

LUIS FERNANDO DE FRANÇA ROMÃO

SEGURANÇA PÚBLICA NO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO
Dimensão jurídico-institucional e apontamentos para as políticas públicas

Dissertação de Mestrado

Orientador: Professor Doutor Carlos Bastide Horbach

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo – SP

2018

LUIS FERNANDO DE FRANÇA ROMÃO

SEGURANÇA PÚBLICA NO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO
Dimensão jurídico-institucional e apontamentos para as políticas públicas

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração Direito do Estado, sob a orientação do Professor Doutor Carlos Bastide Horbach.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo – SP

2018

Catálogo da Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Romão, Luis Fernando de França

Segurança pública no constitucionalismo brasileiro: dimensão jurídico-institucional e apontamentos para as políticas públicas. / Luis Fernando de França Romão; orientador Carlos Bastide Horbach -- São Paulo, 2018.
195 p.

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2018.

1. Constituição de 1988. 2. Segurança pública. 3. Polícia. 4. Políticas públicas. I. Horbach, Carlos Bastide, orient. II. Título.

Nome: ROMÃO, Luis Fernando de França.

Título: *Segurança pública no constitucionalismo brasileiro*: dimensão jurídico-institucional e apontamentos para as políticas públicas.

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração Direito do Estado, sob a orientação do Professor Doutor Carlos Bastide Horbach.

Aprovado em: _____

Banca Examinadora

Orientador: Professor Doutor Carlos Bastide Horbach
Instituição: Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo
Julgamento: _____

Membros:
Professor Doutor: _____
Instituição: _____
Julgamento: _____

Professor Doutor: _____
Instituição: _____
Julgamento: _____

Professor Doutor: _____
Instituição: _____
Julgamento: _____

Em memória de todas as vítimas das falhas da segurança pública brasileira.

AGRADECIMENTOS

“Nada...Passaram nuvens e eu fiquei.

No ar limpo não há rasto.

Surgiu a lua de onde já não sei

Num claro luar vasto.

Todo o espaço da noite fica cheio

De um peso sossegado...”

Com esta poesia ortónima de Fernando Pessoa (25-10-1933), registro a minha gratidão a todos que iluminaram, em alguma medida, a minha caminhada até aqui. Não foi fácil enfrentar as noites traiçoeiras e as nuvens carregadas, mas o luar irradiado por cada um fortaleceu-me durante a difícil travessia.

Agradeço ao Professor Doutor Carlos Bastide Horbach pela generosidade em assumir a minha orientação. Devo o meu mestrado a este gesto, próprio de homens bons e verdadeiros docentes.

Aos que me dispensaram bastante atenção no momento mais crítico e não pouparam esforços para me ajudar, sempre buscando soluções: Professor Titular Doutor Fernando Dias Menezes de Almeida, Professor Doutor José Levi Mello do Amaral Júnior, Professor Emérito Doutor Manoel Gonçalves Ferreira Filho, e ao colega representante discente da pós-graduação Pedro Henrique Arcain Ricetto.

Àqueles que me receberam e me transmitiram suas experiências e seus conhecimentos sobre o que é, e como se opera, a segurança pública no Brasil:

Professor José Afonso da Silva, jurista de escol, agradeço pelo privilégio de poder passar algumas horas do dia 16/6/2016 em seu escritório conversando sobre soluções constitucionais para a segurança pública, além de aprender com a sabedoria de quem no alto de seus mais de 90 anos viveu diferentes fases do Brasil, ajudou a escrever a Constituição de 1988, foi Secretário de Segurança Pública da maior cidade da Federação e formou gerações de juristas através de seus livros.

Ao Delegado Hélio Tavares Luz, ex-Chefe de Polícia Civil do Rio de Janeiro, agradeço pelas 4 horas de conversa franca no dia 28/10/2015 que rendeu um acúmulo de preciosas experiências e informações sobre a realidade policial que levarei para a vida.

Agradeço muito aos meus amigos policiais, Ivan de Azevedo (Inspetor da PCERJ) e Roberto Rivelino (P2 da PMERJ). Vocês foram muito importantes para mim nesta trajetória, não só pelo incentivo e críticas ao meu mestrado em Direito do Estado sobre segurança pública, realidade que conhecem e atuam de forma honrada, como também foram determinantes para a minha decisão de também seguir carreira policial. Em breve, além de amigos pessoais, seremos irmãos em armas. Força e Honra!

Ademais, agradeço ao meu amigo Ighor Rafael de Jorge, colega de mestrado, pela absoluta camaradagem e apoio em todos os momentos dessa caminhada na Faculdade de Direito do Largo de São Francisco.

À minha família de São Paulo, Vera, Rubens, Vitor, Maria e Luiz, agradeço, de coração, por tornarem as estadias na cidade paulistana sempre agradáveis e acolhedoras.

Aos meus pais, muito obrigado por todo o apoio e o suporte que me permitiram as condições ideais para me aventurar em realizar o sonho de me tornar Mestre em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da USP.

A Ele, por todas as razões de minha existência. *Alis grave nil! Ad majorem Dei gloriam!*

“Um dos problemas mais sérios deste País, hoje, é a insegurança, em razão da onda violenta de crimes que assola o País”.

*Deputado José Tavares
Constituinte 1987-1988¹*

“Para usar uma linguagem bem simples, no fundo, a Polícia Militar queria acabar com a Civil e a Polícia Civil com a Militar, resumindo em trocados. [...] A única forma de compatibilizar uma realidade, estão aí a Polícia Militar e a Polícia Civil [...] foi criar esse capítulo da segurança pública. [...] Nunca, em toda minha vida parlamentar, que já vai para o quinto mandato, nunca vi um lobby tão organizado, no melhor sentido da palavra. Na realidade, os interesses eram extremamente conflitantes”.

*Deputado Ricardo Fiuza
Constituinte 1987-1988²*

“Infelizmente, na Comissão que trata especificamente deste assunto, essa fase vai determinar um sério retrocesso na organização da segurança pública no País”.

*Deputado Paulo Ramos
Constituinte 1987-1988³*

¹ Presidente da IV-B Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança. Cf. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte (DANC)*, 5 Ago. 1987, p. 53.

² Relator da IV-B Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança. Cf. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte (DANC)*, 24 Jul. 1987, p. 101; e 22 Ago. 1987, p. 128.

³ *Diário da Assembleia Nacional Constituinte (DANC)*, 9 Ago. 1987, p. 139.

RESUMO

ROMÃO, Luis Fernando de França. *Segurança pública no constitucionalismo brasileiro: dimensão jurídico-institucional e apontamentos para as políticas públicas*. 2018. 195 p. Mestrado – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

O estudo objetiva realizar a sistematização da dimensão jurídico-institucional da segurança pública no atual constitucionalismo brasileiro, permitindo organizar um quadro de apreciação que facilita a necessária visão crítica, sob a ótica do Direito Constitucional. Com isso, pode-se apresentar apontamentos para a estruturação e o desenvolvimento de políticas públicas. Tem-se por ideia diretriz que os problemas da segurança pública não decorrem do desenho institucional constitucionalizado em 1988, pois a Constituição fez a transição possível, pactuada com os diversos interesses e atores da sociedade, foi produto da dinâmica e democrática relação entre Direito e Política. Na presente dissertação são analisados minuciosamente o processo constituinte de 1987-1988, bem como os elementos jurídico-institucionais previstos no artigo 144 da Constituição de 1988, e, ainda, os temas específicos e propostas de emendas constitucionais atualmente em tramitação no Congresso Nacional. O método utilizado é o qualitativo, recolhendo-se dados dos fatos e contextos para produzir interpretações sobre o objeto em estudo, buscando a compreensão do fenômeno jurídico-social envolvendo a segurança pública no constitucionalismo brasileiro e, ao propor interpretar tal fenômeno, a dissertação classifica-se como compreensiva, tendo natureza teórica, utilizando fontes documentais primárias, analisando doutrina, texto constitucional, debates parlamentares registrados em anais e jurisprudência dos tribunais. Com base no estado da arte da dimensão jurídico-institucional da segurança pública no constitucionalismo brasileiro pode-se concluir que não se deve creditar a solução para alteração da realidade atual de insegurança e riscos no âmbito da segurança pública em alguma futura mudança do desenho constitucional, da constitucionalização ou da desconstitucionalização, pois envolvem disputas corporativas de categorias profissionais e interesses institucionais, como se observou durante a Assembleia Nacional Constituinte. O que é mais factível e pode mudar a realidade da segurança pública atual são decisões políticas em nível de gestão, com políticas públicas em escala capazes de alterar as causas da criminalidade e seus efeitos, fixando premissas para garantir a eficiência das atividades policiais e das políticas de governo para uma segurança pública no Brasil compromissada com resultados.

Palavras-chave: Constituição de 1988. Segurança pública. Polícia. Políticas públicas.

ABSTRACT

ROMÃO, Luis Fernando de França. *Public security in Brazilian constitutionalism: juridical-institutional dimension and notes to public policies*. 2018. 195 p. Master – Faculty of Law, University of São Paulo, São Paulo, 2018.

