** Disponível em <http://www.camara.gov.br/Internet/InfDoc/conteudo/colecoes/Legislacao/Legimp-14/Legimp-14_36.pdf>. Acesso em 09/09/2010.

BRASIL. **Lei nº 7.783 de 28 de junho de 1989.** Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L7783.htm>>. Acesso em 25/01/2011.

BRASIL. **Lei nº 12.030 de 17 de setembro de 2009.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12030.htm>. Acesso em

19/11/2010.

BRASIL. Poder Executivo. **Proposta de Emenda à Constituição nº 514 de 03 de setembro de 1997.** Disponível em <http://www.camara.gov.br/sileg/MostrarIntegra.asp?CodTeor=14349>. Acesso em 09/09/2010.

BRASIL. Presidência da República. **Anteprojeto Constitucional elaborado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais.** Disponível em <http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituante/AfonsoArinos.pdf>. Acesso em 09/09/2010.

BRASIL. Senado Federal. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm. Acesso em 30/09/2010.

BRASIL. Senado Federal. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm. Acesso em 30/09/2010.

BRASIL. Senado Federal. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao37.htm. Acesso em 30/09/2010.

BRASIL. Senado Federal. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao46.htm. Acesso em 30/09/2010.

BRASIL. Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil de 24 de janeiro de 1967.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm. Acesso em 30/09/2010.

BRASIL. Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5172Compilado.htm. Acesso em 30/09/2010.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 21 de 12 de maio de 2005.** Disponível em <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getTexto.asp?t=5490&c=RTF>. Acesso em 02/07/2010.

COVAS JÚNIOR, Mário (entrevistado). In: **Programa Roda Viva**. São Paulo: TV Cultura, 22/06/1998. Disponível em <http://www.tvcultura.com.br/rodaviva/programa/pgm0612>. Acesso em 09/09/2010.

FERNANDES, Nelito. “O novo rosto da lei nas favelas”. In: **Revista Época**. São Paulo: Ed. Globo, n. 635, 17/07/2010. Disponível em <http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,ERT155484-15215-155484-3934,00.html>.

Acesso em 06/08/2010.

FRANÇA, Ronaldo. “O Steve Jobs da polícia: William Bratton”. In: **Revista Veja**. São Paulo: E. Abril, n. 2.141, 02/12/2009. Disponível em <<http://veja.abril.com.br/acervodigital/?cod=JPNRQOLNR0>>. Acesso em 10/01/2011.

GENDARMARIA. **Wikipédia**. Disponível em <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Gendarmaria>>. Acesso em 10/01/2011.

GUARDA Nacional Republicana. **Wikipédia**. Disponível em <http://pt.wikipedia.org/wiki/Guarda_Nacional_Republicana>. Acesso em 05/10/2010.

HIERARQUIA na Polícia e Corpo de Bombeiros Militar. **Wikipédia**. Disponível em <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Gendarmaria>>. Acesso em 29/01/2011.

LANE, Roger. “Polícia urbana e crime na América do século XIX”. In: TONRY, Michael. MORRIS, Norval. **Policiamento moderno**. São Paulo: Ed. Universidade de São Paulo, 2003.

LAZZARINI, Álvaro. **Temas de direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

LINO, Dirceu Vicente. “3ª via propõe criar nova Polícia”. In: **Diário de Cuiabá**. Cuiabá: Diário de Cuiabá, n. 12.397, 24/04/2009. Disponível em <<http://www.diariodecuiaba.com.br/detalhe.php?cod=344771>>. Acesso em 09/09/2010.

MARIANO, Benedito Domingos. **Por um novo modelo de polícia no Brasil: a inclusão dos Municípios no sistema de segurança pública**. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2004.

MARIANO, Benedito Domingos. et alii. “Proposta de Emenda Constitucional para um novo modelo de polícia no Brasil – Fórum nacional de Ouvidores de Polícia”. In: **Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo: Relatório anual de prestação de contas – 1999**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2000. p. 235-251.

MENDONÇA, Ricardo. “Como melhorar a segurança”. In: **Revista Época**. São Paulo: E. Globo, n. 626, 15/05/2010. Disponível em <<http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,ERT140403-15366-140403-3934,00.html>>. Acesso em 24/09/2010.

MONET, Jean-Claude. **Polícias e sociedades na Europa**. São Paulo: Ed. Universidade de São Paulo, 2006.

MONJARDET, Dominique. **O que faz a polícia: sociologia da força pública**. São Paulo: Ed. Universidade de São Paulo, 2002.

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

REISS JUNIOR, Albert J. “Organização da polícia no século XX”. In: TONRY, Michael. MORRIS, Norval. **Policiamento moderno**. São Paulo: Ed. Universidade de São Paulo, 2003.

RETRIBUIÇÃO Mensal: Delegados de Polícia. In: **Unidade Central de Recursos Humanos de São Paulo**. Disponível em <http://www.recursoshumanos.sp.gov.br/retribuicao_mensal/area%20policial/delegado%20po>

licia.pdf >. Acesso em 12/11/2010.

RETRIBUIÇÃO Mensal: Operacional. In: **Unidade Central de Recursos Humanos de São Paulo**. Disponível em http://www.recursoshumanos.sp.gov.br/retribuicao_mensal/area%20policial/pol%20civil.pdf >. Acesso em 12/11/2010.

ROLIM, Marcos. **A síndrome da rainha vermelha**: policiamento e segurança pública no século XXI. 1ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2006.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 13.325 de 07 de março de 1979**. Disponível em <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1979/decreto%20n.13.325,%20de%2007.03.1979.htm>>. Acesso em 19/11/2010.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 42.847 de 09 de fevereiro de 1998**. Disponível em <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1998/decreto%20n.42.847,%20de%2009.02.1998.htm>>. Acesso em 31/08/2010.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 54.710 de 25 de agosto de 2009**. Disponível em <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2009/decreto%20n.54.710,%20de%2025.08.2009.htm>>. Acesso em 19/11/2010.

SÃO PAULO (Estado). **Lei Complementar nº 207 de 05 de janeiro de 1979 – Lei orgânica da polícia do Estado de São Paulo**. Disponível em <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei%20complementar/1979/lei%20complementar%20n.207,%20de%2005.01.1979.htm>>. Acesso em 25/08/2010.

SÃO PAULO (Estado). **Proposta de Emenda à Constituição do Governador do Estado de 19 de abril de 1997**. Diário Oficial do Estado, Poder Executivo, São Paulo, 24/04/1997, Seção I, p. 1-3.

SILVEIRA, Paulo Roberto. **Autonomia para perícia técnica, peritos legistas e peritos criminais**. 13/10/2009. Disponível em <http://www.drpaulosilveira.med.br/visualizar.php?id=1863201>>. Acesso em 16/02/2011

SOARES, Luiz Eduardo. ROLIM, Marcos. RAMOS, Silvia. **Consulta nacional aos profissionais de segurança pública: O que pensam os profissionais de segurança pública no Brasil**. 1ª ed. Brasília: Ministério da Justiça, 2009. Disponível em http://www.conseg.gov.br/index.php?option=com_docman&Itemid=310>. Acesso em 16/08/2010.

TOLEDO, Roberto Pompeu de. “A polícia não policia”. In: **Revista Veja**. São Paulo: E. Abril, n. 1.587, 03/03/1999. Disponível em http://veja.abril.com.br/030399/p_011.html>. Acesso em 09/09/2010.

ANEXOS

Em razão da dificuldade que tivemos para localizar algumas das Propostas de Emenda à Constituição relacionadas com o tema estudado, optamos por anexar as referidas proposições no presente trabalho como forma de preservar conteúdos, bem como facilitar entendimentos futuros, principalmente daqueles que não acompanharam a produção desta monografia e possam necessitar do conhecimento produzido.

Para fins de organização utilizamos, nesta empreitada, a ordem cronológica na disposição dos anexos, critério que permite observação evolutiva dos conceitos internos entre cada proposta.

ANEXO A – Proposta de emenda à Constituição Federal nº 46/1991

Do Senhor Hélio Bicudo

Introduz modificações na estrutura policial.

(À COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO)

Art. 1º – Acrescente-se o seguinte artigo ao Cap. III – Da Segurança Pública:

“A Polícia Federal e as polícias estaduais, incumbidas de garantir a segurança pública e de colaborar com o Poder Judiciário e o Ministério Público na apuração de infrações criminais, são órgãos de natureza civil, não podendo, em hipótese alguma e de nenhuma forma, submeter-se à autoridade militar.”

Art. 2º – Dê-se ao art. 144, a seguinte redação:

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

- I – polícia federal;
- II – polícia rodoviária federal;
- III – polícia ferroviária federal;
- IV – polícias civis e corpos de bombeiros.

§ 1º – As polícias federal e estadual usarão uniformes quando encarregadas do policiamento ostensivo. As funções de polícia científica e judiciária serão exercidas pelos mesmos policiais, nesse caso dispensados do uso de uniforme, com formação profissional específica.

§ 2º – A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, estruturado em carreira, destina-se a:

I – apurar as infrações penais contra a ordem política e 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 entorpecentes 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, aérea e de fronteiras;

IV – exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

§ 3º – A polícia rodoviária federal, órgão permanente, estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

§ 4º – A polícia ferroviária federal, órgão permanente, estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo nas ferrovias federais.

§ 5º – À polícia, enquanto uniformizada, cabe o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública. Aos corpos de bombeiros, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 6º – As polícias e corpos de bombeiros subordinam-se aos governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios e terão organização própria, segundo as peculiaridades locais, obediente às diretrizes gerais baixadas por lei complementar que disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

§ 7º – A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

§ 8º – Os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.”

Art. 3º – Suprima-se o § 3º, do art. 125, que se refere à Justiça Militar Estadual.

Justificação

O equacionamento da problemática de segurança passa, sem dúvida, por uma reformulação de todo o sistema que a compõe: a polícia, a justiça e a prisão.

É preciso, nessa linha, fazer penetrar essas instituições de verdadeiro espírito democrático, aproximando-as mais daqueles para as quais existe: o povo.

Esta emenda cuida, especificamente, de introduzir modificações na estrutura policial.

Desmilitarização da polícia, submetendo-se à fiscalização maior do judiciário e, no que tange à polícia judiciária, à supervisão do Ministério Público, circunstância que ir-se-á constituir em fator de maior eficiência. Sobretudo a sua desvinculação do estamento militar, circunstância até hoje impeditiva de seu melhor desempenho, seja no campo preventivo, seja no setor repressivo.

Essa desvinculação permitirá que os Estados organizem, segundo suas peculiaridades, as suas polícias, tornadas civis, como decorrência do fato de que aos Estados é defeso constituírem forças armadas para-militares.

Por último, tornada civil, a polícia, pelo seu caráter intrínseco, perdem sentido os tribunais militares estaduais.

ANEXO B – Proposta de emenda à Constituição Federal do Governador Mário Covas

Emenda Constitucional nº ____, de ____ de _____ de 1997.

Altera o § 3º do art. 125 e o art. 144 da Constituição Federal e dá providências correlatas

Art. 1º – O § 3º do art. 125 passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 125 -

§ 3º – Os policiais militares e os bombeiros militares serão processados e julgados, nos crimes que cometerem, pela justiça penal comum da organização judiciária do Estado, cabendo ao Tribunal de Justiça decidir sobre a perda do posto e da patente dos oficiais.”

Art. 2º – O Art. 144 da Constituição passa a vigorar com a seguinte redação:

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

I – polícia federal;

II – polícia rodoviária federal;

III – polícia ferroviária federal;

IV – polícias civis;

V – polícias militares e corpos de bombeiros militares.

§ 1º – A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, estruturado em carreira, destina-se a:

I – apurar infrações penais contra a ordem pública e 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, incluindo os crimes contra os direitos humanos, segundo se dispuser em lei.

II –

III –

IV –

§ 2º –

§ 3º –

§ 4º – Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária, de polícia investigativa e de polícia preventiva uniformizada.

§ 5º – As funções de polícia preventiva uniformizada, serão exercidas por um corpo uniformizado da polícia civil constituído em carreira própria, segundo dispuser a lei estadual.

§ 6º – Cada unidade territorial da polícia civil, sob a direção e responsabilidade de um

delegado de polícia, contará, nos termos da lei estadual, com equipes de polícia judiciária e de investigação e com uma sub-unidade do corpo uniformizado da polícia civil, destinada ao policiamento preventivo na respectiva área.

§ 7º – Às polícias militares, instituídas para a manutenção da ordem pública e segurança interna dos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, e ao Corpo de Bombeiros Militares, cabem, na forma prevista na lei estadual:

I – o exercício de polícia de eventos e de execução de decisão judicial para a preservação e repressão da perturbação da ordem pública;

II – o exercício de polícia rodoviária e de trânsito;

III – o exercício de polícia florestal e de mananciais;

IV – o exercício de assessorias militares;

V – a segurança escolar;

VI – a segurança externa de presídios e a escolta de presidiários;

VII – as atividades de prevenção, extinção de incêndio e de defesa civil.

§ 8º – As polícias militares e os corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, com efetivo nunca superior a 0,1% da população do Estado, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 9º – Os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, podendo, mediante convênio, auxiliar o policiamento preventivo uniformizado sob direção e responsabilidade do delegado de polícia do Município, bem como auxiliar a polícia de trânsito e a segurança escolar sob a direção e responsabilidade da polícia militar.”

Art. 3º – Fica incluído o art. 74 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias com a seguinte redação:

“Art. 74 – Os Estados adequarão seus organismos policiais ao disposto na presente Emenda Constitucional no prazo máximo de um ano.

§ 1º – Os praças da polícia militar poderão optar pelo corpo uniformizado da polícia civil, na forma prevista na lei estadual, submetidos à prova de seleção de capacidade e idoneidade, vedada a admissão de policiais com antecedentes judiciais criminais.

§ 2º – No prazo previsto neste artigo, os excedentes do efetivo da polícia militar, previsto no § 8º do art. 144 com a redação dada por esta Emenda Constitucional, serão excluídos do serviço ativo da corporação, se tiverem antecedentes criminais, ou serão agregados a um quadro suplementar sujeito à extinção, se não tiverem antecedentes desabonadores nem optarem pelo corpo uniformizado da polícia civil e nem forem aprovados em provas de seleção interna de permanência e confirmação no serviço ativo da corporação.

§ 3º – Vencido o prazo previsto neste artigo sem que a estruturação do corpo uniformizado da polícia civil seja concluída com efetivo suficiente, o Governador do Estado, por decreto, convocará, nominalmente, praças da polícia militar para o exercício de suas funções até que seja devidamente

organizado em definitivo.

§ 4º – As guardas municipais poderão também ser convocadas pelo Governador do Estado, para o exercício de funções do corpo uniformizado da polícia civil, onde isso se fizer necessário até a estruturação definitiva deste.”

Art. 4º – Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação, ficando revogados o § 4º do art. 125 e as disposições em contrário.

Justificativa

É preciso que enfrentemos o problema da segurança pública com a compreensão de que ela só terá solução do ponto de vista policial com a profunda transformação das estruturas policiais existentes. Precisamos admitir, sem temor, que o sistema de segurança pública instituído na Constituição de 1988 consagrou a deformação gerada especialmente em 1970 pelo regime militar então vigente, com a institucionalização de uma duplicidade policial que provou mal, que não funciona, em razão do desentrosamento entre os dois organismos policiais, pelos desencontros entre elas, pelos atritos e conflitos constantes entre ambas, em prejuízo de uma ação policial eficiente que requer comando único em cada unidade de polícia territorial com harmonia de horário, de modo propiciar relacionamento comunitário permanente, pois só assim, se pode chegar à formação de tão almejada polícia comunitária, em que o policial entrosado com os habitantes da área de sua atuação e a população conheça os agentes policiais incumbidos de sua segurança.

Isso não se conseguirá sem a uniformização da ação policial. Foi um erro, que se vem comprovando dia a dia, a separação, em organismos distintos, da polícia judiciária e investigativa e da polícia ostensiva-preventiva. Embora a polícia ostensiva tenha que se apresentar nas ruas com características especiais, de modo a ser reconhecida de longe, não pode ser ela, contudo, apartada da relação com a polícia judiciária e investigativa, pois, a rigor, nada mais é do que um componente imediatamente visível e complementar daquelas.

Daí por que a proposta se emenda encerra a unificação da ação policial nos seus aspectos de polícia judiciária, polícia investigativa, polícia preventiva especializada e polícia ostensiva, concentrada na polícia civil, mas, desde logo, referidas às unidades territoriais em que a polícia civil atua no território do Estado. Em cada uma dessas unidades territoriais, seja ela uma simples delegacia de polícia municipal, única no território do Município, seja ela um distrito policial das grandes cidades, se terá uma organização policial unificada com a responsabilidade de combater a criminalidade seja evitando a ocorrência de fatos criminosos pela presença da polícia civil uniformizada da área, seja pela investigação de ações criminosas, seja pelo exercício de polícia judiciária. Tudo sob a direção, planejamento e responsabilidade do delegado titular da unidade territorial (delegacia municipal ou delegacia distrital), de modo que, no mesmo território, se tenha uniformidade de atuação e de responsabilidade, e de modo que a população saiba que é o responsável

pela segurança naquela unidade territorial.

Não se extingue a polícia militar. Seria uma leviandade tal proposta, pois ela é imprescindível na manutenção da ordem pública e da segurança interna dos Estados, Distrito Federal e Territórios, assim como no policiamento rodoviário, florestal, de trânsito e da segurança de presídios e das escolas, que exige formação especial, como força pública de dissuasão de rebeliões, movimentos sociais agressivos e outras medidas não de polícia criminal. Restituí-se, com a proposta, às polícias militares, como força pública de choque e de manutenção da ordem pública, suas tradicionais funções, que exigem um adestramento adequado, não de combatente de guerra, mas de força asseguradora da paz social perturbada pela irrupção de movimentos sociais.

As medidas previstas no art. 74 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias visam a possibilitar a transição de um sistema pelo outro, sem prejuízo das ações de segurança pública de combate à criminalidade.

As modificações, introduzidas no art. 125 da Constituição visa eliminar o foro especial para o processo e julgamento dos crimes praticados por policiais militares. A função policial, mesmo nos limites propostos para a polícia militar, é de natureza civil, de modo que os crimes praticados por seus membros são também de natureza civil e assim devem caber aos tribunais penais ordinários da organização judiciária dos Estados. Quer isso dizer que, sendo de natureza civil, não podem cometer crime militar. É diferente a situação dos integrantes das Forças Armadas que, por sua destinação específica, pode e deve ter foro especial para o processo e o julgamento dos crimes militares praticados por eles.

Finalmente, a cláusula introduzida no inc. I do § 1º, “incluindo os crimes contra direitos humanos”, com repercussão internacional, objetiva passar para a Justiça Federal o processo e o julgamento desses crimes, mas isto depende também de mudança na competência da justiça federal, que não está sendo proposta aqui.

São Paulo, 19 de abril de 1997.

ANEXO C – Proposta de emenda à Constituição Federal nº 514/1997

Do Poder Executivo

Altera os artigos 21, 22, 30, 32 e 144 da Constituição Federal e dá outras providencias.

(À COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO)

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

Art. 1º – Os arts. 21, 22, 30, 32 e 144 passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 21 –

.....

XIV – organizar e manter a Polícia Federal e os demais órgãos de segurança pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios;

.....”

“Art. 22 –

.....

XXI – normas gerais de organização, efetivos, material bélico, instrução, convocação, mobilização e funcionamento dos órgãos de segurança pública;

XXII – competência dos órgãos de segurança pública da União.

.....”

“Art. 30 –

.....

X – criar guardas municipais;”

“Art. 32 –

.....

§ 4º - Lei federal disporá sobre a utilização, pelo Governo do Distrito Federal, dos órgãos de segurança pública.”

“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, sob a égide dos valores da cidadania e dos direitos humanos, através dos órgãos instituídos pela União e pelos Estados.

§ 1º - A União, pela Polícia Federal e por outros órgãos de segurança pública federal, exercerá:

I – a apuração das infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras

infrações cuja prática tenha repercussão interestadual e internacional e exija repressão uniforme, inclusive crimes contra os direitos humanos, observado o procedimento estabelecido em lei;

II – a prevenção e a repressão ao tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, ao contrabando e descaminho;

III – as atividades de polícia marítima, aeroportuária, das rodovias, ferrovias federais e de fronteiras;

IV – as funções de polícia judiciária;

V – os serviços penitenciários federais.

§ 2º – Compete aos Estados, na forma fixada em lei estadual, a apuração das infrações penais, o exercício das funções de polícia judiciária, a preservação da ordem pública, a execução das atividades de defesa civil, os serviços penitenciários e de bombeiros.

§ 3º – As corporações militares, se existentes, destinadas, primordialmente, à manutenção da ordem pública e da segurança interna e ao exercício de outras funções, nos termos da lei, constituir-se-ão em forças auxiliares e reserva do Exército, subordinadas aos Governadores dos Estados.

§ 4º – Lei estadual disciplinará limite de idade, estabilidade, condições de transferência para a inatividade, direitos, deveres, remuneração, prerrogativas e demais situações especiais de seus integrantes, consideradas as peculiaridades de suas atividades, organização e funcionamento estabelecidos em regime disciplinar próprio.

§ 5º – Aos servidores dos serviços de segurança pública são proibidas a sindicalização, a greve e a atividade político-partidária, aplicando-se-lhes o disposto no art. 7º, incisos VIII, XII, XVII e XIX e no art. 40, §§ 4º e 5º.

§ 6º – Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, podendo, ainda, exercer funções de segurança pública da competência dos Estados, na forma fixada em lei estadual, assim como serviços de bombeiro.

§ 7º – Lei federal, observado o estabelecido no art. 61, § 1º, inciso II, disporá sobre a criação, mediante ato do Presidente da República, de órgão temporário, composto por unidades integrantes dos órgãos de segurança pública, com o objetivo de prevenir grave ameaça à ordem pública ou à paz social ou, ainda, de reprimir efetivo comprometimento ou perturbação da ordem pública em locais restritos ou determinados.”

Art. 2º – Revogam-se o inciso XVI do art. 24 e os §§ 3º e 4º do art. 125.

Art. 3º – Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.

Mensagem nº 975 de 1997, do Poder Executivo

Senhores Membros do Congresso Nacional,

Nos termos do artigo 60, inciso II, da Constituição Federal, submeto à elevada deliberação de Vossas Excelências o texto da proposta de emenda constitucional que “Altera os arts. 21, 22, 30, 32 e

144 da Constituição e dá outras providências”.

Brasília, 02 de setembro de 1997.

Exposição de motivos nº 395, de 02 de setembro de 1997, do Senhor Ministro de Estado da Justiça

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

Tenho a honra de encaminhar a Vossa Excelência a proposta de emenda constitucional em anexo, que altera as disposições que regem o Sistema de Segurança Pública e Regime Jurídico de seus servidores.

A segurança pública configura direito fundamental, constitucionalmente assegurado. Este Governo tem o compromisso inequívoco com o combate à criminalidade, e, ainda, a implementação e promoção dos direitos humanos no Brasil. Para tanto, demanda-se um quadro institucional adequado, o que a experiência recente demonstra inexistir.

Afora aspectos conjunturais, os recentes episódios revelam não só um cenário perigoso, mas a inadequação do próprio modelo traçado na Constituição para garantir a segurança pública.

Inadequação intolerável, tendo em vista que nem o mais legítimo pleito salarial poderia justificar, aos olhos do cidadão, e também do prisma constitucional, o conflito armado entre os próprios agentes incumbidos de garantir a manutenção daquele direito fundamental.

Também não é razoável a existência de um foro privativo para apuração de crimes eventualmente praticados por agentes da segurança pública. Sob a perspectiva do cidadão, tal situação por vezes é vista como estimuladora de um quadro de impunidade.

A presente proposta afasta-se de opções emergenciais ou excepcionais, como o uso das Forças Armadas no combate ao crime – o que por vezes é reclamado pela própria população. Sem dúvida, não se pode esquecer a função primacial das Forças Armadas, que é – e continuará sendo – garantir a soberania nacional.

Partindo do pressuposto de que a garantia da segurança pública é dever do Estado e direito fundamental assegurado na Carta Política, e tendo em vista a necessidade de aperfeiçoamento do sistema de segurança pública vigente, propõe-se a alteração do Texto Constitucional, nos termos que se seguem.

1. A nova redação do caput do art. 144 torna explícito que o exercício da segurança pública se dá sob a égide dos valores da cidadania e dos direitos humanos, por meio dos órgãos instituídos pela União e pelos Estados. Note-se que a proposta não mais menciona os diferentes órgãos de segurança pública, à exceção da Polícia Federal, e estabelece disciplina flexível, que permite à União e aos Estados criarem seus órgãos de segurança na forma que se considerar adequada.

Registre-se, ainda, a alteração do § 1º do art. 144, que não mais se refere apenas à Polícia Federal, mas à atividade de todos os órgãos de segurança pública federal. Destaca-se, ainda, a

atribuição aos órgãos de segurança pública federal para apurar crimes contra os direitos humanos.

2. Assegura-se ampla autonomia aos Estados, podendo estes estabelecer quais os órgãos de segurança a serem criados. Também possibilita-se aos Estados, por meio de lei estadual, repartir sua competência relativa à segurança pública com os Municípios. Vê-se aqui uma via de maior cooperação entre Estados e Municípios, vez que a nova disciplina alcançará aquelas hipóteses em que o Município possuidor de disponibilidade financeira se propõe a auxiliar o Estado-membro no exercício da segurança pública, incluídas as funções de Corpo de Bombeiros. Permite-se, assim, a ampliação das atribuições das guardas municipais, já previstas na Constituição.

3. Não se exclui a possibilidade de os Estados optarem pela manutenção de corporações militares estaduais que, se existentes, se destinarão, primordialmente, à manutenção da ordem pública e da segurança interna e ao exercício de outras funções, nos termos da lei, e constituirão forças auxiliares e reserva do Exército, ficando subordinadas aos Governadores dos Estados.

4. Possibilita-se a criação de órgão temporário, conforme lei federal, mediante ato do Presidente da República. Aquele órgão deverá ser composto por unidades integrantes dos órgãos de segurança pública, com o objetivo de prevenir grave ameaça à ordem pública ou à paz social ou, ainda, para reprimir efetivo comprometimento ou perturbação da ordem pública em locais restritos ou determinados.

Tal dispositivo, que fortalece a idéia de cooperação entre os entes federativos, reduz a possibilidade de uso excepcional das Forças Armadas em conflitos internos.

Proíbe-se, expressamente, a sindicalização, a greve e a atividade político-partidária de todos os agentes da segurança pública. O motivo que inspira aquela vedação é o mesmo que se impõe a magistrados e membros do Ministério Público. Parte-se do pressuposto de que a atuação política destes agentes do Estado compromete não só a atividade que lhes é precípua, mas também o regular exercício da democracia representativa.

Da mesma forma, tendo em vista a atual estrutura do Poder Judiciário, não mais se justifica a existência da justiça militar estadual. Por esta razão, a presente proposta recomenda a revogação dos § 3º e 4º do art. 125 da Constituição.

A matéria tratada na presente proposta guarda parcial relação de pertinência com as PECs 173-A e 338-A, encaminhadas ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo. Todavia, a fim de evitar qualquer incongruência, recomenda-se a adoção das seguintes medidas:

Na PEC 173:

- Supressão da emenda ao art. 21, XIV, que é o objeto de proposta de alteração.
- Manutenção da emenda ao art. 21, XXII, para constar entre a competência da União os serviços de polícia aeroportuária, ao invés de aérea. Tal proposta deve ser mantida, posto que corrige imprecisão existente.

Na PEC 338:

- Manter a revogação do art. 42, retirando da Carta as referências a servidores públicos

militares;

- Suprimir, por emenda, o art. 143-A, vez que se pretende a exclusão, do texto constitucional, das instituições ali mencionadas.

São estas medidas, Senhor Presidente, que constituem o conjunto de mudanças constitucionais propostas por este Ministério da área de Segurança Pública.

ANEXO D – Proposta de emenda à Constituição Federal nº 613/1998

Da Senhora Zulaiê Cobra e outros

Dispõe sobre a estrutura do sistema de Segurança Pública, cria o Sistema de Defesa Civil e dá outras providências.

(A COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO)

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

Art. 1º – A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

I – é dada nova redação ao art. 21, inciso XIV; ao art. 22, incisos XXI e XXII; ao art. 32 § 4º; ao art. 42 e ao art. 144.

“Art. 21 –

.....

XIV – organizar e manter a Polícia Federal, a Polícia do Distrito Federal e o corpo de Bombeiros do Distrito Federal;

Art. 22 –

.....

XXI – lei orgânica das Polícias Estaduais;

XXII – competência da Polícia Federal;

.....

Art. 32 –

.....

§ 4º – Lei federal disporá sobre a utilização, pelo Governo do Distrito Federal, da Polícia do Distrito Federal e do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal;

.....

Seção III

Dos Servidores do Sistema de Segurança Pública

Art. 42 – Os servidores do sistema de segurança pública, federal e estaduais, são servidores civis, regidos por estatuto próprio, elaborado nos termos do § 1º deste artigo.

§ 1º – Lei complementar da União estabelecerá o estatuto das polícias federais e estaduais, observadas, em relação aos seus membros;

I – as seguintes garantias:

a) inamovibilidade, salvo por motivo de interesse público, mediante decisão do órgão colegiado competente da Polícia Federal ou Estadual, por voto de dois terços de seus membros,

assegurada a ampla defesa;

b) irredutibilidade de vencimentos, observado, quanto à remuneração, o que dispõem os arts. 37, XII; 150, II; 153, III e § 2º, I;

II – as seguintes vedações:

a) participar de sociedade comercial, na forma da lei;

b) exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função pública, salvo uma de magistério;

c) exercer atividade político-partidária, salvo exceções previstas em lei.

§ 2º - Ao servidor do sistema de segurança pública é proibida a greve e a filiação a partidos políticos.

§3º - A lei complementar a que se refere o caput deste artigo disporá sobre limites de idade, estabilidade e outras condições de transferência do servidor do sistema de segurança pública para a inatividade.

§ 4º - Os servidores do sistema de segurança pública do Distrito Federal são servidores civis da União, sendo utilizados pelo Governo do Distrito Federal nos limites estabelecidos pela lei a que se refere o art. 32, § 4º.

.....

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, com ações desenvolvidas nos níveis federal, estadual e municipal.

§ 1º – A União organizará e manterá uma Polícia Federal, órgão permanente estruturado em carreira, com as atribuições de:

I – apurar as infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações penais cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei complementar;

II – prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes 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 ostensiva marítima, aérea, portuária, de fronteiras e das rodovias e ferrovias federais;

IV – exercer as funções de polícia judiciária da União.

§ 2º – Os Estados organizarão e manterão uma Polícia Estadual, órgão permanente, estruturado em carreira, com as atribuições de:

I – apurar infrações penais;

II – exercer as funções de polícia judiciária estadual;

III – exercer as funções de polícia técnico-científica;

IV – exercer as funções de polícia ostensiva urbana, da área rural, das reservas florestais e mananciais e das ferrovias e rodovias estaduais;

V – preservar e restaurar a ordem pública.

§ 3º – A Polícia do Distrito Federal, organizada e mantida pela União, nos termos de lei federal, integra o sistema federal de segurança pública e a ela competem as mesmas atribuições definidas para a Polícia Estadual.

§ 4º – As Polícias Estaduais deverão possuir, no mínimo, um Departamento de Polícia Judiciária e de Investigação e um Departamento de Polícia Ostensiva, sendo facultado aos Estados criar, mediante lei estadual, outros Departamentos, atribuindo entre os Departamentos, de forma não cumulativa, as competências constantes do § 2º, I a V, deste artigo.