The objective of this study is to systematize the juridical-institutional dimension of public security in the current Brazilian constitutionalism, allowing to organize a framework of appreciation that facilitates the necessary critical view, from the point of view of Constitutional Law. With that, it is possible to present notes for the structuring and the development of public policies. The study has the guideline idea that the problems of public security do not stem from the institutional design constitutionalized in 1988, since the Constitution made the possible transition, agreed with the various interests and actors of society, as a product of the dynamics and democratic relationship between Law and Politics. In this dissertation are analyzed in detail the constitutional process of 1987-1988, as well as the juridical-institutional elements provided for in article 144 of the 1988 Constitution, and the specific themes and constitutional amendment proposals currently underway in the National Congress. The method used is qualitative, collecting data from facts and contexts to produce interpretations about the object of study, seeking an understanding of the juridical-social phenomenon involving public security in Brazilian constitutionalism and, in proposing to interpret such phenomenon, the dissertation classifies as theoretical, using primary documentary sources, analyzing doctrine, constitutional text, parliamentary debates recorded in annals and jurisprudence of the courts. Based on the state of the art of the juridical-institutional dimension of public security in Brazilian constitutionalism, one can conclude that the solution to change the current reality of insecurity and risks in the scope of public security is not in some future change of the constitutional design, constitutionalisation or deconstitucionalization, since they involve corporate disputes of professional categories and institutional interests, as was observed during the National Constituent Assembly. What is most feasible and can change the current reality of public security are political decisions at the management level, with public policies in scale capable of changing the causes of crime and its effects, establishing premises to ensure the efficiency of police activities and policies of government for a public security in Brazil committed to results.

Keywords: 1988 Constitution. Public security. Police. Public policies.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
1.1	Delimitação do objeto: apresentando o problema e a ideia diretriz	15
1.2	Importância do tema e finalidades	18
1.3	Método	21
1.4	Desenvolvimento do trabalho	22
2	A SEGURANÇA PÚBLICA NO PROCESSO CONSTITUINTE 1987-1988	25
2.1	Comissão Provisória de Estudos Constitucionais: a segurança pública no Anteprojeto Constitucional da Comissão Afonso Arinos	28
2.2	A instalação da Assembleia Nacional Constituinte	36
2.3	IV-B Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança	39
2.4	IV - Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições.	68
2.5	Comissão de Sistematização	77
2.6	Plenário	88
3	DIMENSÃO JURÍDICO-INSTITUCIONAL DA SEGURANÇA PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988	95
3.1	O direito fundamental à segurança pública e a responsabilidade de todos	96
3.2	Dever do Estado, federalismo e repartição de competências em segurança pública	99
3.3	Órgãos da segurança pública	103
3.4	Ordem pública	113
3.5	Poder de polícia	119
3.6	Discrecionariade policial	131
3.7	Segurança pública como serviço público e suas modalidades de controle	135

4	PROPOSTAS CONSTITUCIONAIS PARA SEGURANÇA PÚBLICA EM PROCESSO LEGISLATIVO NO CONGRESSO NACIONAL	141
4.1	Reforma das polícias	143
4.2	Justiça criminal	160
4.3	Controle da polícia e da segurança pública	161
4.4	Financiamento da segurança pública	164
4.5	Regulamentação do artigo 144, § 7º, da Constituição de 1988	172
5	CONCLUSÃO	181
5.1	Síntese conclusiva	181
5.2	Apontamentos para a governança de políticas públicas de segurança pública à luz do constitucionalismo brasileiro	184
	REFERÊNCIAS	189

1 INTRODUÇÃO

1.1 Delimitação do objeto: apresentando o problema e a ideia diretriz

O presente estudo desenvolve-se dentro da área de conhecimento do Direito do Estado, especificamente no âmbito da disciplina do Direito Constitucional, a partir do tema da segurança pública, sobrelevando-se o problema teórico da lacuna doutrinária de abordagens constitucionais a respeito do tema.

Identifica-se uma ausência de estudos jurídicos sobre segurança pública, seja pelo viés acadêmico, dissertações e teses, seja pela produção doutrinária dos juristas brasileiros, mencionando alguns autores haver “um quase nada jurídico” nessa questão.⁴ Isso ocorre tanto no âmbito do Direito Constitucional e do Administrativo quanto do Direito Penal e do Direito Processual Penal.⁵ Ademais, também no campo das Ciências Sociais observa-se a existência de lacuna de produção teórica.⁶

Mesmo as abordagens das Ciências Sociais sobre segurança pública não se mostram suficientes para esgotar pesquisas sobre matérias jurídicas, tendo em vista que possuem referenciais teóricos e métodos próprios de análise que embora sejam úteis, em alguma medida, para apreciação pelo Direito do discurso das políticas públicas de segurança, não incorporam a explicação e compreensão de fenômenos jurídicos, demonstrando-se, portanto, limitadas as abordagens da segurança pública pelas Ciências Sociais para a sua explicação, interpretação e compreensão jurídico-constitucional.

⁴ “A doutrina pátria não lhe dedica mais do que duas páginas nos comentários à Constituição. A jurisprudência não registra precedentes. Na academia não existem monografias de graduação, dissertações de mestrado ou teses de doutorado. É um quase nada jurídico”. FREITAS, Vladimir Passos de; PAMPLONA, Danielle Anne. Direito constitucional à segurança pública. In: FREITAS, Vladimir Passos de; TEIXEIRA, Samantha Ribas (coords.). *Segurança pública: das intenções à realidade*. Curitiba: Juruá, 2014, p. 10.

⁵ Cf. NUCCI, Guilherme de Souza. *Direitos humanos versus segurança pública: questões controvertidas penais, processuais penais, de execução penal e da infância e juventude*. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 41: “[...] os comentários ao art. 144 da Constituição Federal, feitos pelos especialistas, estão longe de ser minuciosos e esclarecedores. [...] Por outro lado, as cadeiras de Penal e Processo Penal quase nada dedicam ao tema referente à segurança pública e, de fato, torna-se raro alguém defender um título de Mestrado ou Doutorado com base nesse tema. Além disso, o estudo da criminalidade como um todo tem passado distante da discussão a respeito da polícia em si, sua função, suas atividades e seu futuro [...]”.

⁶ “[...] a segurança ainda é tema desprezado e desconhecido, em nossa área. Um sintoma de que apenas merece atenção como objeto vicário e marginal, é o fato de que a bibliografia brasileira sobre o assunto é quase exclusivamente dedicada às causas da violência e da criminalidade – e, eventualmente, às consequências de sua existência na magnitude em que a vivenciamos, nas principais metrópoles brasileiras, especialmente nos bairros populares e nas favelas. Nossos estudos são, praticamente todos, diagnósticos”. SOARES, Luiz Eduardo. *Legalidade libertária*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 559.

Dessa maneira, o tema apresentado abarca o presente e o futuro da segurança pública brasileira, a partir de sua dimensão jurídico-institucional, com enfoque especial para o processo político e os elementos jurídico-dogmáticos e institucionais intrínsecos à temática, utilizando-se, por conseguinte, para a sua sistematização as categorias e referenciais teóricos da bibliografia jurídica brasileira, sobressaindo-se, neste diapasão, aquelas relacionadas ao Direito do Estado, isto é, Direito Constitucional, Direito Administrativo e Teoria do Estado, recorrendo-se apenas subsidiariamente às demais disciplinas do Direito, tais como Direito Penal, Processual Penal e Criminologia, e à Ciência Política, à Sociologia e à Antropologia a fim de agregar a contribuição que o aporte dessas áreas de estudo têm produzido a respeito da dimensão institucional do tema.

O critério estabelecido para seleção dos aspectos a serem abarcados pelo tema do trabalho é a dimensão jurídico-institucional da segurança pública no constitucionalismo brasileiro⁷, compreendo, pois, processo político, processo legislativo (exercício do poder constituinte), elementos jurídico-institucionais constitucionalizados (conceitos dogmáticos envolvendo institutos e instituições) e propostas de alteração constitucional (PECs em tramitação no Congresso Nacional).

Assim, tendo em vista esse critério de seleção, questões como causas do crime, política criminal, política prisional, violências, criminalização, dentre outras correlatas, não serão abarcadas por este estudo, pois embora sejam questões que se inter-relacionam ao tema da segurança pública no constitucionalismo brasileiro, não são questões estritamente constitucionais e podem ser estudadas com maior precisão em outras áreas de conhecimento.