§ 5º – Os Estados terão em sua organização administrativa uma Secretaria de Estado responsável pelo planejamento, direção e coordenação das ações de Segurança Pública Estadual.

§ 6º – Os Estados, mediante convênio, poderão formar Conselhos Regionais de Segurança Pública, com competência para definir formas de integração entre suas respectivas Polícias Estaduais.

§ 7º – A União e os Estados poderão celebrar convênios, com vistas à atuação conjunta da Polícia Federal e das Polícias Estaduais, sendo possível, nos termos do convênio, a atribuição à Polícia Federal de competências das Polícias Estaduais e a estas, competências da Polícia Federal.

§ 8º – A União manterá uma Secretaria Nacional de Segurança Pública responsável pela elaboração e atualização do Plano Nacional de Segurança Pública e pela coordenação dos Conselhos Regionais e das Secretarias Estaduais de Segurança Pública.

§ 9º – A União celebrará convênio com os Estados, nos termos de lei complementar, observado o disposto no art. 61, § 1º, inciso II, alínea “e”, com vistas à criação, mediante ato do Presidente da República, de órgão temporário, denominado Guarda Nacional, composto pelas unidades das Polícias Estaduais responsáveis pelo controle de distúrbios e preservação e restauração da ordem pública.

§ 10 – Lei complementar da União estabelecerá o Estatuto e o Código de Ética e Disciplina da Polícia Federal, da Polícia do Distrito Federal e das Polícias Estaduais, observado o disposto no art. 42.

§ 11 – Os Municípios poderão constituir guardas municipais, destinadas à proteção de seus bens e instalações, podendo, nos termos de lei estadual, mediante convênio com a Polícia Estadual, realizar, complementarmente, ações de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública.

§ 12 – A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criarão um Fundo de Segurança Pública que terá seus recursos compostos, no caso da União, por cinco por cento da receita resultante de impostos, e, no caso dos Estados, Distrito Federal e Municípios, por nove por cento da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, com a finalidade de garantir recursos para aplicação nas ações de segurança pública.”

II – são suprimidos os §§ 3º e 4º do art. 125 e o art. 241;

III – é incluído um “Capítulo IV – Da Defesa Civil”, no Título V, da Constituição Federal,

integrado por uma art. 144A, com a redação que se segue:

“Capítulo IV

Da Defesa Civil

Art. 144A – A defesa civil, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para assegurar a tranqüilidade e a salubridade públicas, com vistas a garantia da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através de ações desenvolvidas em níveis federal, estadual e municipal.

§ 1º – A União manterá uma Secretaria Nacional de Defesa Civil responsável pela elaboração e atualização do Plano Nacional de Defesa Civil e pela coordenação das ações conjuntas de defesa civil dos Estados e do Distrito Federal.

§ 2º – Os Estados organizarão e manterão um corpo de bombeiros estadual, órgão civil, permanente, estruturado em carreira, com as atribuições de:

I – coordenar as ações de defesa civil do Estado;

II – realizar a prevenção de sinistro e pânico;

III – realizar o combate a incêndios;

IV – realizar a investigação e perícia de incêndios;

V – realizar as ações de busca e salvamento;

VI – realizar outras atividades de defesa civil, que lhe sejam atribuídas por lei estadual.

§ 3º – Os servidores do sistema de defesa civil do Distrito Federal são servidores civis da União, sendo utilizados pelo Governo do Distrito Federal nos limites estabelecidos pela lei a que se refere o art. 32, § 4º.

§ 4º – Os Municípios poderão constituir sistemas municipais de defesa civil, órgãos constitutivos, mediante convênio com o Corpo de Bombeiros Estadual, poderão realizar, complementarmente, ações de defesa civil.”

Art. 2º – O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) passa a vigorar acrescido dos seguintes artigos:

“Art. 75 – A União terá o prazo de dois anos, a contar da data da promulgação da Emenda Constitucional nº ___ de ___ para a elaboração da lei complementar prevista no art. 144, § 10.

Art. 76 – A União e os Estados terão o prazo de três anos para a completa implantação da nova estrutura dos órgãos de segurança pública.

§ 1º – Os atuais integrantes das Polícias Rodoviária e Ferroviária Federal serão enquadrados, obedecidos os níveis hierárquicos das carreiras de nível médio e superior, no quadro de pessoal da Polícia Federal, no Distrito Federal ou nos Estados que sediavam a circunscrição na qual estavam lotados.

§ 2º – Até que lei estadual crie novos Departamentos na Polícia Estadual, definindo as suas competências, caberão ao Departamento de Polícia Judiciária e de Investigação as atribuições constantes do art. 144, § 2º, I a III e ao Departamento de Polícia Ostensiva as constantes do art. 144, § 2º, IV e V.

§ 3º – Os atuais integrantes da Polícia Civil comporão o quadro de pessoal do Departamento de Polícia Judiciária e de Investigações e os integrantes da Polícia Militar o quadro de pessoal do Departamento de Polícia Ostensiva, obedecidos seus atuais enquadramento nas carreiras de nível médio e superior, na Polícia Civil, e os Postos e Graduações, na Polícia Militar.

§ 4º – No caso de criação de novos Departamentos de Polícia Estadual, os primeiros integrantes do quadro de pessoal dos Departamentos criados poderão ser os integrantes do Departamento de Polícia Judiciária e de Investigação e do Departamento de Polícia Ostensiva, obedecidas as correlações de atribuições definidas no § 2º deste artigo, e os enquadramentos nas carreiras de nível médio e superior.

§ 5º – São assegurados aos policiais civis e militares, quando do enquadramento nos Departamentos de Polícia Estadual, os direitos e vantagens, inclusive o tempo de serviço, sem solução de continuidade, que possuam à época do enquadramento, observado para os policiais militares o disposto no art. 79, deste ADCT.

§ 6º – Após a formação do quadro de pessoal inicial dos Departamentos de Polícia Estadual, nos termos dos §§ 3º e 4º deste artigo, o ingresso nos quadros da Polícia Estadual só poderá ser feito por concurso público, conforme previsto no art. 37, II, da Constituição Federal.

§ 7º – Os cargos de direção, os cargos em comissão e as funções de confiança da Polícia Estadual só poderão ser exercidos por servidores integrantes do quadro permanente da Polícia Estadual, obedecidas as qualificações especificadas em lei.

§ 8º – Os Estados, no prazo de três anos, instituirão uma Academia de Polícia, unificada, na qual se fará a formação inicial do policial estadual, reservando-se a primeira metade do curso para a instrução comum e a segunda metade, para a especializada, necessária a cada Departamento de Polícia Estadual.

§ 9º – A União, no prazo de três anos, instituirá uma Academia de Polícia unificada, na qual fará a formação inicial do policial do Distrito Federal e outra, na qual fará a formação do policial da Polícia Federal, reservando-se, em ambas, a primeira metade do curso de instrução comum e a segunda metade, para a especializada, necessária a cada Departamento da Polícia dos Distrito Federal e da Polícia Federal.

Art. 77 – Os integrantes das Polícia Rodoviária e Ferroviária Federais que se encontrem na inatividade quando da promulgação da Emenda Constitucional nº ___ de ___ terão seus proventos da aposentadoria reajustados, quando lhes for mais vantajoso, para o valor da remuneração percebida, no cargo resultante do enquadramento, pelo policial rodoviário e ferroviário que ocupe o cargo ou função na qual se deu sua aposentadoria, que será considerado seu paradigma.

§ 1º – Os proventos da aposentadoria serão revistos, na mesma proporção e na mesma data, sempre que se verificar modificação da remuneração de seu paradigma, em atividade.

§ 2º – As regras previstas no caput e § 1º deste artigo aplicam-se aos pensionistas dos policiais rodoviários e ferroviários.

Art.78 – Os integrantes da Polícia Civil que se encontrem na inatividade quando da promulgação da Emenda Constitucional nº ___ de ___ terão seus proventos da aposentadoria reajustados, quando lhes for mais vantajoso, para o valor da remuneração percebida, no cargo resultante do enquadramento, pelo policial civil que ocupe o cargo ou função na qual se deu sua aposentadoria, que será considerado seu paradigma.

§ 1º – Os proventos da aposentadoria serão revistos, na mesma proporção e na mesma data, sempre que se verificar modificação da remuneração de seu paradigma, em atividade.

§ 2º – As regras previstas no caput e § 1º deste artigo aplicam-se aos pensionistas dos policiais civis.

Art. 79 – Aos oficiais e praças da ativa das Polícias Militares, à data da promulgação da Emenda Constitucional nº ___ de ___, são asseguradas as prerrogativas, direitos e deveres inerentes aos postos e graduações que ocupem, sendo, a partir da promulgação da emenda Constitucional, considerados militares estaduais da reserva não-remunerada.

Parágrafo único – Aos oficiais e praças da ativa das Polícias Militares, que à data da promulgação da Emenda Constitucional nº ___ de ___ já possuam o tempo legal exigido para a transferência para a reserva é assegurado o direito de requererem a transferência para a reserva remunerada.

Art. 80 – Os integrantes da Polícia Militar que se encontrem na inatividade ou que, possuindo o tempo legal exigido, vierem a pedir a transferência para a reserva remunerada, quando da promulgação da Emenda Constitucional nº ___ de ___ conservam as prerrogativas, direitos e deveres inerentes aos postos e graduações de que eram detentores.

§ 1º – Os integrantes da Polícia Militar que se encontrem na inatividade ou que, possuindo o tempo legal exigido, vierem a pedir a transferência para a reserva remunerada, quando da promulgação da Emenda Constitucional nº ___ de ___ terão seus proventos da aposentadoria reajustados, quando lhes for mais vantajoso, para o valor da remuneração percebida, no cargo resultante do enquadramento, pelo policial militar que ocupe o posto ou graduação na qual se deu sua aposentadoria, que será considerado seu paradigma.

§ 2º – Os proventos da aposentadoria serão revistos, na mesma proporção e na mesma data, sempre que se verificar modificação da remuneração de seu paradigma, em atividade.

§ 3º – As regras previstas nos §§ 1º e 2º deste artigo aplicam-se aos pensionistas dos policiais militares.

Art. 81 – Os juízes togados, que integrarem o quadro de magistrados da Justiça Militar dos Estados, quando da promulgação da Emenda Constitucional nº ___ de ___, serão integrados aos quadros da Justiça Estadual, obedecidos seus atuais enquadramentos na magistratura militar.

Art. 82 – Os juízes togados da Justiça Militar Estadual que se encontrem na inatividade, quando da promulgação da Emenda Constitucional nº ___ de ___, terão seus proventos da aposentadoria reajustados, quando lhes for mais vantajoso, para o valor da remuneração percebida, no

cargo resultante do enquadramento, pelo juiz militar togado que ocupe o cargo ou função na qual se deu sua aposentadoria, que será considerado seu paradigma.

§ 1º – Os proventos da aposentadoria serão revistos, na mesma proporção e na mesma data, sempre que se verificar modificação da remuneração de seu paradigma, em atividade.

§ 2º – As regras previstas no caput e § 1º deste artigo aplicam-se aos pensionistas dos juízes togados da Justiça Militar Estadual.

ANEXO E – Proposta de emenda à Constituição Federal do Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia

Proposta de projeto de Emenda Constitucional sobre um novo modelo de polícia no Brasil

Artigo 1º – O artigo 21, da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 21 –

XIV – organizar e manter a polícia federal e as polícias rodoviária e ferroviária federais.

XXVI – supervisionar e disciplinar o arsenal das Polícias Estaduais.”

Artigo 2º – Fica suprimido o inciso XXI do artigo 22 da Constituição Federal.

Artigo 3º – O artigo 22, XXVIII, da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 22 –

XXVIII – defesa nacional, defesa aeroespacial, defesa marítima e mobilização nacional.”

Artigo 4º – O parágrafo único do artigo 22 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Parágrafo único – Lei complementar poderá autorizar os Estados e o Distrito Federal a legislares sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.”

Artigo 5º – O artigo 24, da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 24 –

XVI – organização, garantias, direitos e deveres das polícias dos estados.

XVII – organização da defesa civil, inclusive corpos destinados a prevenção e extinção de incêndios.”

Artigo 6º – Inclui-se no artigo 25 da Constituição Federal, o § 4º, com a seguinte redação:

“Art. 25 –

§ 4º – Cabe aos Estados organizar, junto às Secretarias de Estado encarregadas da regulação do sistema viário e do trânsito, departamentos destinados ao cadastro, licenciamento, transferência e vistoria de veículos automotores.”

Artigo 7º – Fica suprimido o § 4º do artigo 32 da Constituição Federal.

Artigo 8º – Fica suprimido o artigo 42 e seus parágrafos da Constituição Federal.

Artigo 9º – O inciso IX, do artigo 93, da Constituição Federal, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 93 –

IX – Todos os julgamentos do Poder Judiciário, respeitada a sua natureza, observarão os seguintes princípios:

a) publicidade, excetuados os casos de preservação da privacidade, nos termos da lei;

b) fundamentação de suas decisões, sob pena de nulidade;

c) justificação fundamentada de todas as decisões de manutenção da prisão em flagrante, sob pena de infração do dever funcional;

d) controle de suficiência das provas na ação penal e no desenvolvimento válido e regular do processo penal.”

Artigo 10 – Fica acrescentada ao inciso II, do § 1º, do artigo 61, da Constituição Federal, a alínea “g”, com a seguinte redação:

“Art. 61 –

§ 1º –

I –

II –

g) normas gerais para organização das polícias estaduais.”

Artigo 11 – Ficam suprimidos os §§ 3º e 4º do artigo 125 da Constituição Federal.

Artigo 12 – O artigo 129 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Artigo 129 –

I – promover privativamente a ação penal pública, com fundamento na prova material do crime e nas evidências de autoria;

II –

III –

IV –

V –

VI –

VII – exercer o controle externo de todas as atividades policiais, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;

VIII – requisitar documentos e promover diligências investigatórias, diretamente ou em concurso com a polícia, para reunião dos elementos necessários e suficientes à propositura da ação penal pública;

IX – exercer outras funções que lhes sejam conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

§ 1º –

§ 2º –

§ 3º –

§ 4º –

§ 5º – A atividade do Ministério Público descrita no inciso VIII, destinada à busca da verdade real, será informal, obrigatória e indisponível, pautando-se pelo respeito aos direitos humanos.”

Artigo 13 – O artigo 144 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Artigo 144 – (sem modificação)

I – (sem modificação)

II – (sem modificação)

III – (sem modificação)

IV – polícias estaduais.

§ 1º – A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente mantido pela União e organizado hierarquicamente segundo estatuto disciplinar próprio, destina-se a:

I – registrar a ocorrência e lavrar autos de prisão em flagrante de infrações penais contra a ordem política e 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, na forma da lei;

II – promover as diligências investigatórias mediante relatórios circunstanciados;

III – promover as diligências investigatórias requisitadas pelo Ministério Público ou pelo Poder Judiciário;

IV – (atual inciso II);

V – (atual inciso III);

§ 2º – (sem modificação)

§ 3º – (sem modificação)

§ 4º – As polícias estaduais, órgãos permanentes mantidos pelos Estados e pelo Distrito Federal e organizados hierarquicamente segundo estatuto disciplinar próprio, ressalvada a competência da União, destinam-se a:

I – registrar as ocorrências e lavrar autos de prisão em flagrante de infrações penais;

II – promover as diligências investigatórias, mediante relatórios circunstanciados;

III – promover as diligências investigatórias requisitadas pelo Ministério Público ou pelo Poder Judiciário;

IV – exercer, por meio de um corpo uniformizado, as funções de polícia preventiva e ostensiva, bem como, em caráter supletivo, o policiamento florestal e de mananciais;

§ 5º – (atual § 7º)

§ 6º – Leis complementares da União, dos Estados e do Distrito Federal, de iniciativa, respectivamente, do Presidente da República e dos Governadores de Estado e do Distrito Federal, disporão sobre estatuto da polícia federal e das polícias estaduais, observados os seguintes princípios:

I – organização em cinco graus de carreira;

II – diferença máxima de quatro vezes entre a menor e a maior remuneração;

III – hierarquia e regime disciplinar compatíveis com a natureza da função policial;

IV – efetividade após dez anos de serviço;

V – comando único geral e em cada unidade territorial;

VI – integração das funções;

VII – aposentadoria compulsória após trinta e cinco anos de efetivo serviço na carreira policial;

VIII – proteção da probidade administrativa e da moralidade no exercício da função pública.

§ 7º – As ouvidorias de polícia, órgãos permanentes, com atribuições de fiscalização, investigação e auditoria das funções policiais, serão dirigidas por ouvidores de polícia autônomos e independentes, nomeados pelo Presidente da República, no caso das polícias mantidas pela União, e pelos governadores dos Estados e do Distrito federal, no caso das polícias estaduais, observando-se o disposto em lei de cada entidade federativa.

§ 8º – Os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, podendo, mediante convênio, exercer a segurança escolar.”

Disposições transitórias

Artigo 1º – Os Estados e o Distrito Federal adequarão seus organismos policiais ao disposto na presente Emenda Constitucional no prazo máximo de dois anos a partir da promulgação da lei complementar da União referida no artigo 144, § 6º, da Constituição.

Artigo 2º – O efetivo das polícias estaduais será composto pelos atuais integrantes das polícias civis e militares.

§ 1º – As carreiras das polícias estaduais serão organizadas de modo a preservar, sempre que possível, a situação funcional e hierárquica e a paridade entre cargos e vencimentos das atuais polícias civis e militares.

§ 2º – Para cumprimento do disposto no caput deste artigo, será realizada avaliação de idoneidade e antecedentes criminais, na forma das leis a que se refere o § 6º, do artigo 144.

Artigo 3º – Os médicos legistas, peritos criminais e demais carreiras técnicas-científicas comporão os quadros de servidores do Poder Judiciário e funcionarão, sempre que necessário, como auxiliares deste.

Artigo 4º – Dentro do prazo de dois anos, os Governadores de Estado e do Distrito Federal apresentarão cronograma de aumento progressivo de oferta de vagas no sistema penitenciário, de forma a torná-las compatíveis com a demanda no prazo máximo de dez anos.

Parágrafo único – Incurrerá em crime de responsabilidade o Governador de Estado e do Distrito Federal que deixar de apresentar o cronograma referido neste artigo, bem como o que não vier a executá-lo temporaneamente.

Sugestão de adequação às carreiras da polícia única estadual

Efetivos das Polícias Civis

I – Os Delegados das Polícias Civis de classe especial, 1ª e 2ª classe, passam a ser denominados, respectivamente, superintendentes de polícia de nível I, II e III.

II – Os Delegados das Polícias Cíveis de 3ª, 4ª e 5ª classe, passam a ser denominados, respectivamente, inspetores de polícia I, II e III.

III – Os Investigadores ou Detetives e os Agentes Policiais das Polícias Cíveis passam a ser denominados, respectivamente, oficiais de investigação I, II e III.

IV – Os Agentes de Telecomunicações Policiais da Polícia Civil passam a ser denominados oficiais de comunicação policial I, II e III.

V – Os Médicos Legistas, Peritos Criminais e demais carreiras da polícia Técnica Científica não serão da carreira policial da Polícia Única Estadual, e passarão a ser do corpo efetivo do Poder Judiciário.

VI – Não serão incorporados aos quadros da Polícia Única Estadual os atuais Carcereiros.

POLICIAIS CIVIS	POLÍCIA ÚNICA ESTADUAL
Delegado de classe especial, de 1ª e 2ª classes	Superintendente I, II e III
Delegado de 3ª, 4ª e 5ª classes	Inspetor de Polícia I, II e III
Escrivão de Polícia	Escrivão de Polícia I, II e III
Investigador ou Detetive e Agente Policial	Oficial de Investigação I, II e III
Agente de Telecomunicações Policiais	Oficial de Comunicação Policial I, II e III

Efetivo das Polícias Militares

I – Os oficiais superiores das Polícias Militares Estaduais, Coronéis, Tenente-Coronéis e Majores, passam a ser denominados, respectivamente, superintendentes de polícia de nível I, II e III.

II – Os oficiais intermediários das Polícias Militares Estaduais, Capitães, Tenentes (1º e 2º) e Sub-Tenentes, passam a ser denominados, respectivamente, inspetores de polícia de nível I, II e III.

IV – Os praças das Polícias Militares Estaduais, Sargento (1º, 2º e 3º), Cabo e Soldado, passam a ser denominados, respectivamente, oficiais de rua de nível I, II e III.

V – Os Corpos de Bombeiros Militares deixam de fazer parte da carreira policial e passam a integrar o efetivo da Defesa Civil dos Estados.

POLÍCIAS MILITARES	POLÍCIA ÚNICA ESTADUAL
Coronel, Tenente Coronel e Major	Superintendente I, II e III
Capitão, Tenente (1º e 2º), Sub-Tenente	Inspetor de Polícia I, II e III
Sargento (1º, 2º e 3º), Cabo e Soldado	Oficial de Rua I, II e III

Justificativa

Apraz-nos deveras encaminhar a Vossa Excelência e a seus ilustres pares o anexo projeto de emenda constitucional, que extingue a dualidade na função policial, altera o funcionamento da persecução penal e dá outras providências.

A presente iniciativa abraça diversas finalidades, dentro do propósito finalístico de alterar a

estrutura policial dos Estados, criando simultaneamente um novo e mais moderno modelo de persecução penal.

O alicerce desse novo modelo radica-se, sem dúvida alguma, no fim da dualidade na função policial. Com efeito, a extinção das polícias civis e militares deve dar lugar a uma estrutura unificada, denominada de Polícia Estadual, com vocação para o exercício integral das funções policiais.

Assim, essa nova estrutura policial teria em seu interior um braço voltado às funções de investigação para a instrumentação da ação penal e outro braço uniformizado, cumprindo a função de policiamento preventivo e ostensivo.

Importante ressaltar que o propósito básico da alteração é a integração dinâmica das funções policiais, hoje repartidas entre as polícias civis e militares. Sob comando único e com atuação integrada em cada unidade territorial, prevenção e persecução reunidas agiriam harmoniosamente para dar cabo do difícil mister de controle da criminalidade.

Não se trata de uma unificação pura e simples das duas polícias existentes, mas sim de um novo modelo, com novos princípios e novas características.

A estrutura será remodelada, de tal modo que se estabeleçam cinco graus hierárquicos, com a remuneração máxima não excedente a mínima mais de quatro vezes.

Nesse sentido, a diminuição dos graus da carreira deve preservar o princípio hierárquico, estabelecendo-se para tanto regime disciplinar próprio e compatível com a natureza da função policial.

Seguindo essa linha de raciocínio, a nova polícia, em sua composição, deve pautar-se pela proteção da probidade administrativa e pelo zelo da moralidade no exercício das funções, motivo pelo qual a migração dos quadros das polícias civis e militares para a polícia Estadual deve ser feito mediante avaliação da vida funcional e dos antecedentes criminais de cada um de seus membros, conforme critérios a serem definidos em lei.

Os Tribunais e Auditorias Militares Estaduais, como conseqüência dessa nova estrutura, serão extintos, o que implicará que todos os policiais, quando acusados do cometimento de algum crime, serão julgados pela Justiça Comum, segundo um padrão uniforme de aplicação de sanções penais.

Bem por isso, a presente propositura estabeleceu como traço diferenciador, entre o sistema vigente e o que se quer ver instalado, a supressão da inquisitorialidade, com o conseqüente desaparecimento do inquérito policial.

Importante salientar que essa vetusta figura do inquérito policial há muito tem recebido críticas acerbas de todos os que comungam dos mesmos ideais por uma sociedade mais justa, conjugando a diminuição da impunidade e o respeito aos direitos do acusado.

A obtenção dos dados elementares à instrução da ação penal, será feita pela Polícia Estadual, mediante registros de ocorrências, lavratura de autos de prisão em flagrantes, promoção de diligências investigativas através de relatórios circunstanciados ou quando requisitados pelo Ministério Público ou pelo Poder Judiciário.

A arquitetura desse novo modelo foi baseada na fixação de um procedimento monofásico e de

caráter judicial. O Ministério Público, senhor da ação penal, promoverá diligências investigatórias, diretamente ou em concurso com a polícia, para reunião dos elementos necessários e suficientes à propositura da ação penal pública.

O Poder Judiciário, por outro lado, teria o juízo de suficiência das provas, podendo, no decorrer de ação penal, determinar seu sobrestamento, sempre que os elementos de convicção revelarem-se insuficientes à imputação.

Palmilhando esse caminho, cremos cumpridos os objetivos que animaram a propositura. Um órgão, independente e autônomo, sem atrelamento a qualquer dos Poderes da República, teria sob sua responsabilidade todos os instrumentos necessários à formação do juízo de acusação.

O Poder Judiciário, a sua vez, sem qualquer contato com a arrecadação dos dados elementares para a propositura da ação penal, vestir-se-ia de maiores poderes, como órgão garantidor dos direitos do cidadão acusado, vez que ao julgador seria atribuído o juízo de suficiência de provas para a acusação.

Por outro giro, a função policial não ficaria desmerecida, mas, sob a formatação correta, alocada no seu devido lugar. Com a extinção do inquérito policial, seria abolida a chamada polícia judiciária, dando lugar a um organismo policial investido de funções de polícia administrativa, preventiva e investigativa. Faria flagrantes, registros de ocorrências, policiamento ostensivo e preventivo, bem como, a investigação criminal.

Reafirme-se que não se pretende a substituição do inquérito policial por outro procedimento, igualmente burocratizado e ineficiente, a cargo do Ministério Público. A coleta das provas necessárias à denúncia, embora submissa aos princípios da oficialidade e da busca da verdade real, seria feita de maneira informal, de tal modo que eventual futura condenação só poderia estar alicerçada nas provas produzidas em juízo, sob o crivo do contraditório.

A presente iniciativa, na coerência da arquitetura do novo sistema, pretende a unificação das polícias estaduais. Polícia Civil e Polícia Militar deixariam de existir, dando lugar à assim chamada Polícia Estadual. Esta, similarmente à federal, estaria organizada segundo estatuto próprio, em que a disciplina e a hierarquia estariam respeitadas. Porém, uma significativa diminuição dos graus da carreira, garantiria uma maior proximidade entre a base e a cúpula da Polícia, permitindo a integração de funções e a unificação de comando.

A atividade policial, já adequada à sua finalidade ontológica, continuaria sob o controle externo do Ministério Público e sob a fiscalização das ouvidorias de polícia, que se incumbiriam ainda de investigar eventuais infrações de policiais e de promover auditorias quanto ao funcionamento do organismo policial, o que possibilitaria maior transparência nesse setor da Administração Pública.

Os departamentos de trânsito não estariam mais a cargo da polícia, mas sim da Secretaria Estadual encarregada da área de transportes. De igual modo, o Corpo de Bombeiros passaria à condição de órgão da Defesa Civil, atribuindo-se à Polícia Estadual só as funções que lhe são típicas.

As peculiaridades da atividade policial indicam a necessidade de um regime jurídico

diferenciado. Por isso, a cogitação de aposentadoria compulsória aos 35 (trinta e cinco) anos de serviço e o período de 10 (dez) anos para aquisição de estabilidade no serviço, requer um estatuto disciplinar próprio, zelando pela hierarquia e pela disciplina necessárias à eficiência dos serviços de segurança.

Não escapou de nossas preocupações a irregular situação dos detentos das cadeias públicas, em especial aqueles que permanecem alojados inadequadamente nas Delegacias de Polícia. Há muitos anos são formuladas reclamações e publicizado o inconformismo dos diversos segmentos sociais com essa situação de descalabro no encarceramento de detentos provisórios e reeducandos em Distritos Policiais.

Em face dessa circunstâncias fixou-se um prazo para a apresentação de um cronograma a ser rigorosamente cumprido de realocação dos detentos no sistema penitenciário, sob pena dos Governadores de Estado e do Distrito Federal incorrerem em crime de responsabilidade.

Esse novo modelo de polícia não se situa no vácuo, mas dentro de um novo sistema de persecução penal. A evolução social que o país vem apresentando nos últimos anos, sobretudo após a reinstalação do sistema democrático, que, privilegiando a liberdade de informação jornalística, possibilitou que viessem ao conhecimento público a existência de extensas cadeias criminosas, dotadas de organização e não raro com conexões no poder público, quando não nas próprias instituições policiais encarregadas da investigação criminal.

Sem menoscabo dos relevantes serviços prestados pelos corpos policiais existentes, o fato é que o quadro criminológico emergente do atual estágio de desenvolvimento das relações sociais reclama, igualmente, evolução.

Esse, na verdade, o ponto básico que animou a elaboração dos dispositivos encartados no presente projeto de emenda constitucional.

Nesse sentido, essa evolução, que entendemos materializadas nas modificações sugeridas, foi fixada em dois pressupostos básicos: a eficiência na persecução penal - sobretudo em relação aos chamados crimes de colarinho branco - e o respeito aos direitos humanos.

De igual modo, a experiência internacional, embora com grande variação de conteúdo, revelou igualmente que o modelo bifásico de procedimentos penais, não só se peculiariza pela ineficiência na sua finalidade persecutória, como também vem marcado por desrespeitos constantes aos direitos inalienáveis da pessoa humana.

A aparente ousadia da reforma proposta se desvanece quando verificado que a maior parte dos países do mundo, embora sem uma comunhão absoluta de objetos, adotou sistema análogo, caracterizado pela inexistência de inquérito policial e pela existência de um único organismo policial.

Inquestionável que a concretização das modificações ora sugeridas implicaria superlativo ganho de eficiência. Cada instituição teria sob sua responsabilidade as funções que naturalmente lhe pertencem. Ganharia a sociedade, com um sistema persecutório mais eficaz. Ganharia o cidadão, com a adoção de mecanismos onde atrocidades, como a tortura, dificilmente teriam lugar. Por fim, também

ganharia o cidadão acusado, com o fim do "indiciamento" e da própria inquisitorialidade. Quando formalizada uma acusação, já haveria simultaneamente um juízo de suficiência por parte do Poder Judiciário.

Como se vê, as medidas alvitradas florescem de um forte consenso social, que alia a busca da eficiência - contraponto da impunidade - e um estado de respeito efetivo aos direitos humanos, os quais, diga-se, comumente violados justamente pelos mesmos que se aproveitam da ineficiência do sistema penal em relação aos "crimes de colarinho branco".

Em última análise, a iniciativa tem por objetivo a criação de um Novo Modelo de Polícia intrinsecamente subordinada ao Poder Civil, pautada na eficiência e defesa da legalidade democrática, que atenderá, aos efusivos clamores da sociedade brasileira que entendemos, têm manifestado de diversas formas, reiteradamente, a necessidade de ruptura do atual modelo de Polícia, inspirado no Controle Social.

ANEXO F – Proposta de emenda à Constituição Federal nº 446/2001

Do Senhor Fernando Zuppo e outros

Acrescenta Artigo 84 da ADCT, determinando a realização de plebiscito sobre a unificação da Polícia.

(À Comissão de Constituição e Justiça e de Redação)

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

Artigo único – Acrescente-se o seguinte artigo 84 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

“Art. 84 – Na data da realização do primeiro turno das eleições gerais fixadas para o ano de 2002, o eleitor definirá, na mesma oportunidade, em plebiscito, o Sistema de Segurança Pública a vigorar no País, optando por duas alternativas:

I – pela instituição de Polícia Estadual unificada, de natureza civil, com ramo uniformizado, ou militar única;

II – pela manutenção das atuais polícias civis e militares.

Parágrafo único – Será assegurada gratuidade na livre divulgação do objeto da presente emenda junto aos meios de comunicação de massa, bem como junto aos concessionários de serviços públicos.”

Justificação

Um dos temas que mais se debate atualmente no País, umbilicalmente ligado à questão da violência e da criminalidade, gira em torno da unificação das polícias civis e militares.