Adota-se, no presente estudo, a noção de *ideia diretriz* ao invés de *hipóteses*, isto porque o método a ser empregado será qualitativo, como será especificado no próximo item,

⁷ Por *constitucionalismo* entende-se o movimento político, filosófico, cultural, voltado para a conquista de documentos constitucionais em que se fixassem princípios liberais-democráticos, como destaca José Afonso da Silva: “Nasceu ela [a Constituição] da necessidade histórica de limitar a ação do Poder e garantir a vigência dos direitos da pessoa humana, por meio de uma constituição escrita, criada, assim, como um instrumento eficaz dessas lutas. Gerada no bojo do absolutismo do século XVIII, como forma de positivizar as liberdades fundamentais, fecundou-se de novos direitos ao longo desses dois últimos séculos”. SILVA, José Afonso da. *Teoria do conhecimento constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 1002. No mesmo sentido, cf. MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 1: “A origem formal do constitucionalismo está ligada às Constituições escritas e rígidas dos Estados Unidos da América, em 1787, após a Independência das 13 Colônias, e da França, em 1791, a partir da Revolução Francesa, apresentando dois traços marcantes: organização do Estado e limitação do poder estatal, por meio da previsão de direitos e garantias fundamentais”.

de modo que a pesquisa qualitativa, em regra, não parte de formulação de hipóteses, diferentemente da quantitativa⁸, não se utilizando no contexto estudado variáveis para medição de dados empíricos, prescindindo-se, dessa maneira, das hipóteses.⁹

O trabalho orienta-se pela ideia diretriz segundo a qual *o(s) problema(s) da segurança pública não decorre(m) do desenho institucional constitucionalizado na ordem de 1988, pois a atual Constituição fez a transição possível, pactuada, com os diversos interesses e atores da sociedade. A segurança pública no Brasil segue o modelo do Estado brasileiro e, sobretudo, as relações direito e política de cada tempo, sendo muito mais uma questão de decisão política do que de constitucionalização ou não constitucionalização de determinados elementos ou modelos envolvendo institutos jurídico-administrativos e instituições policiais.*

As razões que servem de fundamento à ideia diretriz se devem pela análise minuciosa do processo constituinte de 1987–1988 que positivou o modelo atual de segurança pública, bem como dos elementos jurídico-institucionais previstos no artigo 144 da Constituição de 1988, e, ainda, pela análise dos temas específicos e propostas correlatas de alteração constitucional atualmente em tramitação no Congresso Nacional.

Por conseguinte, o objeto do presente estudo possui delimitações de três ordens: espacial, temporal e do campo de extensão da pesquisa. A delimitação espacial é marcada pelo próprio objeto da pesquisa, vinculando-se aos limites do Estado brasileiro. Delimita-se temporalmente o objeto a partir da ordem constitucional atual, isto é, pós-1988. Já o campo de extensão da pesquisa, ou definição do universo da investigação, é determinado pelo período constitucional em vigor, tendo como unidade de observação/análise a Constituição brasileira, não apenas o texto normativo, mas também o desenho das instituições envolvidas na segurança pública, os conceitos político-constitucionais e os institutos manejados pelas instituições policiais no atual período do constitucionalismo brasileiro.

⁸ “Quanto à noção de ‘ideia diretriz’ podemos dizer que é um enunciado ou um conjunto de enunciados que fixa um objetivo ao trabalho, enquadrando-o dentro de um projetado problema”. KUNZ, Ana; CARDINAUX, Nancy. *Investigar en derecho*. Buenos Aires: Eudeba, 2016, pp. 167, (tradução livre).

⁹ “Fora do contexto das pesquisas orientadas para variáveis (ou seja, pesquisas quantitativas), a formulação de uma hipótese quase nunca passa de uma apresentação de proposições triviais sobre um determinado assunto”. NICOLAU, Jairo. Breve roteiro para redação de um projeto de pesquisa. *Revista Estudos Políticos*, n. 6, 2013/1, p. 346-353, Rio de Janeiro, 2013, p. 349.

1.2 Importância do tema e finalidades

Segundo dados do 11º Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2017), contendo registros consolidados de todo o ano de 2016, promovido pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública¹⁰, ocorreram no País naquele ano 61.619 mortes violentas intencionais, compreendendo os crimes de homicídio doloso, latrocínio, lesão corporal seguida de morte e a classificação de mortes decorrentes de intervenção policial. Isso significa uma média de 7 (sete) mortes violentas intencionais por hora no Brasil. Ao mesmo tempo, 437 policiais foram vítimas de morte violenta intencional em 2016.

Com efeito, no período compreendido entre março de 2011 a novembro de 2015, a guerra na Síria registrou 256.124 mortes, enquanto no Brasil, no período de janeiro de 2011 a dezembro de 2015, verificaram-se 279.567 mortes violentas intencionais.¹¹ Ou seja, morrem mais pessoas no país ocidental, republicano, em tempo de paz, de democracia, de “Constituição Cidadã” e de direitos fundamentais, em razão da (in)segurança pública, do que em um país do Oriente Médio em conflito sectário e crise humanitária generalizada, com regiões parcialmente destruídas ou totalmente devastadas pela guerra civil.

Esses dados empíricos, que noticiam apenas uma parte da questão criminal e da violência espalhada pelo Brasil¹², são suficientes para mensurar um problema do País, pois a (in)segurança pública é uma anomalia nacional que atinge a sociedade, os governos e suas instituições, tornando-se um problema político do Estado brasileiro na medida em que há, no mínimo, uma carência ou insuficiência de políticas públicas nesse campo, isto é, ausência de ações governamentais que funcionalizem a concretização da Constituição no âmbito da segurança pública, a fim de que tais ações possam apresentar resultados em escala para alteração da realidade criminal e redução de riscos.

Autores do campo das Ciências Sociais, que já identificaram essa problemática, produziram análises sobre a questão a partir de referenciais teóricos e metodológicos de suas áreas sociais, sinalizando a necessidade da Academia dedicar-se ao estudo do tema visando a produção de contribuição teórica e intelectual. Neste sentido, Luís Flávio Sapori observou

¹⁰ Associação sem fins lucrativos. Documento disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/11o-anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/>>. Acesso em 3 nov. 2017.

¹¹ Cf. 10º Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2016), disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/01/Anuario_Site_27-01-2017-RETIFICADO.pdf>. Acesso em 3 nov. 2017.

¹² Há outros dados que sobrelevam outras faces da criminalidade, tais como, ainda segundo o 11º Anuário Brasileiro de Segurança Pública: 49.497 ocorrências de estupros registrados no ano de 2016, o equivalente a 135 estupros por dia; 112.708 armas apreendidas naquele ano; além de 1.066.674 veículos roubados ou furtados entre 2015/2016 no Brasil, o que dá em média um carro roubado ou furtado por minuto.

que apesar de décadas de democracia pós-Constituição de 1988 houve “uma considerável deterioração da capacidade do poder público para controlar a criminalidade e a violência”.¹³

Salienta Luís Sapori que a característica comum que marca as políticas federal e estadual de segurança pública na sociedade brasileira tem sido a prevalência do gerenciamento de crises, sendo fator determinante da ineficiência da atuação governamental “a ausência de uma racionalidade gerencial mais sistemática nesse âmbito das políticas públicas”, de modo que a intervenção pública tem se pautado pela improvisação e falta de sistematicidade.¹⁴

Neste mesmo ângulo, Claudio Beato observa que a escassez de avaliações tem circunscrito o debate envolvendo a segurança pública em um “universo retórico e eivado de preconceitos e prenoções”, frequentemente “propondo soluções às cegas e sem muito amparo em estudos brasileiros, e menos ainda na literatura internacional”.¹⁵

Dedicando-se, também no campo das Ciências Sociais, à análise da arquitetura institucional da segurança pública, Luiz Eduardo Soares frisa que o contexto atual é caracterizado pela fragmentação e que o problema maior não é a distância formal, mas a ausência de laços orgânicos, ao nível de coordenação das políticas públicas, tendo em vista que os processos decisórios são incomunicáveis entre si.¹⁶

Haveria no Brasil, segundo essas análises, uma carência de políticas públicas na área da segurança pública que pudessem funcionar como modelos de orientação para decisões articuladas, a desencadear, como ressalta Luiz Eduardo Soares, um conjunto sistemático de ações a serem empreendidas pelas polícias e por outras agências ligadas à estrutura administrativa da segurança, sendo responsáveis por “fazer as peças funcionarem de modo a cumprirem suas finalidades e as metas derivadas”.¹⁷

Em vista disso, o Direito é uma área do conhecimento fundamental para apresentar apontamentos para o desenvolvimento de políticas públicas, pois é ele o responsável pelo suporte jurídico-institucional para criação de um ambiente administrativo favorável às ações governamentais¹⁸. Por esse motivo que se verifica a necessidade de novos estudos e novas

¹³ SAPORI, Luís Flávio. *Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas*. Rio de Janeiro: FGV, 2007, p. 98.

¹⁴ *Ibid.*, p. 107-109. Em sentido próximo, sobre a segurança pública ser a “própria crise como rotina”, cf. BELTRAME, José Mariano. *Todo dia é segunda-feira*. Rio de Janeiro: Sextante, 2014, p. 75 e 89.

¹⁵ BEATO FILHO, Claudio Chaves. *Crime e cidade*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 132.

¹⁶ SOARES, Luiz Eduardo. *Op. cit.*, p. 333.