A Constituição Federal, em seu artigo 144, manteve a dualidade dos órgãos policiais, bipartidos em polícia civil, encarregada da polícia judiciária, e polícia militar, incumbida do policiamento ostensivo, ambas subordinadas ao Governador do respectivo Estado.

No entanto, a unificação de ambas instituições vem sendo cogitada a nível nacional, empolgando toda a sociedade, como uma das medidas capazes de dotar o sistema policial brasileiro de maior eficiência.

Toma vulto, entre tantos argumentos favoráveis à unificação, aqueles relacionados:

– o estabelecimento de uma única doutrina de emprego, livre de pressões corporativas dos segmentos civil e militar;

– a adoção de unidade de comando, planejamento e ação; à racionalização dos recursos

materiais comuns;

- a padronização da coleta e análise de dados estatísticos;
- a definição de atribuições e responsabilidades;
- a maior facilidade de acesso para os usuários dos serviços de segurança pública;
- ações mais efetivas de correição e de controle interno;

Em sentido contrário à unificação, militam argumentos tais como:

– a bipartição dos órgãos permitindo melhor especialização de cada uma das instituições policiais que a compõem; há também o fator da tradição em jogo, em razão da existência centenária das polícias militares. Há quem afirme que a unificação resultaria numa concentração de poder armado que seria de difícil controle pelos Governadores.

Diante da magnitude e da oportunidade do debate, não é justo que a sociedade seja alijada dessa decisão, apresentando-se o plebiscito como forma mais democrática de manifestação popular e de autêntica auto defesa, razão de ser da presente emenda.

Na certeza de que a nossa proposição se constitui em iniciativa capaz de introduzir aperfeiçoamento oportuno e conveniente ao texto constitucional referente às instituições de segurança pública, esperamos poder contar com o valioso apoio dos nobres Pares em favor de sua aprovação nesta Casa.

Sala de Sessões, 13 de novembro de 2001.

ANEXO G – Proposta de emenda à Constituição Federal nº 496/2002

Do Senhor Aloizão Mercadante e Outros

Altera a redação dos artigos 22, 24, 42, 129 e 144, da Constituição Federal.

(À Comissão de Constituição e Justiça e de Redação)

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

Art. 1º – Os incisos XXI e XXII, do art. 22, da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 22 – Compete privativamente à União legislar sobre:

XXI – sistema nacional de segurança e lei orgânica das polícias estaduais;

XXII – competência da polícia federal e normas gerais sobre os Conselhos de Segurança Pública estaduais e municipais;”

Art. 2º – O inciso XVI, do art. 24, da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 24 –

I –

XVI – organização, armamento, ensino, código de ética, direito, deveres, garantias e prerrogativas relativas às polícias, corpos de bombeiros estaduais e órgãos de identificação, criminalística e medicina legal;”

Art. 3º – A seção III (Dos Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios) do Capítulo VII (Da Administração Pública) do Título III (Da Organização do Estado) passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 42 – Os servidores da segurança pública federal e estaduais serão regidos por estatuto próprio, respeitados os direitos, vantagens e garantias estabelecidos no regime anterior.

Parágrafo único – Lei Complementar da União estabelecerá as diretrizes gerais a serem observadas pelo Estatuto e pelo Código de Ética e Disciplina da polícia federal, da polícia do Distrito Federal e dos Territórios e das polícias estaduais.”

Art. 4º – O art. 129, da Constituição Federal, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso X:

“Art. 129 –

I -

X – conduzir a investigação policial prévia, de natureza administrativa, com a colaboração da polícia judiciária, nos casos e delitos que a lei estabelecer.”

Art. 5º – O Capítulo III, (Da Segurança Pública), do Título V, da Constituição Federal passa a

vigorar com a seguinte redação.

“SEÇÃO I

Da Segurança Pública

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, necessárias para a garantia do Estado Democrático de Direito, para a preservação da dignidade da pessoa humana, para o exercício e garantia dos direitos e deveres individuais e coletivos e a proteção dos direitos humanos.

§ 1º – As ações de segurança pública serão exercidas de forma integrada e sistêmica pelos órgãos responsáveis pela segurança pública que, no exercício de suas competências legais, deverão observar, além dos princípios inscritos no art. 37 desta Constituição, as seguintes diretrizes:

I – respeito à dignidade da pessoa humana;

II – uso ordenado de força;

III – participação comunitária;

IV – eficiência, integração e cooperação organizacional;

V – unidade de princípios doutrinários;

VI – unidade de conteúdos dos cursos de formação, aperfeiçoamento e qualificação contínua dos servidores da segurança;

VII – uso compartilhado das informações;

VIII – deontologia policial comum;

IX – pronto atendimento da atividade policial frente às demandas;

X – investigação científica;

XI – assistência e proteção às vítimas de violência;

XII – assistência e proteção às testemunhas e colaboradores;

XIII – uso de sistema integrado de informações e dados eletrônicos;

§ 2º – A segurança pública será exercida pelo Estado, através de um sistema de segurança pública nacional, do qual farão parte os seguintes órgãos.

I – polícia federal ostensiva e judiciária, integrada por um departamento de polícia rodoviária, um departamento de polícia ferroviária e um departamento de polícia aeroaviária;

II – polícias estaduais, integradas pela polícia militar e pela polícia civil;

III – polícia distrital, integrada pela polícia militar e pela polícia civil;

IV – corpos de bombeiros;

V – guardas municipais;

VI – ouvidorias de polícia;

VII – institutos de criminalística, médico-legal e de identificação.

VIII – conselhos estaduais e municipais de segurança pública.

SEÇÃO II

Da Polícia Federal

Art. 144-A – A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizada em carreira, destina-se a:

I – apurar as infrações penais contra a ordem política e 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 os crimes praticados através da rede mundial de computadores, o tráfico de crianças e adolescentes, os crimes contra a ordem tributária e financeira, a remoção e comércio ilegal de órgãos, tecidos e substâncias humanas, o tráfico ilícito de entorpecentes 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.

Parágrafo único – A Polícia Rodoviária Federal e Polícia Ferroviária Federal serão transformadas em departamentos da Polícia Federal.

SEÇÃO III

Do Departamento de Polícia Rodoviária Federal

Art. 144-B – Compete ao Departamento de Polícia Rodoviária Federal, o patrulhamento ostensivo das rodovias federais, ressalvadas as competências dos Estados, incluindo as atividades de planejamento e execução das atividades de policiamento, inspeção e fiscalização de trânsito, transporte de pessoas e bens, autuação de infratores, notificação de multas e outras penalidades ao trânsito e ao transporte rodoviário, bem como prestar salvamento as vítimas de acidentes de trânsito.

Parágrafo único – A competência de que trata este artigo poderá ser desempenhada pelas polícias do Estado e do Distrito Federal, mediante convênio que estipule os objetivos, as condições e o prazo da colaboração e as formas de supervisão pelo Departamento de Polícia Rodoviária Federal.

SEÇÃO IV

Do Departamento de Polícia Ferroviária Federal

Art. 144-C – Compete ao Departamento de Polícia Ferroviária Federal, na forma da lei, o patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

Parágrafo único – A competência de que trata este artigo poderá ser desempenhada pelas Polícias dos Estados e do Distrito Federal, mediante convênio que estipule objetivos, as condições e o prazo da colaboração e as formas de supervisão pelo Departamento de Polícia Ferroviária Federal.

SEÇÃO V

Do Departamento de Polícia Aeroviária Federal

Art. 144-C – Compete ao Departamento de Polícia Aeroviária Federal, na forma da lei, o patrulhamento ostensivo dos aeroportos brasileiros.

Parágrafo único – A competência de que trata este artigo poderá ser desempenhada pelas polícias dos Estados e do Distrito Federal, mediante convênio que estipule objetivos, as condições e o prazo da colaboração e as formas de supervisão pelo Departamento de Polícia Aeroviária Federal.

SEÇÃO VI

Das Polícias Estaduais

Art. 144-D – A polícia estadual, organizada e mantida pelos Estados, será instituída por lei como órgão permanente, estruturada em carreira e terá as seguintes atribuições:

I – exercer as funções de polícia judiciária estadual;

II – apurar infrações penais;

III – exercer as funções de polícia ostensiva urbana e rural, das ferrovias, dos aeroportos e das rodovias estaduais, na forma da lei.

Art. 144-E – As polícias estaduais e a polícia do Distrito Federal serão integradas pela Polícia Militar e pela Polícia Civil, sendo facultado aos Estados criar, mediante lei estadual, outras polícias.

SEÇÃO VII

Dos Corpos de Bombeiros

Art. 144-E – O corpo de bombeiros, organizado e mantidos pelos Estados, é instituído por lei como órgão autônomo e permanente, estruturado em carreira, terá as seguintes atribuições.

I – prevenir e combater sinistros e incêndios;

II – realizar serviços de busca e salvamento, incluído o atendimento emergencial pré-hospitalar;

III – executar as atividades de defesa civil;

IV – supervisionar e fiscalizar os demais serviços de bombeiros;

V – exercer o poder de polícia na fiscalização dos requisitos técnicos contra incêndio nas edificações, podendo interdita-los;

VI – efetuar inspeções em local de incêndio, com o fim de informar a autoridade competente, quando solicitado.

Parágrafo único – A estrutura e organização dos Corpos de Bombeiros serão definidas em lei estadual.

SEÇÃO VIII

Das Guardas Municipais

Art. 144-G – Os municípios poderão constituir guardas municipais, destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações e com as seguintes atribuições:

I – a execução coercitiva das medidas decorrentes do poder de polícia municipal no campo do urbanismo;

II – a proteção de praças, ruas, escolas, hospitais, creches, bens de uso comum, bens de uso especial e as demais instalações;

III – o atendimento imediato de ocorrências sociais;

IV – apoio as atividades da defesa civil;

§ 1º – As atribuições estabelecidas neste artigo serão exercidas sem prejuízo da competência concorrente com a polícia estadual, através de convênio, que estipule os objetivos, condições, prazo e supervisão, a cargo da autoridade estadual competente.

§ 2º – A guarda municipal deve ser uniformizada de modo a não ser confundida com as Forças Armadas ou com as polícias estaduais e corpos de bombeiros;

§ 3º – O uso e o porte de armas pela guarda municipal somente será admitida quando em serviço e será regulamentado em lei estadual.

§ 4º - Nos municípios com menos de quinhentos mil habitantes, as Guardas Municipais só poderão atuar na proteção do patrimônio público municipal.

SEÇÃO IX

Das Ouvidorias de Polícia

Art. 144-H – As ouvidorias de polícia, com atuação no âmbito estadual, criadas por meio de lei estadual, compete o recebimento de denúncias sobre infrações penais ou administrativas, violações de direitos humanos, abuso de poder ou qualquer outra ilegalidade cometida no exercício da função de agentes policiais e dos órgãos responsáveis pela segurança pública.

§ 1º – As ouvidorias terão autonomia e independência funcional.

§ 2º – O ouvidor-geral, que não poderá pertencer aos quadros de servidores das corporações policiais, será nomeado pelo Governador do Estado.

SEÇÃO X

Dos Institutos de Criminalística, Médico-Legal e de Identificação

Art. 144-I – Os órgãos responsáveis pela identificação civil e criminal, pela realização de exames periciais específicos nas áreas da criminalística e medicina legal ficam diretamente vinculados às Secretarias de Segurança Pública ou órgão equivalente e terão sua organização, funcionamento e atribuições dispostas em lei estadual.

Parágrafo único – Lei federal estabelecerá normas gerais sobre a autonomia e funcionamento dos órgãos de que trata o caput deste artigo.

SEÇÃO XI

Do Controle Externo e Acompanhamento Público da Atividade Policial

Art. 144-J – O controle externo e acompanhamento público da atividade policial será realizado por Conselhos Estaduais e Municipais de Segurança Pública, que terão as seguintes atribuições e prerrogativas, sem prejuízo de outras previstas em lei:

I – formular diretrizes para a política de segurança pública, monitorar a sua implementação e avaliar seus resultados;

II – colaborar para ações de integração das polícias no âmbito respectivo;

III – contribuir na formulação, avaliação e fiscalização dos sistemas de segurança pública;

IV – ter livre acesso às delegacias de polícia, sem prévio aviso, podendo solicitar vista aos

livros oficiais;

V – requisitar perícias oficiais de ordem técnica;

VI – solicitar a instauração de procedimentos investigativos, bem como agilizar a instrução e coleta de provas relativas às infrações penais;

VII – contribuir com as ouvidorias e para apuração de infrações administrativas e penais cometidas por servidores dos órgãos de segurança pública;

VIII – ter livre acesso aos dados e informações disponíveis no sistema de informações;

IX – elaborar e acompanhar a execução de programas de proteção às vítimas da violência e programas de proteção às testemunhas e colaboradores;

X – realizar, obrigatoriamente, audiências públicas, a cada três meses, para divulgação e discussão das ações de segurança e atividades previstas na política de segurança pública.

§ 1º – Lei estadual disporá sobre a organização, composição, funcionamento e atuação dos conselhos estaduais e municipais de segurança, que terão em sua composição, necessariamente, a participação de membros do Ministério Público, da Magistratura, da Ordem dos Advogados do Brasil e de entidades civil comunitárias, ligadas à defesa e promoção dos direitos humanos e sociais.

§ 2º – Os municípios, respeitando os princípios básicos da atuação e sua composição, poderão complementar a legislação federal e estadual sobre os conselhos de segurança.

SEÇÃO XII

Do Sistema Integrado de Informações

Art. 144-L – A União, os Estados e o Distrito Federal manterão banco de dados eletrônico, com acesso comum, com informações detalhadas sobre as modalidades delituosas, local onde ocorreram e demais elementos necessários ao registro e elucidação das infrações penais.

Art. 144-M – A Secretaria de Estado de Segurança Pública será o órgão responsável pela centralização, organização e manutenção das informações em um único e exclusivo sistema centralizado de informações com as participações dos órgãos estaduais de segurança pública dos Estados e do Distrito Federal.

Art. 144-N – O Distrito Federal e os Estados que não organizarem e mantiverem seus bancos de dados eletrônico, devidamente atualizados, não poderão celebrar convênios, acordos nacionais ou internacionais e receber recursos que permitam a execução de programas ou ações de combate à violência.

Parágrafo único – Estarão sujeitos as mesmas vedações previstas no caput deste artigo os entes da federação que deixarem de repassar para o Ministério da Justiça as informações de que trata o art. 144-L.

Art. 144-O – Os dados e informações armazenados considerarão as especificidades de gênero, etnia, renda e faixa etária da população.

Art. 144-P – Será publicado, semestralmente, no Diário Oficial da União, os seguintes dados, discriminados por Estados e Distrito Federal, sem prejuízo de outras informações:

- I – número de ocorrências registradas pelas polícias, por tipo de delito;
- II – número de inquéritos policiais instaurados pela polícia civil, por tipo de delito, bem como o número de termos circunstanciados efetuados pela autoridade policial;
- III – número de queixas-crimes e representações que foram arquivadas;
- IV – números de vítimas mortas ou lesionadas gravemente por policiais;
- V – número de vítimas policiais mortas em serviço;
- VI – número de armas, munições e componentes adquiridos;
- VII – quantidade de munições utilizadas;
- VIII – número de homicídios dolosos e culposos, inclusive acidentes de trânsito e tentativas de homicídio, lesões corporais, latrocínios, seqüestro, formação de quadrilha, tráfico de entorpecentes, roubos e furtos.

Art. 144-Q – A organização dos dados e informações previstos nesta seção, que deverão ser encaminhados mensalmente ao Conselho de que trata a seção XI, será responsabilidade dos órgãos de segurança pública dos Estados e do Distrito Federal, que deverão adotar metodologia única a ser definida em lei federal.

Art-R – Qualquer cidadão, mediante requerimento, terá acesso a todas as informações referentes a sua pessoa e interesses.

Parágrafo único – Desde que devidamente motivada pela autoridade responsável, as informações requeridas, quando necessárias a elucidação de fatos criminosos, poderão ser retiradas.

SEÇÃO XIII

Dos Direitos, Deveres e Atribuições

Art. 144-S – Aos agentes das polícias militar e civil, em serviço ativo, é vedado ser sócio, dirigir ou ser proprietário de empresas de qualquer natureza, ressalvado quando a propriedade decorrer de direito hereditário, caso em que terá prazo, fixado por lei estadual, para desincompatibilizar do gravame.

Parágrafo único – Lei estadual poderá prever outras vedações.

Art. 144-T – Os direitos, vencimentos e prerrogativas dos agentes policiais serão previstos em lei estadual.

Art. 144-U – As promoções nas carreiras das polícias estaduais deverão respeitar os critérios de merecimento, antigüidade e tempo de serviço na atividade fim, conforme disposição em lei estadual.

Art. 144-V – Os registros de ocorrências terão padronização nacional elaborada pelo órgão federal responsável pela coordenação das atividades de segurança pública em nível nacional.

Art. 144-X – O acesso aos níveis superiores e intermediários das carreiras policiais dependerá sempre da participação em cursos conjuntos, de cujos currículos constará como disciplina obrigatória a promoção e proteção dos direitos humanos.

Art. 144-Z – A Secretaria de Estado de Segurança Pública fica incumbida de fomentar e a

cooperação entre os órgãos de segurança pública da União, dos Estados e do Distrito Federal, a fim de estabelecer um comando integrado das operações destinadas ao controle e monitoramento da criminalidade em áreas e regiões interestaduais.”

Art. 6º - Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Justificação

O Brasil atravessa uma crise sem precedentes na área da segurança pública. O texto constitucional aprovado em 1988 pouco avançou no que diz respeito à organização de um sistema racional de segurança pública. A presente proposta de emenda constitucional cria o sistema nacional de segurança pública, elencando os princípios e diretrizes gerais da política nacional de segurança pública, os quais deverão ser observados pelos Estados e Municípios na elaboração de sua legislação e respectivas políticas nesta esfera. A proposta em tela não pretende esgotar o assunto, mas sim abrir um processo de discussão consistente sobre o tema que permita ao país avançar, em termos práticos, na superação dos atuais problemas.

Sala das Sessões, 21 de fevereiro de 2002.

ANEXO H – Proposta de emenda à Constituição Federal nº 181/2003

Do Senhor Josias Quintal e outros

Altera o art. 144 da Constituição Federal relativo a Segurança Pública e acrescenta o art. 90 aos Atos das Disposição Constitucionais Transitórias.

Art. 1º – O Art. 144 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 144 –

.....

§ 4º – As polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, compete, ressalvada a competência da União:

I – a polícia ostensiva;

II – a polícia judiciária;

III – a apuração de infrações penais, exceto as militares;

IV – a preservação da ordem pública.

§ 5º As polícias militares, comandadas por oficial da ativa do último posto, compete:

I – a polícia ostensiva;

II – a polícia judiciária;

III – a apuração de infrações penais;

IV – a preservação da ordem pública;

§ 5ºA – Aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, compete a execução de atividades de defesa civil.

.....

§ 8º – Os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços, instalações e colaborar de maneira suplementar na segurança pública, na forma da Lei, e mediante convênio com o Estado.”

Art. 2º – É incluído o art. 90 aos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, com a seguinte redação:

“Art. 90 – Para o atendimento do previsto no art. 144, §§ 4º e 5º, os Entes Estatais disporão de seis anos, a contar da promulgação desta Emenda Constitucional.”

Art. 3º – Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.

Justificativa

No Brasil, nos últimos vinte anos, com o recrudescimento da violência e da criminalidade, as questões referentes à segurança pública têm ocupado posição de destaque nas preocupações da

sociedade brasileira. De ponta a ponta do país o agravamento do problema inspira um visível sentimento de insegurança em todos os estratos sociais, quase que em dose de síndrome coletiva. Em algumas cidades brasileiras, especialmente nos grandes centros urbanos, a insegurança já assola a população em níveis que poderiam ser considerados calamitosos. O aumento alarmante do uso e do tráfico de drogas ilícitas, a impressionante quantidade de armas de alto poder destrutivo em mãos de bandidos, a sofisticação do crime organizado e a impunidade estão contribuindo sobremaneira para o aumento desta sensação de insegurança.

Esta situação extremamente crítica torna inadiável a reavaliação do sistema de controle da violência e da criminalidade em funcionamento no país. Trata-se de um modelo sem dúvida obsoleto, principalmente em virtude de aceleradas transformações sociais que não recebem a atenção devida. Não tem havido nada além de discussões inócuas como contrapartida para enfrentar um problema que se apresenta cada vez mais fora de controle. Falta, com efeito, ação política transparente e corajosa diante do problema; sobram corporativismos e discursos de pessoas e instituições pseudo-salvadoras da pátria, enquanto a grave situação se amplia e se aprofunda perniciosamente na tessitura social brasileira.

Em meio a diversas instituições que formam (ou deveriam formar) um sistema de segurança pública (abrangendo os três níveis de poder – federal, estadual e municipal – e com real função sistêmica, ou seja, uma entidade conceitual e física interagindo, interagando e se inter-relacionando entre si e com o ambiente), a polícia surge como instituição singular em razão da posição central que ocupa no sistema de convivência coletiva, o que os doutrinadores costumam se referir como “convivência pacífica e harmoniosa da população”, sobrelevando, pois, a idéia de paz e de harmonia muito além do mero cumprimento de leis ou da coerção quando do seu descumprimento por delinquentes contumazes. Também sobreleva a idéia de polícia como entidade mais ampla e formada por subsistemas diversos que atuam segundo suas finalidades específicas (Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Militar, Polícia Civil, Polícia Técnica etc.).

A legitimidade de um governo depende, em qualquer país, da sua capacidade de manter a ordem pública no seio das diversas comunidades e no território juridicamente submetido à autoridade do Estado, visto como um poder legitimado e legalmente constituído. Se a ordem pública não for garantida, não há de existir o Estado, pois é a prestação de segurança (entendida como garantia da ordem) uma intransferível “função-síntese” do Estado como entidade maior que as instituições que o compõem. Portanto, sobreleva o interesse do Estado em atender às necessidades sociais, em detrimento de qualquer corporativismo isolado.

A polícia, em face de sua visibilidade e da coercibilidade que lhe é inerente, naturalmente motiva debates vários quanto à melhor maneira coibir a violência e o crime e qual o modelo organizacional ideal para se atingir tal fim. Quando tudo corre bem (ou corre mal sem que ninguém note), pouco se fala da ou na polícia. Porém, em períodos de conturbação social é para ela que se volta em avassaladora e muitas vezes desavisada cobrança a sociedade.

Infelizmente, a cultura da polícia brasileira está muito mais voltada para a proteção do próprio Estado do que para a proteção do cidadão. Trata-se, com efeito, de delicada questão a se enfrentar, especialmente porque impera nas instituições policiais e em outras que se situam como subsistemas do sistema maior de segurança pública ou de justiça criminal (como preferem alguns doutrinadores) um ferrenho corporativismo, de tal modo que, no caso do sistema policial brasileiro, a própria Carta Magna cristalizou o mesmo modelo já defasado, carcomido pelo tempo e incapaz de atender aos reclamos dos brasileiros por uma segurança real (atualmente este anseio dos cidadãos brasileiros, que deveria ser finalidade precípua do Estado, se demonstra irrealizável) e pelo respeito aos direitos humanos e às liberdades individuais. Como informam muitos estudiosos, nenhuma polícia voltada prioritariamente para os interesses do Estado consegue desenvolver ações saudáveis em defesa do cidadão.

No Brasil, a atividade policial é voltada para a defesa do Estado. Mudar, pois, essa cultura, sem remodelar as estruturas policiais, passa a ser uma pretensão utópica. Portanto, não se há mais que pensar em mudanças de atitudes e comportamentos num sentido evolucionário. Há de se pensar, isto sim, em mudanças revolucionárias, o que só se consegue pela imposição de novas estruturas e atividades estatais por meio de boas leis. E boas leis são as que atendem precípua e genericamente ao interesse público e ao bem-estar social.

Na realidade, a discussão sobre a necessidade de mudança do modelo policial brasileiro geralmente se acirra quando cidadãos pertencentes às classes mais abastadas são atingidos por algum ato de violência. Aí todos concordam que urge a revisão estrutural da polícia. Mas logo prevalecem as idiosincrasias institucionais no sentido da manutenção do “status quo”, e o esforço se esvai diante de poderosos mecanismos de lobby.

Entretanto, no mundo real as instituições policiais, premidas por necessidades inadiáveis, fogem acintosamente de suas funções impropriamente cristalizadas na Constituição Federal e partem ao aleatorismo e à invasão de competência, formando assim um imbróglgio de difícil compreensão. Pois o que mais se vê é uma corporação policial invadindo as atribuições da outra, e vice-versa, desrespeitando ambas a ordem constitucional e legal.

Não é por outra razão que a cada dia surgem grupos de policiais civis trajando uniformes improvisados para dar ostensividade às suas ações operacionais, tanto da Polícia Federal como das Polícias Civis – GARRA (SP), CORE (RJ) e outros; nas Polícias Militares a investigação policial se desenvolve nas chamadas P/2, ocorrendo deste modo o inverso, ou seja, os que deveriam estar fardados retiram as fardas e os que deveriam estar sem farda, colocam-nas. Mas não se trata da vontade de uns usurparem as funções de outros. É outro o imperativo, ou seja, a necessidade inerente ao próprio serviço a ser executado. Exemplo mais contundente, e visto constantemente na tevê, é a ação da Polícia Federal em zonas de selva, ocasião em que muitos agentes públicos daquela instituição, por uma questão de natureza tática se obrigam ao uso do uniforme camuflado, tornando-se “militares”. Todos, enfim, buscam o melhor de si para dar à sociedade a resposta que ela merece, mas

também se vendo no direito de se protegerem e de atuarem conforme determina a situação real. Como atuar na selva de terno e gravata e sapato comum?

Não há também como negar que milhares de policiais-militares investigam, de modo formal ou informalmente, em apoio à Polícia Civil, ou por absoluta necessidade mesmo, não se podendo pensar no contrário – policiais civis fardados de PM.

Atualmente as Polícias Militares exercem funções de polícia judiciária atuando em ciclo completo quando ocorrem fatos que a legislação penal estabelece como crimes de baixo potencial ofensivo – Lei nº 9.099/95 e Lei nº 10.259/01 – assim como nos crimes de trânsito previstos na Lei 9503/97, como se sabe ocorrer nos Estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Demais, elas também atuam como polícia judiciária, lavrando flagrantes e instaurando inquéritos nos casos de crimes militares. O rito é, portanto, conhecido e praticado pelos policiais-militares. E é praticamente o mesmo.

É inegável que o modelo atual de polícia está superado. Daí tanto improvisado, tanto aleatorismo, e, por via de consequência, tantos conflitos. O Brasil é o único país onde o funcionamento da polícia é incompleto. As duas funções, que no seu conjunto sistêmico traduzem a atividade policial no seu todo (polícia administrativa e polícia judiciária), são inexplicavelmente separadas e geridas por instituições diferentes e limitadas em seus misteres funcionais. Ora, as funções de polícia administrativa e de polícia judiciária são interagentes, interatuantes e inter-relacionadas. Ambas traduzem, como subsistemas afins, um sistema único da atividade policial. Mas as instituições policiais civis e militares atuam como frações de uma equação incapaz de produzir um só resultado. Não se somam, quando, na verdade, deveriam se somar até globalisticamente. E quando se fala em globalismo conclui-se que o todo deve ser maior que a soma das partes, e não como é hoje, em que o todo é menor que esta soma, se é que se pode dizer que existe alguma soma. Ora, com essas polícias atuando pela metade, elas acabam por se confundir em vista de suas respectivas competências, deste modo gerando espaços para a penetração do tráfico de influência, da ineficiência, da ineficácia, da iniquidade, da corrupção, da impunidade etc.

Diversas iniciativas de alteração da Constituição Federal e da legislação infraconstitucional tramitam em ambas as Casas Legislativas faz muitos anos. Mas o que se observa, quase sempre, é uma elevada dose de corporativismo e de ressentimentos. Há, sim, conflitos corporativistas e até irracionais, todos, na verdade, buscando consolidar poderes voltados para a própria instituição e não para o interesse público. Daí é que se observa o surgimento de preconceitos vários e de sofismas maliciosamente elaborados pelos lados conflitantes, cada qual tentando desmerecer a mais e mais seu “concorrente”. Isto é simplesmente absurdo!

Os discursos são vários e atingem um tal grau de bizantinice que chega a assustar. E se vão proliferando sugestões bizarras, desviando-se, assim, o foco do assunto, que se poderia aqui resumir num consagrado aforismo da Teoria Geral da Administração: “A forma deve seguir a função”. Em outras palavras, a estrutura deve existir para atender aos objetivos da organização, e estes somente

podem existir se voltados para os interesses maiores da sociedade.

Na verdade, não existe no mundo um modelo estrutural como o da polícia brasileira (tanto civil como militar). São polícias partidas, incompletas e voltadas para a própria sobrevivência, quando deveriam se voltar para a população como um todo e para a proteção do cidadão em particular.

A Emenda em questão procura estabelecer, a nível estadual, o funcionamento das polícias civis e militares contemplando a possibilidade de atuação de ambas em todas as funções policiais (polícia administrativa e polícia judiciária). Propõe, também, um tempo máximo de seis anos para a definição de suas atuações, que poderá ser por tipo de delito, por tipo de pena, por circunscrição, atuando em conjunto no mesmo espaço físico etc.

Com esta alteração constitucional pretende-se consagrar as diversas tentativas de dotar o país de uma polícia que respeite a multiplicidade cultural, social e econômica existente no território nacional, permitindo que os reais administradores da segurança – a União, os Estados e o Distrito Federal – tenham flexibilidade para adotar o modelo que atenda às respectivas peculiaridades locais.

Finalmente, cabe acrescentar que, além do compromisso do presidente Lula, há um consenso nacional no sentido da mudança, consubstanciado em programas de partidos políticos, mormente daqueles que dão sustentação ao governo.

ANEXO I – Proposta de emenda à Constituição Federal nº 21/2005

Do Senhor Tasso Jereissati

Dá nova redação aos arts. 21, 22, 32, 144 e 167 da Constituição Federal, para reestruturar os órgãos de segurança pública.

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

Art. 1º – A Constituição Federal passa a vigor com as seguintes alterações:

“Art. 21 –

.....

XIV – organizar e manter a polícia e o corpo de bombeiros do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio;

..... (NR)”

“Art. 22 –

.....

XXI – organização da polícia e do corpo de bombeiros do Distrito Federal;

XXII – competência da polícia federal;

..... (NR)”

“Art. 32 –

.....

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

“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, com ações desenvolvidas nos níveis federal, estadual e municipal.

§ 1º –

.....

III – exercer as funções de polícia ostensiva marítima, aérea, portuária, de fronteiras e de rodovias e ferrovias federais;

IV – exercer as funções de polícia judiciária da União.

§ 2º – Os Estados organizarão e manterão a polícia estadual, de forma permanente e estruturada em carreira, unificada ou não, garantido o ciclo completo da atividade policial, com as atribuições de exercer as funções de polícia judiciária e de apuração das infrações penais, de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, e elaborarão legislação orgânica que regulamente o

disposto neste parágrafo, e a disciplina e hierarquia policiais.

§ 3º – Lei complementar da União estabelecerá as normas gerais do estatuto e do código de ética e disciplina das polícias federal, estaduais e do Distrito Federal, observadas, em relação a seus integrantes de carreira:

I – a garantia de irredutibilidade de vencimentos, fixados na forma do art. 39, § 4º, e ressalvado o disposto nos arts. 37, X e XI, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I.

II – as seguintes vedações:

- a) participar de sociedade comercial, na forma da lei, e de empresa de segurança privada;
- b) exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função pública, salvo uma de magistério e uma de saúde;
- c) exercer atividade político-partidária, salvo as exceções previstas em lei;
- d) participar de associações sindicais e de movimentos grevistas.