¹⁷ *Id.* Política de segurança pública. In: DI GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio (orgs.). *Dicionário de políticas públicas*. 2. ed. São Paulo: Unesp, Fundap, 2015, p. 739-740.

¹⁸ Cf. COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (orgs.). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Unesp; Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013, p. 196: “Entender o direito como parte da dimensão institucional de políticas públicas é supor que normas jurídicas estruturam seu funcionamento, regulam seus procedimentos e se encarregam de viabilizar

abordagens, pelo Direito, sobre a segurança pública brasileira, tendo também como finalidade instrumentalizar a dimensão concretizadora das políticas públicas, sendo ponto de partida, pano de fundo e ideia diretriz a Constituição, uma vez que este problema político do Estado brasileiro está relacionado à efetivação de um direito constitucionalmente estabelecido (o direito à segurança pública).

O presente estudo, dessa maneira, não tem o objetivo de apenas encontrar o “significado” dos textos normativos, mas diante do problema teórico de lacuna doutrinária de abordagem jurídica da segurança pública no constitucionalismo brasileiro, explorar uma área de conhecimento ainda nova para o Direito, dirigindo um olhar constitucional sobre a segurança que possa ao final conectar-se com a dimensão concretizadora da provisão de políticas públicas, âmbito de ação governamental do qual se espera a produção de resultados em escala para redução de riscos e alteração da realidade criminal na qual objetiva intervir.

Tem-se a pretensão de trazer um aporte ao conhecimento jurídico-constitucional e jurídico-administrativo da segurança pública, podendo, ao final do trabalho, descobrir um novo problema ou recolocar em outros termos a questão em análise. Além disso, quer-se contribuir em cientificidade e ineditismo, informando o estado em que se encontra essa área de investigação – segurança pública pela ótica constitucional –, e poder ser uma fonte para o leitor conhecer o estado atual da temática abordada, já que as principais referências bibliográficas serão apresentadas, citando e interagindo com os principais trabalhos científicos no âmbito do Direito sobre o tema da segurança pública no constitucionalismo brasileiro, permitindo uma abordagem minuciosa e esclarecedora da segurança pública brasileira em sua dimensão jurídico-institucional.

Com isso, tem-se por finalidade, igualmente, ampliar a comunidade de diálogo e produção de reflexões sobre segurança pública, apresentando aportes jurídicos, produzidos por juristas brasileiros e podendo servir de material útil aos milhares de profissionais da segurança, por isso o estudo se dirige tanto à comunidade científica, aos especialistas no tema, quanto ao público em geral, notadamente gestores da segurança pública e seus profissionais, oficiais das Polícias Militares e delegados de polícia, praças e agentes, com linguagem técnico-jurídica exposta de forma a permitir essa comunicação, dialogando com rigor científico,

a articulação entre atores direta e indiretamente ligados a tais políticas. Atributos do desenho institucional de políticas públicas – como o seu grau de descentralização, autonomia e coordenação intersetorial e os tipos de relações públicas e público-privadas que suscitam, bem como sua interação com outros programas – de alguma forma dependem, em síntese, da consistência do arcabouço jurídico que as ‘vertebra’. O direito visto como componente de um arranjo institucional, ao partilhar responsabilidades, pode, por exemplo, colaborar para evitar sobreposições, lacunas ou rivalidades e disputas em políticas públicas. Nesse sentido, o direito pode ser visto como uma espécie de ‘mapa’ de responsabilidades e tarefas nas políticas públicas”.

mas sem descuidar que o discurso científico e jurídico são discursos práticos, voltados para aplicação na realidade e preocupados com a ação no plano concreto.¹⁹

1.3 Método

O método empregado no presente estudo é o qualitativo. Como a maioria das pesquisas no campo sociojurídico tem como fontes mais frequentes os textos, este trabalho não foge à regra. Como qualitativa, trata-se de uma pesquisa “em contexto”, pois aborda textos, mas não apenas buscando o “significado” dos termos dos enunciados normativos da Constituição, antes pondo esses textos – constitucional, infralegais, doutrinários, jurisprudenciais – em referência aos contextos em que se dão.

Não se fará apenas abordagem descritiva, senão recolher-se-ão dados dos fatos e contextos para produzir interpretações sobre o objeto estudado, buscando a compreensão do fenômeno jurídico-social envolvendo a segurança pública no constitucionalismo brasileiro, a partir da dimensão jurídico-institucional. Basicamente o método se orienta para descobrir o sentido e o significado do objeto em estudo, contextualizadamente, sem pretender mensurar resultados empiricamente, de forma estatística/quantitativa, generalizando o todo tomado por uma parte quantificada, pois este não é o caminho mais adequado para a abordagem do tema projetado, não se aplicando, assim, técnicas como mostras, entrevistas, enquetes/pesquisas de opinião, nem trabalhos de campo.

Isto posto, a dissertação classifica-se como compreensiva ao se propor interpretar um fenômeno jurídico-social determinado.²⁰ A natureza do trabalho é teórica, pois baseada em dados e fatos de textos contextualizados e não em dados empíricos/quantificados. Tem, sobretudo, fontes documentais primárias, analisando doutrina, texto constitucional, debates parlamentares registrados em notas taquigráficas e jurisprudência.

A técnica de colheita de informação e dados será basicamente analítica documental, tendo por critério seletivo os aspectos já declinados ao tratar da ideia diretriz: a dimensão jurídico-institucional da segurança pública no constitucionalismo brasileiro, compreen-

¹⁹ “[...] o discurso científico, como o jurídico, é um discurso prático, relacionado com a ação, tem uma matriz diferencial que demanda ao menos ser ressaltada quando se incorpora a uma argumentação de corte jurídico”. KUNZ, Ana; CARDINAUX, Nancy. *Op. cit.*, pp. 15, (tradução livre).

²⁰ Sobre as categorias de classificação de teses e dissertações segundo a finalidade que perseguem: exploratórias, descritivas, explicativas, compreensivas, avaliativas e comparativas, cf. KUNZ, Ana; CARDINAUX, Nancy. *Op. cit.*, pp. 160.

dendo, pois, processo político, processo legislativo (exercício do poder constituinte), elementos jurídico-institucionais constitucionalizados (conceitos dogmáticos envolvendo institutos e instituições) e propostas de alteração constitucional (PECs em tramitação no Congresso Nacional).

Além disso, o alcance temporal da pesquisa é diacrônico, referindo-se a uma sucessão de momentos temporais, tanto de maneira retrospectiva, ao estudar minuciosamente a segurança pública no processo constituinte de 1987-1988, quanto contemporâneo, ao dar ênfase ao tempo atual e ao modelo vigente, e, ainda, incorporando uma dimensão potencialmente futura, ao versar sobre possíveis alterações na Constituição, acaso o debate/deliberação parlamentar avance e mudanças se concretizem, reformando algum(ns) elemento(s) jurídico-institucional(is) da segurança pública brasileira.

1.4 Desenvolvimento do trabalho

O presente trabalho é estruturado em três seções dedicadas à exposição ordenada e pormenorizada do tema seguindo a lógica passado, presente e futuro, contendo variações de subseções quando metodologicamente for oportuno para exposição e análise com clareza e didática.

Na seção 2 é abordada a segurança pública no processo constituinte 1987-1988, dedicando-se à análise do exercício do poder constituinte e do processo político de constitucionalização da segurança pública operado no final da década de 1980, tendo por fio condutor da abordagem inicial o processo político-legislativo, isto é, o exercício do poder constituinte originário²¹, analisando-se, inclusive, a proposta de modelo de segurança pública previsto inicialmente no Anteprojeto Constitucional elaborado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, conhecida como Comissão Afonso Arinos.

Após, segue-se para análise, a partir dos anais da Assembleia Nacional Constituinte, dos trabalhos desenvolvidos nas Subcomissão e Comissão temáticas que rechaçaram o modelo previsto no Anteprojeto Afonso Arinos, com destaque, na abordagem, para os atores

²¹ Cf. BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 148: “Costuma-se distinguir o poder constituinte originário do poder constituinte constituído ou derivado. O primeiro faz a Constituição e não se prende a limites formais: é essencialmente político ou, se quiserem, extrajurídico. O segundo se insere na Constituição, é órgão constitucional, conhece limitações tácitas e expressas, e se define como poder primacialmente jurídico, que tem por objeto a reforma do texto constitucional. Deriva da necessidade de conciliar o sistema representativo com as manifestações diretas de uma vontade soberana, competente para alterar os fundamentos institucionais da ordem estabelecida”.

políticos e corporações que participaram dos debates na Constituinte, bem como as proposições legislativas apresentadas, permitindo uma compreensão minuciosa e genuína do processo político que constitucionalizou o modelo atual de segurança pública.

Ademais, após análise do processo constituinte, será tratada na seção 3 a dimensão jurídico-institucional da segurança pública, tendo como fio condutor de abordagem o texto normativo positivo, importando em uma análise dogmática envolvendo os institutos e as instituições intrínsecos à segurança pública, considerando o direito fundamental à segurança, a questão federativa, os órgãos da segurança, a ordem pública, o poder de polícia, a discricionariedade policial e a segurança pública como serviço público e suas modalidades de controle. Com essa seção será possível sistematizar a dimensão jurídico-institucional da segurança pública, declinando o estado atual da temática abordada, envolvendo principalmente a bibliografia do âmbito do Direito Constitucional e do Direito Administrativo.