§ 4º – Os policiais estaduais terão a mesma formação profissional, que será desenvolvida em parceria com universidades e centros de pesquisa.

§ 5º – Os institutos de criminalística, de identificação e de medicina legal constituirão órgão autônomo único, que funcionará em parceria com universidades e centros de pesquisa.

§ 6º – A política nacional de segurança pública será formulada, coordenada, executada e fiscalizada por órgão específico, que organizará um banco de dados único, relativos à segurança pública, que será consultado pelos órgãos dessa área, federais, estaduais e municipais, e por eles provido com informações.

§ 7º – Os Estados e o Distrito Federal terão em sua organização administrativa uma secretaria responsável pelo planejamento, direção e coordenação das ações de segurança pública estadual.

§ 8º – Os Estados e o Distrito Federal, mediante convênio, poderão formar conselhos regionais, para definir formas de integração entre as polícias estaduais.

§ 9º – A União e os Estados poderão celebrar convênios com vistas à atuação conjunta da polícia federal com as polícias estaduais, prevendo-se atribuição àquela de competências destas, e vice-versa.

§ 10 – Cada Estado terá em sua organização administrativa uma secretaria responsável pelo planejamento, direção e coordenação das ações de defesa civil estadual, e organizará e manterá um corpo de bombeiros, órgão permanente e estruturado em carreira, com as atribuições de realizar as ações de defesa civil, além das atribuições definidas em lei.

§ 11º – A polícia e o corpo de bombeiro do Distrito Federal serão organizados e mantidos pela União, observado o disposto nos §§ 2º e 10 deste artigo, respectivamente.

§ 12 – A polícia estadual e o corpo de bombeiros subordinam-se aos Governadores dos Estados e do Distrito Federal.

§ 13 – Os Municípios poderão constituir guardas municipais, destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, sendo-lhes facultado, ainda, nos termos de lei estadual, mediante

convênio com a polícia estadual, realizar, complementarmente, ações de polícia ostensiva e preventiva da ordem pública, assim como de defesa civil.

§ 14 – A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criarão um fundo de segurança pública, cujos recursos, a serem aplicados nas ações de segurança pública, se constituirão de cinco por cento da receita resultante dos impostos federais e por nove por cento da resultante dos impostos estaduais e municipais, compreendidas as provenientes de transferências, além de outras receitas que a lei estabelecer.

§ 15 – As ações judiciais contra policiais e bombeiros estaduais e do Distrito Federal serão julgadas pela Justiça comum dos Estados e do Distrito Federal, respectivamente. (NR)”

“Art. 167 –

.....

IV – a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para a manutenção e desenvolvimento do ensino, para as ações de segurança pública e para a realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212, 144, § 14 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;

..... (NR)”

Art. 2º – A formação dos policiais civis e militares será única e padronizada para ambas as categorias, e realizada de forma progressiva, pela integração dos currículos, observado o disposto no art. 144, § 4º, da Constituição.

Parágrafo único – Academias de polícia unificadas serão criadas nos Estados e no Distrito Federal dentro do prazo de três anos, a contar da data de promulgação desta Emenda Constitucional.

Art. 3º – A União, os Estados e o Distrito Federal terão o prazo de cinco anos para a implantação da nova estrutura dos órgãos de segurança pública, contados a partir da promulgação desta Emenda Constitucional.

Art. 4º – O Distrito Federal e os Estados que optarem por uma estrutura unificada de polícia estadual assegurarão, na transposição dos cargos, a irredutibilidade de vencimentos e observarão a situação funcional e hierárquica e a equivalência entre os cargos e os vencimentos das atuais polícias civis e militares.

Art. 5º – Os atuais integrantes das polícias rodoviária e ferroviária federal serão enquadrados no quadro da polícia federal, no Distrito Federal ou nos Estados que sediam a circunscrição em que estão lotados, observado o que dispõe o art. 4º desta Emenda Constitucional.

Art. 6º – Os juízes da Justiça Militar estadual, quando togados, serão aproveitados na Justiça Estadual de primeira ou segunda instância, conforme o caso.

Parágrafo único – Os membros do Ministério Público Militar estadual serão aproveitados nos

demais ramos do respectivo Ministério Público, conforme ato do Procurador-Geral de Justiça.

Art. 7º – Às aposentadorias e pensões dos servidores policiais dos Estados, Distrito Federal e dos Territórios aplica-se o que for fixado em lei específica do respectivo ente federado.

Art. 8º – Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 9º – Revogam-se o art. 42 e os §§ 3º e 4º do art. 125 da Constituição Federal.

Justificação

A presente proposta de emenda constitucional é fruto de um processo histórico, que teve início, nos idos de 1997, quando o então Governador de São Paulo, Mário Covas, pioneiramente, apresentou proposta de emenda à Constituição com vistas à reestruturação dos órgãos de segurança pública, propondo a unificação das polícias, entre outras medidas de aprimoramento do sistema.

A Câmara dos Deputados, sensível ao problema, criou uma Comissão Permanente de Segurança Pública para estudar, entre outros temas, a reestruturação dos órgãos policiais, no momento em que o debate passou a ganhar espaço na mídia e na sociedade. A Comissão ouviu Governadores, policiais, sociólogos, formadores de opinião e especialistas no tema em geral, cuja conclusão, levando em consideração várias outras proposições legislativas, foi substantivada na proposta de emenda constitucional da Deputada Zulaiê Cobra, relatora dos trabalhos.

Quando o tema já começava novamente a desfalecer, como reiteradamente sucede aos esforços de combate à violência e à criminalidade, que tanto afligem a todo e qualquer cidadão brasileiro, ele volta, em março de 2002, a ocupar lugar de destaque nos debates nacionais, em face da pressão da sociedade e de sensibilidade de nossos governantes em todas as esferas da Federação. Tal retorno é, então, ratificado com o início dos trabalhos da Comissão Mista Especial, composta de deputados e senadores, sob a Presidência do Senador Iris Rezende, “destinada a levantar e diagnosticar as causas e efeitos da violência que assola o País” – criada sob o Requerimento nº 1, de 2002-CN.

Tal Comissão requisitou cópia de todas as proposições legislativas de ambas as Casas do Parlamento sobre o tema de segurança pública - que somaram mais de duas centenas -, para consolidá-las em uma única proposta de emenda à Constituição e em um único projeto de lei, conforme o caso, com vistas a uma tramitação em ritmo acelerado, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal.

As propostas em tramitação no Congresso Nacional foram analisadas, intensos debates foram travados, e chegou-se, ao final, em duas propostas de emenda à Constituição - sobre a unificação das polícias e sobre o financiamento da segurança pública -, que inspiraram a emenda que ora apresentamos. Consolidamos essas duas questões em uma única proposta.

Alguns ajustes se fizeram necessários, ganhando-se em maior liberdade e flexibilidade para os Estados - por meio da desconstitucionalização do tema, uma vez que não se impõe a unificação das polícias, deixando-se esta decisão para a análise de conveniência e oportunidade de cada ente

federado, em respeito às realidades locais -, e, outros, levando-se em consideração o desenvolvimento do tema nos últimos três anos, principalmente nos debates realizados no âmbito da Subcomissão de Segurança Pública do Senado Federal.

Em suma, a presente emenda homenageia a perspicácia inicial do saudoso Mário Covas, que primeiro chamou a atenção do País para o problema, e atualiza os importantes e meritórios esforços da Comissão Mista Especial de 2002, além de recepcionar as conclusões da Subcomissão de Segurança Pública do Senado, de que participamos, ocupando a Presidência, entre 2003 e 2004.

É importante ressaltar que a existência, na época de constituição da Comissão Especial Mista, de 245 projetos de lei em andamento no Congresso Nacional sobre o tema demonstram claramente a sensibilidade dos parlamentares brasileiros para a questão da segurança pública no Brasil.

Urge a apresentação da presente emenda, pois, desde a conclusão dos trabalhos da referida Comissão Mista Especial, não se percebeu o empenho necessário do Poder Executivo para reverter a crise de segurança pública que assola o Brasil. As estatísticas dos órgãos de prevenção e repressão não param de revelar crescimento contínuo da criminalidade. Desde o início da década de 1990, a sociedade brasileira vem testemunhando uma progressiva expansão da planificação normativa penal (aumento do rol de condutas delitivas no Código Penal, advento de várias leis extravagantes, como a Lei dos Crimes Hediondos, a Lei dos Crimes Tributários, a Lei de Lavagem de Dinheiro, a Lei do Porte de Armas etc.), mas a criminalidade não parou de crescer, haja vista que a partir de meados dessa mesma década aumentou, segundo dados das secretarias de Segurança Pública, entre 65% e 120%.

O Poder Legislativo tem aprovado várias leis penais, algumas bastante avançadas e reconhecidas internacionalmente, mas que não têm produzido resultados práticos. A população brasileira tem percebido nas ruas e por meio dos noticiários televisivos e da imprensa escrita que a planificação normativa criminalizante proposta pelo Poder Legislativo e aplicada pelo Poder Judiciário não está se revelando como meio adequado para a obtenção dos fins propostos.

É hora, portanto, de deixar de lado o simbolismo penal e tocar na estrutura do problema da ineficácia de nossos órgãos de prevenção e repressão da criminalidade. Urge a reestruturação do sistema nacional de segurança pública, previsto no art. 144 da Constituição Federal.

Os princípios que balizam a presente proposta são o da racionalização e o da integração. Assim, inicialmente, a polícia federal passa a ser única (art. 144, § 1º, III), dada a flagrante desnecessidade de manter três corporações - a polícia federal propriamente dita, a polícia federal rodoviária e a polícia federal ferroviária -, com comandos distintos e separados, uma vez que o combate ao crime se dá com planejamento estratégico, evitando-se ao máximo a pulverização de comandos e de estruturas.

A polícia dos Estados passa a ser matéria desconstitucionalizada (art. 144, § 2º). Cada Estado terá competência para organizar livremente a sua polícia, podendo optar pela unificação ou por manter a estrutura atual de duas polícias (civil e militar), ou mesmo, se assim achar mais conveniente, criar

mais estruturas policiais. Essa alteração é fundamental, dadas a extensão continental do território do País e as múltiplas diferenças e realidades regionais.

Dentro do Brasil existem entre as regiões e mesmo entre os Estados grandes diferenças socioeconômicas e culturais, e a segurança pública, o setor de tutela estatal mais requisitado pela população nos últimos anos, deve organizar-se e funcionar com base nessa realidade. Hoje, o que se vê é a União impondo normas e condições aos Estados, como contrapartida ao recebimento de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública, que muitas vezes tornam o combate ao crime nessas realidades regionalizadas amplamente contraproducente e ineficaz. Desperdiça-se dinheiro público e perde-se em otimização da prevenção e da repressão à criminalidade.

Apesar de se atribuir aos Estados autonomia para organizar sua polícia, de acordo com a realidade estadual, terão eles de observar, todavia, algumas condições: o ciclo completo da atividade policial (funções judiciária-investigativa e ostensiva-preventiva) e a formação única dos policiais. Com relação a esta última, o contato com universidades e centros de pesquisa (art. 144, § 4º) mostra-se inadiável, pois traz o policial para mais perto do humanismo acadêmico, das teses em discussão em universidades estrangeiras e do estudo de assuntos relevantes na área de segurança pública, o que contribui para tornar ainda mais qualificada a prestação de seu serviço à sua comunidade.

A prerrogativa e as vedações previstas são imprescindíveis para a despolitização da atividade policial e para reduzir ao máximo o risco de comprometimento do agente (art. 144, § 3º). A preservação da ordem pública e a proteção ao patrimônio e às pessoas são atividades tão fundamentais para o Estado quanto a magistratura e a promotoria, devendo, assim, gozar de garantias e vedações equivalentes.

A autonomia dos órgãos de criminalística e de medicina legal (art. 144, § 5º) vem apenas reforçar as garantias da ampla defesa, do devido processo legal e da presunção da inocência, previstas constitucionalmente, impedindo a interferência da autoridade policial na análise técnica das provas.

A proposta também adota providências que reforçam as que vêm sendo hoje concretizadas com o Sistema Único de Segurança Pública (art. 144, § 6º), particularmente o banco de dados único, medida de inegável valor tático e estratégico que merece ser resguardada como política de Estado, e não apenas de governo.

Outrossim, a emenda prevê a possibilidade de os Estados e o Distrito Federal, mediante convênio, formarem conselhos regionais para definir formas de integração entre as polícias estaduais (art. 144, § 8º). Tal medida otimiza o combate ao crime, principalmente em Estados que apresentam características de contigüidade criminosa, como relação atacado-varejo de comercialização clandestina de drogas e armas etc.

As atividades inerentes ao combate aos incêndios e à defesa civil não pressupõem, para a sua melhor execução, uma organização policial, seja militar, seja civil. Em muitos municípios brasileiros, são exercidas por cidadão voluntário sem nenhum treinamento policial ou militar. Assim, os Estados organizarão livremente seu corpo de bombeiros, que deverá ficar vinculado à defesa civil (art. 144, §

10).

Abre-se ainda a possibilidade de as guardas municipais tornarem-se gestores da segurança pública em nível municipal, o que dependerá da política estadual (art. 144, § 13). Assim, mediante lei estadual, as guardas municipais poderão, em convênio com a polícia estadual, realizar, complementarmente, ações de polícia ostensiva e preventiva da ordem pública, assim como de defesa civil.

Cumprir observar que a presente proposta de emenda constitucional, em seus arts. 3º a 7º, preserva os direitos de todos os servidores policiais envolvidos no processo de reestruturação que apresenta. Outrossim, abre espaço para que os entes federados estabeleçam as normas de aposentadoria e pensões de seus policiais, com o fim de absorver os anseios de cada categoria e evitar injustiças, e, se for esta a opção adotada, garantir um processo mais eficiente de unificação.

Por fim, não obstante a crise da segurança pública no Brasil, esta é uma das áreas da atuação estatal que, paradoxalmente, pode sofrer contingenciamentos orçamentários. A Constituição Federal não lhe prevê, como faz para a educação e para a saúde, a alocação de recursos mínimos em âmbito federal, estadual e municipal. Com a criação de um fundo de segurança pública (art. 144, § 14 e art. 167, IV), com percentagens estipuladas constitucionalmente, preenche-se essa lacuna e garante-se o investimento em segurança pública, área estratégica e fundamental do Estado.

A Constituição Federal positiva que a segurança é dever do Estado e direito da sociedade. A presente proposta de emenda constitucional busca tornar esse dever realidade executada e esse direito, realidade garantida.

ANEXO J – Proposta de emenda à Constituição Federal nº 143/2007

Do Senhor Edmar Moreira

Dá nova redação aos arts. 21, 22, 30, 32, 42, 144 e 167 da Constituição Federal, para unificar os órgãos de segurança pública, e dá outras providências.

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

Art. 1º – Esta Emenda à Constituição dá nova redação aos arts. 21, 22, 30, 32, 42, 144 e 167 da Constituição Federal.

Art. 2º – A Constituição Federal passa a vigor com as seguintes alterações:

“Art. 21 –

.....

XIV – organizar e manter a polícia e o corpo de bombeiros do Distrito Federal e dos territórios, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio; (NR)”

“Art. 22 –

.....

XXI – normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, direitos, deveres, convocação e mobilização das polícias dos estados e do Distrito Federal; (NR)

XXII – competência da polícia federal; (NR)”

“Art. 24 –

.....

XVI – Revogado

..... (NR)”

“Art. 30 –

.....

X – suplementar a legislação federal e estadual referente às guardas municipais;

XI – criar e manter guardas municipais, facultativamente, destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, podendo, na forma da lei estadual e mediante convênio, atuar suplementarmente na segurança pública;

XII – promover as ações de defesa civil na área de sua competência, observada a legislação federal e estadual.”

“Art. 32 –

.....