A seção 4 trata das propostas constitucionais para segurança pública em processo legislativo no Congresso Nacional. Considerando, pois, que o processo parlamentar concilia contradições de interesses²², a identificação e a sistematização das propostas e discussões sobre segurança pública atualmente em tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal permitem uma confrontação entre o modelo vigente, originalmente previsto em 1988, com determinados interesses atuais que propugnam mudanças constitucionais. Dessa maneira, serão analisados temas específicos que possuem propostas legislativas em tramitação, através de cinco eixos temáticos: 1) reforma das polícias; 2) justiça criminal; 3) controle da polícia e da segurança pública; 4) financiamento da segurança pública; 5) regulamentação do artigo 144, § 7º da Constituição.

Encerra-se o estudo com a seção 5 contendo uma síntese conclusiva que não será um resumo do trabalho, mas considerações reflexivas sobre os resultados da análise-interpretação empreendida ao longo das seções anteriores, contendo, em alguma medida, opinião, juízos e recomendações pessoais. Objetiva-se que tais conclusões reflitam os alcances e limitações do estudo da segurança pública no constitucionalismo brasileiro a partir de sua dimensão jurídico-institucional, finalizando com apontamentos para a governança de políticas públicas na área, tendo-se a pretensão de que a dissertação possa concluir abrindo novas linhas de pesquisa/investigação sobre a segurança pública brasileira.

²² Cf. SILVA, José Afonso da. *Processo constitucional de formação das leis*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 42-43: “O processo legislativo parlamentar serve para acertar e resolver as contradições dos interesses representados nas Câmaras Legislativas numa síntese que vem a ser a lei jurídica. [...] Várias vezes, o direito legislado representa tão-só um compromisso entre os interesses em choque”.

2 A SEGURANÇA PÚBLICA NO PROCESSO CONSTITUINTE 1987–1988

Antes de adentrar ao estudo da dimensão jurídica da segurança pública e seu processo de constitucionalização durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, importa contextualizar com apontamentos históricos e políticos precedentes, como o endurecimento do regime militar e o posterior processo de abertura política, que teve seu ponto alto nos trabalhos constituintes.

Durante a ditadura militar, iniciada em 1964, houve o fechamento do regime ou seu endurecimento, este atingindo o auge com o Ato Institucional n.º 5, de 13 de dezembro de 1968²³, editado pelo Presidente General Artur da Costa e Silva e se agravando com a sucessão presidencial deste pelo General Emílio Garrastazu Médici, de 1969 a 1974.²⁴

Sobre o recrudescimento do regime, notadamente quanto aos atos institucionais, observa José Afonso da Silva que se tratava de um estado de exceção permanente, “pura Ditadura”, pois tudo se poderia fazer sem que houvesse nada mais que impedisse a expedição de novos atos institucionais, fechando-se as Casas Legislativas, cassando mandatos eletivos, demitindo funcionários, suspendendo direitos políticos, aposentando e punindo os magistrados e militares, dentre outras ações arbitrárias.²⁵

As aberturas políticas do regime devem ser compreendidas como um processo histórico, empreendido entre 1974 até 1985, e, nesta perspectiva, esse processo político foi precedido de ensaios malsucedidos de reconstitucionalização do regime militar que acabaram por ensejar o projeto de abertura lenta, gradual e segura. Salienta Francisco Carlos Teixeira

²³ Com o Ato Institucional n.º 5/1968, o Presidente da República poderia decretar a intervenção nos Estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais.

²⁴ Sobre o fechamento do regime, disse Ernesto Geisel: “Fala-se em golpe de 64, mas o golpe realmente foi dado quando impediram Pedro Aleixo de tomar posse. Por que Pedro Aleixo não assumiu? Porque era um político, e fora o único membro do governo a votar contra o AI-5. Achavam que ele não ia dar conta do problema. A primeira coisa que haveria de querer era derrubar o AI-5. Por isso, concluíram que não podia assumir”. In: D’ARAÚJO, Maria Celina; CASTRO, Celso (orgs.). *Ernesto Geisel*. Rio de Janeiro: FGV, 1997, p. 210.

²⁵ SILVA, José Afonso da. *O constitucionalismo brasileiro: evolução institucional*. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 81.

da Silva que o projeto de abertura representava uma volta ao Estado de Direito, com a reconstitucionalização do regime, porém não significava exatamente a redemocratização do país.²⁶

Isso porque a política de abertura controlada, iniciada pelo Presidente General Ernesto Geisel, também tinha como objetivo manter a oposição longe do Poder Executivo, de modo que a alternância no poder ocorresse de maneira tutelada, “restrita aos círculos civis aliados e sem riscos institucionais”.²⁷

A tutela militar sobre a abertura, porém, não perduraria por todo o processo, pois, muito embora o governo tivesse a iniciativa e primazia na primeira fase do processo – supressão do AI-5, o fim da censura à imprensa, anistia –, em uma segunda fase, tendo como fatos propulsores os atentados praticados pelos “bolsões radicais” como o caso Riocentro, a demissão do General Golbery do Couto e Silva e a doença do Presidente General João Figueiredo, a iniciativa das reformas dentro do processo de abertura passou do poder militar para a sociedade civil.²⁸

Nesta perspectiva, destaca Ronaldo Costa Couto, que desde a Lei da Anistia, a maior aspiração das oposições ao regime militar passou a ser a realização de eleições diretas para a Presidência da República.²⁹ Ocorre que as eleições indiretas eram o “maior trunfo político do governo e do PDS naquele momento”, mas, “dentro da agenda de conquistas

²⁶ TEIXEIRA DA SILVA, Francisco Carlos. Crise da ditadura militar e o processo de abertura política no Brasil, 1974-1985. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves (orgs.). *O Brasil republicano*. O tempo da ditadura: regime militar e movimentos sociais em fins do século XX. v. 4. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013, p. 263. Sobre a compreensão de Estado Democrático de Direito: “[...] o Estado de direito não nasceu democrático ou o foi de modo retórico e limitado. [...] o termo ‘Estado democrático de direito’ passou a ser empregado, especialmente no Brasil, como uma espécie de selo único de legitimidade e de correção dos rumos do viés liberal e social do Estado de direito [...] os cidadãos não recebem de seus representantes as soluções e prestações de serviços, dando-lhes a resposta, de apoio ou reprovação, no período eleitoral, mas são copartícipes de um projeto comum de vida, votando e permanecendo politicamente ativos entre uma e outra eleição. A democracia política se complementa, assim, com uma democracia social e econômica [...] a fórmula encontrada, para convivência, foi o Estado democrático e de direito, em que a pluralidade convive com a unidade e a unidade deve promover a pluralidade, num equilíbrio móvel, mas sempre necessário, entre direito e política”. SAMPAIO, José Adércio Leite. O Estado democrático de direito. In: ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do; LEAL, Roger Stiefelmann; HORBACH, Carlos Bastide (coord.). *Direito constitucional, Estado de direito e democracia: homenagem ao Prof. Manoel Gonçalves Ferreira Filho*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 399, 405 e 411.

²⁷ SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloisa Murgel. *Brasil: uma biografia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2015, p. 468.

²⁸ Cf. TEIXEIRA DA SILVA, Francisco Carlos. *Op. cit.*, p. 265.

²⁹ “Após o pleito de 1982, o assunto começa a florescer no novo Congresso. Em 18 de abril de 1983, um jovem e pouco conhecido deputado do PMDB do Mato Grosso, Dante de Oliveira, apresentou proposta de emenda constitucional, a PEC 5/83, tornando direta a eleição do sucessor do presidente Figueiredo”. COUTO, Ronaldo Costa. *História indiscreta da ditadura e da abertura: Brasil: 1964-1985*. Rio de Janeiro: Record, 1998, p. 316.

democráticas, as eleições diretas haviam se tornado a prioridade principal, desde o advento da anistia. A próxima seria a convocação de assembleia nacional constituinte”.³⁰

Destaca-se que a proposta das “Diretas Já” representava um rompimento radical com a abertura limitada e pactuada que o governo havia empreendido, como pontua Francisco Carlos Teixeira da Silva, pois, com um Presidente da República eleito pelo voto direto e a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte, a ruptura constitucional poderia vir a ser extremamente desfavorável às forças que implantaram e sustentaram o regime militar.³¹

Com efeito, no que se refere à transição, Lilia Schwarcz e Heloisa Starling mencionam que quando as Forças Armadas avaliaram a conveniência de abrir mão do controle direto do Poder Executivo, trataram logo de preservar seus interesses específicos, sendo que “uma das exigências dos militares era manter ativas as estruturas concebidas durante a ditadura, entre elas o sistema de informação e segurança”.³²

Fato é que não ocorreram eleições diretas e sim sucessão presidencial via eleição indireta por colégio eleitoral, vencendo a chapa encabeçada por Tancredo Neves, com a retórica da “Nova República”, “um projeto de transição ambíguo que incluía solução política conservadora e uma alternativa de mudança conciliatória”, mas que, segundo as referidas autoras, não era nada desprezível, uma vez que apontava para reconstrução democrática e estabilização econômica e institucional.³³

Tancredo Neves foi acometido por enfermidade e sua morte na véspera da posse presidencial levou José Sarney a assumir a Presidência da República definitivamente e conduzir o primeiro governo civil após mais de vinte anos de regime militar, cabendo-lhe dar seguimento ao projeto da “Nova República”, da campanha de Tancredo, e promover o reequilíbrio da vida nacional que, segundo José Afonso da Silva, só poderia consubstanciar-se em uma nova ordem constitucional e com o restabelecimento de três equilíbrios: i) o equilíbrio entre o poder estatal e os direitos fundamentais do homem; ii) o equilíbrio entre os poderes governamentais, especialmente entre Legislativo e Executivo; iii) o equilíbrio federativo, entre o poder central e os poderes regionais e locais.³⁴

³⁰ *Ibid.*, p. 324.

³¹ TEIXEIRA DA SILVA, Francisco Carlos. *Op. cit.*, p. 273.

³² SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloisa Murgel. *Op. cit.*, p. 470.

³³ *Ibid.*, p. 486-487.

³⁴ SILVA, José Afonso da. *Op. cit.*, p. 82.

2.1 Comissão Provisória de Estudos Constitucionais: a segurança pública no Anteprojeto Constitucional da Comissão Afonso Arinos

O Presidente José Sarney, através do Decreto n.º 91.450, de 18 de julho de 1985, instituiu uma Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, composta de cinquenta membros de livre escolha do Chefe do Executivo, para desenvolver pesquisas e estudos fundamentais para a futura colaboração com os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte – que seria convocada somente em novembro daquele ano através de Emenda Constitucional, como se analisará no item 2.2.

No início dos trabalhos da referida Comissão, que ficou conhecida pelo nome de seu Presidente, o jurista Afonso Arinos de Melo Franco, o membro do mencionado colegiado, também jurista, José Afonso da Silva, apresentou uma proposta de texto constitucional para subsidiar as discussões e o trabalho dos demais componentes, que acabou por orientar, de certa forma, a redação do Anteprojeto Constitucional Afonso Arinos e posteriormente da própria Constituição de 1988.³⁵

Ocorre, todavia, que em relação especificamente à segurança pública, a proposta de Constituição apresentada por José Afonso da Silva não trouxe maiores alterações ao arranjo institucional já conformado pelas ordens constitucionais anteriores, como segurança pública voltada à manutenção da ordem e segurança interna, polícias militares como forças auxiliares e reserva do Exército, polícia judiciária para apuração das infrações penais, inovando, apenas, quanto aos Municípios poderem formar uma polícia civil uniformizada para auxiliar na manutenção dos bens públicos.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DO BRASIL
Título III – DA ORGANIZAÇÃO NACIONAL
Subtítulo I – DA FEDERAÇÃO
Capítulo VIII – Da Segurança Pública

Art. 107. Polícia de segurança

1. Incumbe aos Estados manter a ordem e a segurança pública interna por meio de suas instituições policiais, não interferindo a União senão para prestar assistência financeira ou técnica, salvo solicitação escrita do governo estadual em caso de grave perturbação da ordem.

³⁵ *Id. Um pouco de direito constitucional comparado: três projetos de Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 255-256: “Como membro da Comissão Afonso Arinos, pareceu-me conveniente apresentar uma Proposta de Constituição, quando nada, para servir de hipótese de trabalho [...] a metodologia apresentada na minha Proposta orientou a formação do Anteprojeto da Comissão Afonso Arinos, assim como este fundamentou [...] a formação da Constituição de 1988”.

2. O Distrito Federal e os Territórios manterão instituições policiais com a mesma finalidade.

3. As polícias militares podem ser mantidas pelos Estados, Distrito Federal e Territórios como instituições policiais de manutenção da ordem pública, consideradas forças auxiliares e reserva do Exército, com organização, efetivos, instrução, justiça e garantias e condições de convocação e mobilização estabelecidas em lei estadual com observância a princípios gerais estatuídas em lei federal.

4. Os Municípios com mais de duzentos e cinquenta mil habitantes poderão ter polícia civil uniformizada para auxiliar na manutenção da segurança de bens públicos e locais abertos ao público.

Art. 108. Polícia judiciária

1. As funções de polícia judiciária, não compreendidas na competência da polícia federal, serão estruturadas pelos Estados, Distrito Federal e Território com o fim de apurar infrações penais na forma da lei.

2. Os Estados e o Distrito Federal poderão organizar juizados de instrução, especialmente tendo em vista a rápida e segura solução dos fatos delituosos, nos casos e formas que a lei local especificar.³⁶

Vale salientar, entretanto, a observação do autor sobre a proposta por ele elaborada no início dos trabalhos para uma nova Constituição pátria: “era ainda, ao ser apresentada perante a Comissão Afonso Arinos, um texto para debates. Quanto mais fosse debatido, discutido fora das elites [...] mais ele poderia aproximar-se das aspirações nacionais”.³⁷

Com efeito, no Anteprojeto Constitucional Afonso Arinos, à segurança pública coube o Capítulo II (dos artigos 416 a 422) dentro do Título VII denominado “Da Defesa do Estado, Da Sociedade Civil, Das Instituições Democráticas”.

Sobressai, de início, que os membros da Comissão Afonso Arinos previram a segurança pública, no artigo 416, como uma responsabilidade dos Estados e, sobretudo, através de uma polícia civil, não militarizada, que ao invés de subordinar-se às Forças Armadas, estivesse inequivocamente sob o comando do Poder Executivo, ou seja, de uma autoridade civil eleita democraticamente.

Além disso, a polícia, de natureza civil, teria as funções de vigilância ostensiva e preventiva, podendo ter agentes uniformizados para tanto, incumbida, igualmente, da investigação criminal. Vê-se, portanto, que a proposta era uma polícia civil de ciclo completo com funções ostensiva, preventiva e investigativa dos crimes.

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.

³⁶ *Ibid.*, p. 399-400.

³⁷ *Ibid.*, p. 271.

§ 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.

Não obstante, não se acabaria totalmente com as polícias militares, porém, elas seriam de manutenção facultativa dos Estados, reservando-se-lhes um papel subsidiário e complementar à função ostensiva–preventiva desenvolvida pela polícia civil, sendo esta a verdadeira instituição policial protagonista da preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio, segundo o modelo proposto. Ainda assim, as polícias militares, mesmo em sua subsidiariedade e complementariedade, seriam subordinadas ao Poder Executivo dos Estados:

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

Os Estados teriam, neste ambiente, liberdade para organização de sua atividade policial e emprego de seus equipamentos e efetivo, observando a estrutura constitucionalmente fixada, notadamente a primazia da polícia civil, subordinada ao Poder Executivo, com funções ostensiva, preventiva e investigativa, mantendo em seus quadros agentes civis uniformizados, sendo facultativa a manutenção de uma polícia militar para atuar tão somente no policiamento ostensivo, visando a tranquilidade pública, quando o quadro de agentes uniformizados da polícia civil fosse insuficiente.

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.

Ademais, os Municípios, que pelo Anteprojeto seriam entidades territoriais dotadas de autonomia política, administrativa, legislativa e financeira, no que tangencia à segurança pública, poderiam ter guarda municipal como auxiliar da polícia civil, desde que na entidade territorial houvesse mais de duzentos mil habitantes.

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

Vê-se, neste ponto, uma preocupação dos membros da Comissão Afonso Arinos em integrar o Município à segurança pública, tendo por paradigma a polícia estadual de natureza civil. Nesta perspectiva, poderiam haver regiões metropolitanas³⁸ que se constituiriam por agrupamentos de Municípios integrantes da mesma região do Estado, visando a organização e a administração dos serviços públicos intermunicipais de peculiar interesse metropolitano, sempre que o atendimento destes serviços ultrapassasse o território municipal e impusesse o emprego de recursos comuns, e, desta forma, o serviço de segurança pública era considerado expressamente de interesse metropolitano, tal como saneamento básico, transportes, recursos hídricos, controle da poluição, educação e saúde pública, dentre outros.³⁹

A polícia civil e, eventualmente, a polícia militar, somente seriam submetidas ao comando das Forças Armadas em situações excepcionais de defesa do Estado e das instituições, como se verifica pela redação do artigo 420 do Anteprojeto:

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.