§ 4º – Lei federal disporá sobre a utilização, pelo Governo do Distrito Federal, da polícia e do

corpo de bombeiros do Distrito Federal e dos territórios. (NR)”

“Seção III – Dos membros das polícias e corpos de bombeiros”

“Art. 42 – Os membros das polícias e corpos de bombeiros, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, gozam das seguintes garantias:

I – vitaliciedade, adquirida depois de três anos de exercício, na forma da lei, somente podendo perder o cargo por decisão de tribunal permanente;

II – irredutibilidade de subsídio, ressalvado o disposto nos arts. 37, X e XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III e 153, § 2º, I.

§ 1º – Aos policiais e bombeiros é vedado:

I – exercer, ainda que em disponibilidade, outro cargo ou função, salvo uma de magistério;

II – dedicar-se a atividade político partidária;

III – realizar greve;

IV – receber, a qualquer título ou pretexto, auxílios ou contribuições de pessoas físicas, entidades públicas ou privadas, ressalvadas as exceções previstas em lei.

§ 2º – Aplicam-se aos policiais e bombeiros, além do que vier a ser fixado em lei, o disposto no art. 40, § 9º; no art. 7º, incisos VIII, XII, XVII, XVIII, XIX e XXV, e no art. 37, incisos XI, XIII, XIV e XV. (NR)

§ 3º – Lei específica disporá sobre o ingresso nas polícias e corpos de bombeiros, os limites de idade e outras condições de transferência para a inatividade, os direitos, os deveres, o subsídio, as prerrogativas e outras situações especiais, consideradas as peculiaridades de suas atividades. (NR)

§ 4º – Aos pensionistas dos policiais e bombeiros aplica-se o que vier a ser fixado em lei específica”.

“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 – polícias e corpos de bombeiros estaduais (NR).

III – Revogado

IV – Revogado

V – Revogado

§ 1º –

.....

III – exercer as funções de polícia ostensiva marítima, aérea, portuária, de fronteiras e de rodovias e ferrovias federais;

IV – exercer as funções de polícia judiciária da União.

§ 2º – Os Estados organizarão e manterão uma polícia estadual, órgão permanente, com as atribuições de exercer as funções de polícia judiciária e de apuração das infrações penais, de polícia

ostensiva e de preservação da ordem pública, e um corpo de bombeiros, com atribuições definidas em lei, além da execução de atividades de defesa civil.

§ 3º – As polícias federal e estaduais e os corpos de bombeiros, instituições permanentes, hierarquizadas, disciplinadas, essenciais à defesa da incolumidade das pessoas e do patrimônio, tem como princípios a unidade, a indivisibilidade, a independência funcional e a exclusividade do exercício das funções por membro da carreira policial ou de bombeiro.

§ 4º – Os institutos de criminalística, de identificação e de medicina legal, órgãos autônomos, funcionarão em parceria com universidades e centros de pesquisa. (NR)

§ 5º – A política nacional de segurança pública será formulada, coordenada, executada e fiscalizada por órgão específico, criado na forma da lei, diverso dos policiais, mas com participação destes, que organizará banco de dados unificado, relativos à segurança pública, com acesso aberto aos órgãos integrantes do sistema. (NR)

§ 6º – Os Estados e o Distrito Federal terão em sua organização administrativa uma secretaria responsável pelo planejamento, direção e coordenação das ações de segurança pública estadual. (NR)

§ 7º – A União, os Estados e o Distrito Federal, mediante convênio, poderão transferir competências entre as polícias federal e estaduais; os Estados e o Distrito Federal poderão formar conselhos regionais, para definir formas de integração entre as polícias estaduais. (NR)

§ 8º – A polícia estadual e o corpo de bombeiros subordinam-se aos Governadores dos Estados e do Distrito Federal. (NR)

§ 9º – A União, os Estados e o Distrito Federal criarão um fundo de segurança pública, cujos recursos, a serem aplicados nas ações de segurança pública, se constituirão de cinco por cento da receita resultante dos impostos federais e por nove por cento da resultante dos impostos estaduais e municipais, compreendidas as provenientes de transferências, além de outras receitas que a lei estabelecer. (NR)

§ 10º – O Conselho Nacional da Polícia compõe-se de quinze membros, com mais de trinta e cinco anos e menos de setenta anos de idade, sendo quatro policiais federais, quatro policiais estaduais e dois bombeiros e cinco não vinculados às carreiras, indicados na forma da lei, com mandato de dois anos, admitida uma recondução, com competências administrativas e regulamentares previstas em lei complementar.

§ 11 – O subsídio dos policiais e bombeiros será fixado na forma do § 4º do art.39.”

“Art. 167 –

.....

IV – a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para a manutenção e desenvolvimento do ensino, para as ações de segurança pública e para a realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212, 144, §

9º e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;

..... (NR)”

Art. 3º – A União, os Estados e o Distrito Federal terão o prazo de cinco anos para a implantação da nova estrutura dos órgãos de segurança pública, contados a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, garantida, na transposição dos cargos, a irredutibilidade de vencimentos, observada a situação funcional e hierárquica e a equivalência entre os cargos e os vencimentos das atuais polícias civis e militares e corpos de bombeiros militares.

Art. 4º – Os atuais integrantes das polícias rodoviária e ferroviária federal serão enquadrados no quadro da polícia federal, observado o que dispõe o art. 2º desta Emenda Constitucional.

Art. 5º – Revogam-se o art. 24, XVI, e os incisos III, IV e V do art. 144 da Constituição.

Art. 6º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Justificação

A presente Proposta de Emenda à Constituição tem por objetivo unificar as instituições policiais em âmbito federal e estadual. Tal medida é necessária para modernizar e racionalizar as atividades de segurança pública, bem como melhora a situação funcional dos servidores daquelas corporações, ao estabelecer-se, claramente, suas garantias e vedações constitucionais, decorrentes das peculiaridades das suas funções. Ressalte-se que o texto que se propõe tem por inspiração a PEC nº 21, de 2.005, apresentada no Senado Federal pelo excelentíssimo Senador Tasso Jereissati.

Ainda que a pluralidade de instituições não seja o principal problema da segurança pública, a unificação dos órgãos mostra-se necessária ante as exigências de nossa sociedade, que se mostra exigente quanto à eficácia e eficiência das polícias. Nesse sentido, o atual modelo mostra-se inadequado para os dias atuais, pois é contrário à economia das atividades policiais, em especial pelo fato de que as polícias estaduais, civil e militar, serem polícias de ciclo incompleto, o que se mostra pouco racional e fonte de conflitos de competência. Em âmbito federal, ainda que com menor impacto, o problema existe com relação à polícia rodoviária federal, cujas competências são limitadas ao patrulhamento das rodovias federais, e à polícia ferroviária federal, órgão fictício, pois os poucos policiais que existem estão desvinculados de uma instituição.

Há, assim, uma necessidade premente de se revitalizar, reciclar, o sistema, sem, todavia, destruí-lo, harmonizando o existente, concentrando-o em poucas instituições. As corporações não serão propriamente extintas, mas aperfeiçoadas, fundidas para melhor servirem à sociedade. Para tanto, propõe-se as seguintes alterações:

a) nova redação do art. 21, XIV: apenas para adequar a competência da União para organizar a nova polícia e o corpo de bombeiros do Distrito Federal e territórios, fazendo-se necessário alterar o disposto no § 4º do art. 32, para regular o uso dessas instituições pelo Distrito Federal, já que são

mantidas pela União;

b) junção das atuais previsões do art. 22, XXI, e art. 24, XVI, optando-se pela concentração do texto no primeiro dispositivo, revogando-se o segundo, pois com a unificação não mais se justifica a existência dos dois, mas somente de um deles;

c) adequação da redação do art. 22, XXII, em razão da unificação federal;

d) transposição das previsões sobre as guardas municipais do art. 144 para o art. 30, que se mostra mais adequado topograficamente, pois trata da competência dos municípios. Há um ganho para essas instituições, pois se permite a atuação delas na segurança pública, desde que com convênio com o estado-membro. No mesmo artigo amplia-se a competências dos municípios para promover ações de defesa civil;

e) transforma-se o atual art. 42, que versa sobre os militares estaduais, para atender aos policiais e bombeiros, como forma de dar um estatuto constitucional para esses servidores, com garantias e vedações, semelhantes às da magistratura, além de estabelecer tratamento diferenciado à categoria, consoante a especificidade de suas funções;

f) altera o art. 144, para dar nova conformação ao sistema de segurança pública, com a unificação e adequação das competências; criação de órgão pericial autônomo; previsão do estabelecimento de criação de política nacional de segurança pública, com estabelecimento de banco nacional de dados; obrigatoriedade de criação de secretaria de segurança pública e integração dos órgãos federal e estaduais; criação do conselho nacional de polícia, como órgão administrativo e regulamentador do sistema; e, por fim, obrigatoriedade de vinculação de receitas para a segurança pública, para criação de fundo próprio, à semelhança da saúde e da educação, com adequação do art. 167;

g) como disposição transitória estabelece prazo de cinco anos para a implementação das alterações, como prazo razoável para tal, com a garantia de não prejudicar os atuais policiais e bombeiros.

Como se verifica, a PEC que ora se apresenta traz ganhos institucionais consideráveis, pois cria um sistema estável, enxuto, como requer as boas regras de administração governamental. Trata-se de um texto não definitivo, aberto ao debate, e que deve ser aperfeiçoado pelos parlamentares, com a participação democrática dos policiais, maiores conhecedores das agruras do exercício de suas atividades, bem como de toda a sociedade, a beneficiária maior de um sistema de segurança pública eficaz e eficiente, garantidor de razoável paz social para todos.

Brasília, 14 de agosto de 2007.

ANEXO K – Proposta de emenda à Constituição Federal nº 430/2009

Do Senhor Celso Russomanno e Outros

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

O Congresso Nacional decreta:

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

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

“Art. 21 –

.....

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

Art. 22 –

.....

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

.....

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

Art. 24 –

.....

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

.....

Art. 32 –

.....

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

.....

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

.....

Art. 61 –

.....

§ 1º –

.....

II –

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

Art. 144 –

.....

IV – Polícia e Corpo de Bombeiros dos Estados;

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

.....

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

I – preservação da ordem pública;

II – exercer a atividade de polícia ostensiva e preventiva;

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

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

I – execução de atividades de defesa civil;

II – prevenção e a extinção de incêndios;

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

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

.....

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

.....”

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

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

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

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

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

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

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

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

Art. 5º – A estrutura funcional básica das Polícias dos Estados e do Distrito Federal e Territórios será constituída pelas carreiras de Delegado de Polícia, Perito de Polícia, Investigador de Polícia, Escrivão de Polícia e de Policial, cujos ingressos dependem de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I – Direção Geral, cujo cargo de Delegado Geral será exercido por Delegado de Polícia, com mais de trinta e cinco anos de idade, de entrância especial;

II – Corregedoria, cujo cargo de Corregedor será exercido por Delegado de Polícia, com mais de trinta e cinco anos de idade, de entrância especial;

III – Academia de Polícia, cuja direção será exercida por Delegado de Polícia de entrância especial.

IV – Departamento de Polícia Circunscricional, cuja direção será exercida por Delegado de Polícia de entrância especial;

V – Departamento de Polícia Especializada, cuja direção será exercida por Delegado de Polícia de entrância especial;

VI – Divisão de Perícia, cuja direção será exercida por Perito de Polícia de classe especial.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

VII – um magistrado indicado pelo Superior Tribunal de Justiça;

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

IX – um Juiz Federal membro do Tribunal Regional Federal;

X – Um Desembargador Estadual;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II – exercer funções executivas do Conselho, de inspeção e correção geral;

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

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

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

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

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

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

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

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

Justificação

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Por outro lado, sabedores do fato de que o crime de menor monta e o de oportunidade também são fatores que muito incomodam a população, pretendemos entregar às guardas municipais a competência para atuarem na prevenção ao delito, com a coordenação do novo delegado de polícia, de

maneira a elevar a segurança preventiva da população, na busca pela desmotivação do possível infrator.

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

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

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

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

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

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

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

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

ANEXO L – Proposta de emenda à Constituição Federal nº 432/2009

Dos Senhores Marcelo Itagiba, Celso Russomanno, Capitão Assunção, João Campos e outros

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

O Congresso Nacional decreta:

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

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

“Art. 21 –

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

“Art. 22 –

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

.....

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

“Art. 24 –

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

..... (NR)”

“Art. 32 –

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

.....

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

.....

“Art. 61 –

§ 1º –

II –

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

“Art. 144 –

IV – polícia e corpo de bombeiros dos Estados;

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

.....

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

I – à preservação da ordem pública;

II – à polícia ostensiva e preventiva; e

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

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

§ 6º – Integram o quadro das Polícias dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, a carreira de autoridade policial, a de agente da autoridade policial e a de perito, cujo ingresso, ressalvado o disposto no §5º deste artigo, é condicionado à aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos e aprovação prévia em curso de formação técnico-profissional nas áreas preventivas e repressivas da infração penal, ministrado em Academia de Polícia, na forma da lei, garantida a autonomia funcional no exercício da atividade científica.

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

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

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

§ 10 – O Corpo de Bombeiros dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, instituição

permanente, de natureza civil, estruturada em carreiras, organizado com base na hierarquia e na disciplina, dirigido por autoridade de bombeiro, escolhido pelo respectivo Governador, para um mandato de dois anos, permitida recondução, destina-se à:

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

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

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

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

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

- I – o Secretário Nacional de Segurança Pública, que o preside;
- II – duas autoridades policiais da União, integrantes da última categoria funcional da respectiva carreira, indicados por seus dirigentes;
- III – uma autoridade policial da Polícia do Distrito Federal e Territórios, integrante da última categoria funcional da respectiva carreira, indicado por seu dirigente;
- IV – seis autoridades policiais da Polícia dos Estados, integrantes da última categoria funcional das respectivas carreiras, indicados pelos respectivos Chefes de Polícia;
- VII – duas autoridades dos Corpos de Bombeiros dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, integrantes da última categoria funcional da respectiva carreira, indicados por seus dirigentes;
- VII – um magistrado indicado pelo Superior Tribunal de Justiça;
- VIII – um membro do Ministério Público indicados pelo Procurador-Geral da República;
- IX – dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;
- X – dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada, um indicado pela Câmara dos Deputados e o outro pelo Senado Federal.

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

- I – zelar pela autonomia funcional das autoridades policiais e dos peritos dos órgãos de

segurança pública, podendo expedir atos regulamentares, observados a legislação vigente, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;

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

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

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

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

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

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

§ 2º – O Conselho escolherá, em votação secreta, um Corregedor Nacional, dentre os integrantes das instituições de Segurança Pública que o compõem, vedada a recondução, competindo-lhe, além das atribuições que lhe forem conferidas pela lei, as seguintes:

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

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

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

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

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

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

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

do Estado e Polícia do Distrito Federal e Territórios.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

§ 2º – Em até 2 (dois) anos a partir da data da promulgação da Emenda Constitucional nº ____,

os cargos das carreiras dos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados e do Distrito Federal serão transformados, por lei do respectivo ente, em cargos do novo quadro, mantendo a correspondência entre a situação funcional anterior e a nova, garantida, em qualquer caso, para ativos, inativos e pensionistas, a irredutibilidade de vencimentos ou subsídios.

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

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

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

Justificação

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

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

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

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

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

O sistema de segurança pública, com as suas instituições tem um só objetivo: a defesa da vida,

da cidadania e do patrimônio do povo, que sem a soma de esforços, torna-se praticamente “impossível”.

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

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

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

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

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

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

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

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

5) A coordenação das polícias através da designação de uma pessoa de fora dos quadros policiais traz mais complexidade para o problema. Secretários da Segurança, que são chefes da polícia

estadual sem serem policiais, terão dificuldade para compreender a complexidade do trabalho policial, o que dificulta a tomada de decisões críticas para promover a eficiência e eficácia do aparato policial, além de trazer problemas de aceitação de um chefe estranho ao meio policial;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

reestruturação do subsistema policial mediante emenda ao texto Constitucional Federal de 1988.

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

Sala das Sessões, em 11 de novembro de 2009.