Organizada e mantida pela União, a polícia federal teria uma interseção singular com a polícia estadual, podendo suprir a ação dos Estados e também delegar competência à polícia estadual, pelo que se pode observar através da redação do dispositivo constante no referido Anteprojeto de Constituição:

Art. 421 – Compete à Polícia Federal:

- I – executar os serviços da polícia marítima, aérea e de fronteiras;
- II – prevenir e reprimir o tráfico de entorpecentes e drogas alucinógenas;
- III – sem prejuízo de igual competência das Polícias estaduais, apurar infrações contra as instituições democráticas e a economia popular, ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;
- IV – policiamento nas rodovias e estradas de ferro federais;
- V – ação repressiva contra crimes de repercussão internacional, controle e documentação de estrangeiros, e a expedição de passaportes;

³⁸ “Art. 127 – Lei complementar poderá estabelecer regiões metropolitanas, por agrupamento de Municípios integrantes da mesma região do Estado, para a organização e a administração dos serviços públicos intermunicipais de peculiar interesse metropolitano, sempre que o atendimento destes serviços ultrapassar o território municipal e impuser o emprego de recursos comuns”.

³⁹ “Art. 128 – Poderão ser considerados do interesse metropolitano, entre outros, os seguintes serviços: I – saneamento básico; II – uso do solo metropolitano; III – transportes, serviço viário e eletrificação; IV – aproveitamento de recursos hídricos; V – proteção do meio ambiente e controle da poluição; VI – educação e saúde pública; VII – segurança pública; VIII – outros serviços considerados de interesse metropolitano por lei estadual”.

VI – suprir a ação dos Estados para apuração de infrações penais de qualquer natureza, por iniciativa própria e na forma da lei complementar;

VII – apurar infrações e crimes eleitorais.

Parágrafo único – A polícia federal poderá delegar competência à polícia estadual para exercer as atribuições previstas neste artigo.

Causa espécie a atribuição conferida à Polícia Federal para suprir a ação dos Estados para apuração de infrações penais de qualquer natureza, “por iniciativa própria” e na forma da lei complementar. Isto é, a União, por meio de sua polícia, poderia promover uma espécie de intervenção no âmbito de ação da polícia estadual, sem que houvesse, para tanto, pedido formal de auxílio ou notória omissão do ente estadual. Decerto que a referida norma constitucional seria de eficácia limitada, com reserva de lei complementar para ter seu pleno alcance, mas, ainda assim, certamente essa interseção seria fonte de tensão político-institucional e, na prática, poderia abrir um campo de confrontos e retaliações.

Não obstante, no mesmo artigo, em seu parágrafo único, verifica-se a possibilidade que a Polícia Federal teria de delegação de suas competências às Polícias Estaduais para exercício das atribuições constitucionalmente conferidas à polícia da União. Difícil imaginar como seria a aplicação, na realidade policial brasileira, desse dispositivo, pois ao invés de integração de informações e emprego de efetivo entre as polícias federal e estadual em determinada atribuição policial, tal norma, na prática, permitiria a transferência da execução da função policial federal à estadual, levando a União a se omitir em somar esforços com os Estados e escolhendo quais atribuições assumiria de fato e quais eventualmente delegaria a determinados entes federados.

Além disso, conforme visto, também poderia ocorrer o inverso, ao invés de delegar, poderia a Polícia Federal se sobrepor à polícia estadual, suprimindo a ação dos Estados para apuração de infrações penais de qualquer natureza. Frise-se: mesmo nas infrações penais que não guardassem repercussão interestadual ou atingissem bens, serviços ou interesses da União, a Polícia Federal poderia por iniciativa própria invadir o âmbito de atuação dos Estados, promovendo uma espécie de intervenção federal na função investigativa criminal das polícias estaduais.

No último dispositivo do capítulo voltado para a segurança pública do Anteprojeto de Constituição acabou por reforçar a lógica militar da atividade policial, mesclando no texto do enunciado a advertência à punição dos abusos de autoridade:

Art. 422 – Toda a atividade policial será organizada segundo os princípios da hierarquia e da disciplina e exercida com estrita observância da lei, que punirá qualquer abuso de autoridade.

Em linhas gerais, a Comissão Afonso Arinos, em termos de segurança pública, buscou promover em seu Anteprojeto Constitucional um arranjo institucional policial com as seguintes características: a) responsabilidade dos Estados federados de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio; b) essa responsabilidade estadual seria exercida por meio de uma polícia civil com função de vigilância ostensiva e preventiva, com agentes uniformizados, e função de investigação criminal, ou seja, uma polícia civil de ciclo completo; c) facultatividade do Poder Executivo estadual de manter uma polícia militar para prestar policiamento ostensivo quando insuficiente o efetivo dos agentes uniformizados da polícia civil⁴⁰; d) os Municípios com mais de duzentos mil habitantes poderiam criar e manter guarda municipal com a função de auxiliar a polícia estadual civil.

Analisando, pois, esse modelo policial, Jorge da Silva registra que “a chamada solução Afonso Arinos” foi a alternativa de duas polícias, com a absorção pela Polícia Civil dos serviços e o grosso do efetivo da Polícia Militar, mencionando que tal proposta era a “defendida institucionalmente pela Polícia Civil, com a alegação de que com isso se instituiria uma polícia única”, o que, na visão do referido autor, seria irreal; a Polícia Civil seria uma polícia completa (policiamento ostensivo, investigação criminal e polícia judiciária), enquanto a Polícia Militar seria uma polícia de choque.⁴¹

A Polícia Civil executaria, além do seu trabalho já exercido, todos os serviços da Polícia Militar, ficando esta reduzida a poucas unidades como uma polícia aquartelada, de choque, e com efetivo mínimo. Segundo Jorge da Silva, este modelo apresenta mais desvantagens do que vantagens para a segurança pública:

Vantagens:

- 1) eliminação dos conflitos de competência;
- 2) surgimento de uma polícia de choque altamente preparada e adestrada.

Desvantagens:

- 1) aproveitamento mínimo das estruturas físicas já existentes;
- 2) falta de racionalização na distribuição dos meios materiais e humanos;
- 3) implementação de complicação máxima;
- 4) medida pouco útil;
- 5) resistências do pessoal da Polícia Militar, particularmente dos oficiais;
- 6) necessidade de disposição constitucional e legislação específica federal;
- 7) necessidade de legislação peculiar do Estado e de edição de decretos estaduais;
- 8) manutenção de uma força ociosa (o que se procurou corrigir quando se mandou a Polícia Militar para a rua);

⁴⁰ “Art. 75 – Compete à União Federal e aos Estados a legislação comum sobre: [...] XVII – efetivos e armamentos das Polícias Militares e condições gerais de sua convocação, inclusive mobilização”.

⁴¹ SILVA, Jorge da. *Controle da criminalidade e segurança pública na nova ordem constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1990, p. 205.

- 9) a Polícia Civil teria que adotar uma estrutura em linha e hierarquizada para organizar e controlar os grandes efetivos em armas que passaria a ter;
- 10) teriam que ser construídas novas dependências policiais, mais amplas e arejadas;
- 11) dispêndio elevado de recursos financeiros;
- 12) teria que ser montada, ou transferida da Polícia Militar para a Polícia Civil, toda a estrutura de apoio operacional e administrativo: telecomunicações, transportes, informática, manutenção, saúde, ensino etc.;
- 13) os altos funcionários da Polícia Civil teriam que receber formação de Administração, Comando, Chefia e Liderança e de planejamento de emprego e controle de grandes efetivos;
- 14) teria que ser reformulada toda a legislação de direitos, deveres, garantias e obrigações do pessoal da Polícia Civil;
- 15) a Polícia Militar não teria efetivo suficiente para atuar na defesa interna. Em consequência, a Polícia Civil teria de preparar-se para a intervenção em grandes conflitos de rua ou convulsões intestinas (e para isso não teria acomodações de emergência nem refeitórios e alojamentos para as situações de prontidão, a não ser que alguns quartéis da Polícia Militar tivessem sido transferidos para a Polícia Civil);
- 16) a União teria que criar uma força para a defesa interna ou então atribuir essa missão também à Polícia Civil, pois o efetivo da Polícia Militar passaria a ser insignificante;
- 17) a Polícia Civil teria que assumir, em todo o Estado, todos os serviços hoje realizados pela Polícia Militar: trânsito, escolas, estádios, festas populares, bancos, cabines, terminais rodoviários, praias, feiras, radiopatrulha, patrulhamento tático motorizado (Patamo), destacamento de policiamento ostensivo em favelas e locais ermos; guarda externa dos presídios, policiamento rodoviário, guardas de dignatários, segurança física de estabelecimentos públicos: palácios, consulados, policiamento de logradouros públicos, parques, jardins, policiamento a cavalo, com cães etc. (as 24 horas do dia, os 365 dias do ano).⁴²

Não obstante os trabalhos produzidos pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, o Anteprojeto de Constituição apresentado ao Presidente da República José Sarney não foi remetido ao Congresso Nacional. Segundo José Afonso da Silva, um dos membros da Comissão, o Presidente da República não submeteu o texto à Assembleia Nacional Constituinte por discordar de seu conteúdo.⁴³ Em entrevistas décadas depois, José Sarney disse que tomou a decisão de não enviar o anteprojeto ao Congresso para evitar uma crise com Ulysses Guimarães, Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, pois este teria avisado que devolveria o texto caso o recebesse.

Corroborando essa versão, Cristovam Buarque, também membro da Comissão Afonso Arinos, destaca que houve, de fato, pressão muito grande por parte dos constituintes para que o anteprojeto não chegasse ao Congresso, por vislumbrar nesse ato do Presidente

⁴² *Ibid.*, p. 206-207.

⁴³ SILVA, José Afonso da. *O constitucionalismo brasileiro: evolução institucional*. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 86.

da República uma intromissão do Poder Executivo nos trabalhos constituintes.⁴⁴ E Ulysses Guimarães, Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, por ocasião da promulgação do Regimento Interno dos trabalhos, assentou em seu discurso:

[...] A engenharia da produção do texto magno discrepou da adotada desde 1824, principalmente no que tange primeiro à exclusividade de uma comissão constitucional, depois porque trabalharam sobre o projeto, em geral emanado do Executivo. A renovação do Congresso atuou decisivamente para inovar na espécie. Sem texto preexistente, repito, a Constituição será constituinte e societária. Sua feitura transitará por cinco crivos e cadinhos: 24 subcomissões, 8 comissões temáticas, uma comissão de sistematização, discussão e votação plenárias em dois turnos. Semelhantes e sucessivas instâncias de meditação e reforma são janelas abertas para a sociedade, para receber os ventos, senão a ventania, da oxigenação, das mudanças e da interação.⁴⁵

Apesar de não enviado formalmente à Assembleia Constituinte, o Presidente José Sarney determinou a publicação do anteprojeto de Constituição em suplemento especial do Diário Oficial da União, tornando, dessa maneira, o trabalho dos membros da Comissão Afonso Arinos minimamente conhecido por todos.

Uma questão de elevada importância, frisada por Cristovam Buarque, convém ser mencionada: diferentemente da Assembleia Constituinte, a Comissão Afonso Arinos “não esteve subordinada às pressões das corporações”, pois, segundo ele, as pressões corporativas aprisionaram a Constituição de 1988 a curto prazo e em itens específicos, e não em questões nacionais, não se pensando o País como um todo, mas como um “quebra-cabeça de corporações”.⁴⁶

Com efeito, o lobby das corporações policiais no tema da segurança pública foi realizado durante as atividades constituintes, como se verificará nos próximos itens, de modo que o trabalho da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais não obteve significativa repercussão ou contribuição especificamente para a estruturação de um novo arranjo jurídico-institucional para a segurança pública brasileira.

⁴⁴ Cf. Agência Senado. *Comissão Afonso Arinos elaborou anteprojeto de Constituição*. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2008/10/01/comissao-afonso-arinos-elaborou-anteprojeto-de-constituicao>>. Acesso em: 23 mar. 2016.

⁴⁵ *Diário da Assembleia Nacional Constituinte (DANC)*, 25 mar. 1987, p. 911.

⁴⁶ Agência Senado. *Comissão Afonso Arinos elaborou anteprojeto de Constituição*. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2008/10/01/comissao-afonso-arinos-elaborou-anteprojeto-de-constituicao>> Acesso em: 23 mar. 2016.

2.2 A instalação da Assembleia Nacional Constituinte

Em 28 de junho de 1985, através da Mensagem n.º 48, o Presidente da República José Sarney encaminhou ao Congresso Nacional Proposta de Emenda à Constituição n.º 43, a fim de investir de poder constituinte pleno os deputados federais e senadores para reunirem-se unicameralmente, como corpo único, em Assembleia Nacional Constituinte, funcionando na sede do Congresso Nacional. A Emenda Constitucional n.º 26, de 27 de novembro de 1985 foi promulgada convocando a Constituinte, livre e soberana, a instalar-se no dia 1º de fevereiro de 1987. Sobre a controvérsia envolvendo a legitimidade de convocação da Assembleia Nacional Constituinte por Emenda Constitucional:

O atual quadro constituinte que o País vive é o mais singular e complexo de toda a nossa história constitucional. Pela vez primeira, um poder constituinte primário emerge dentro da esfera do sistema representativo vigente, à sombra de uma Constituição que não foi derogada e que serve ainda de instrumento convocatório desse poder. [...] em verdade a convocação se justifica, porquanto a realidade política fez cair materialmente a velha República, instituindo uma nova estrutura de poder que precisa de estabelecer regras fundamentais que lhe definam a natureza e identidade. [...] A convocação da Constituinte é legítima – o que não foi, porém, legítimo na dimensão propugnada foi o ato convocatório e o conteúdo constituinte da Emenda encaminhada pela mensagem do Executivo ao Congresso Nacional.⁴⁷

Com clima de muita incerteza⁴⁸ e em conjuntura de crise de sustentação do governo de transição, a Assembleia Nacional Constituinte foi instalada sob a presidência do Ministro

⁴⁷ BONAVIDES, Paulo. *Constituinte e constituição: a democracia, o federalismo, a crise contemporânea*. Fortaleza: EUFC, 1985, p. 644. Na Mensagem n.º 48/1985 verifica-se a preocupação do Presidente José Sarney com a manutenção da ordem então vigente, confirmando a transição pactuada: “O compromisso, antes aludido, de convocação da Assembleia Nacional Constituinte, de par com os traços de generosa confiança e incontida esperança que o exornam, singulariza-se pelo fato de estar em plena vigência uma ordem jurídica e suas instituições políticas e civis, cujo império se estenderá até o momento em que for promulgada a nova Constituição. Até lá, e sob pena de instalar-se o caos normativo, que a ninguém aproveitaria, é necessário respeitar a lei que temos e modificá-la segundo os processos por ela próprios admitidos, para que a vontade de alguns não seja erigida em mandamento supremo de todos. [...] cumpro o dever assumido com a nação pela Aliança Democrática [...]”.

⁴⁸ “O clima era de muita incerteza naquele 1º de fevereiro de 1987. Do lado de fora daquele plenário, o Plano Cruzado do presidente José Sarney, que havia sido recondicionado para uma segunda versão apenas seis dias após as eleições de 1986, depois de contribuir para o êxito eleitoral do PMDB, exibia sinais evidentes de um novo fracasso e criava dúvidas enormes quanto ao futuro econômico do país – e, para a cerimônia de instalação da Assembleia, Sarney entrou no Congresso pela garagem, recusando a rampa e o risco de apupos. Do lado de dentro, os parlamentares empossados na condição de constituintes não sabiam ainda se atuariam em regime exclusivo, entrando em um recesso em relação às atividades regulares do Congresso, nem tinham tampouco definido o que seria feito dos senadores eleitos em 1982, cujo mandato ainda se estenderia por mais quatro anos”. GOMES, Marcos Emílio. *A saga da carta da cidadania: imperfeita como o Brasil, a Constituição foi*

Moreira Alves, Presidente do Supremo Tribunal Federal, que em seu discurso salientou essa transição negociada: “ao instalar-se esta Assembleia Nacional Constituinte, chega-se ao termo final do período de transição com que, sem ruptura constitucional, e por via de conciliação, se encerra ciclo revolucionário”.⁴⁹

A Constituinte teve início com 487 deputados federais – todos eleitos em 1986 – e 72 senadores – sendo 49 eleitos diretamente em 1986 e 23 eleitos indiretamente em 1982 (“senadores biônicos”) – perfazendo o total de 559 constituintes. O PMDB possuía a maior bancada com 306 constituintes; a segunda maior bancada era do PFL, com 132; seguida do PDS com 38; o PDT com 26, o PTB com 18; o PT com 16; o PL com 7; o PDC com 6; o PCB e o PC do B, ambos com 3; o PSB com 2; e o PSC e PMB, ambos com 1 constituinte.⁵⁰

Essa composição da Constituinte e sua distribuição partidária gerou efeitos práticos de importante repercussão no desenvolvimento dos trabalhos legislativos, de modo que configuraram, segundo Adriano Pilatti, dois campos de atuação, dividindo conservadores e progressistas.⁵¹

A configuração de um campo conservador e de um campo progressista foi confirmada no ritmo dos choques nascidos das divergências procedimentais que antecipavam conflitos de fundo. A maioria conservadora demonstrou sua capacidade de articulação, pressão, obstrução e vitória.⁵² [...] Bloco ‘conservador’ majoritário, integrado pelo Partido Democrático Social (PDS), pelo Partido da Frente Liberal (PFL), pelo Partido Liberal (PL), pelo Partido Democrata Cristão (PDC), pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e pela fração ‘conservadora’ do PMDB –, bloco este cujos integrantes majoritariamente se reuniram, a partir de novembro de 1987, sob a autodenominação “Centrão”. [...] Condensação da maioria governista no

escrita durante o mais democrático debate da história do país. In: GOMES, Marcos Emílio (coord.). *A Constituição de 1988, 25 anos, a construção da democracia e liberdade de expressão: o Brasil antes, durante e depois da Constituinte*. São Paulo: Instituto Vladimir Herzog, 2013, p. 136.

⁴⁹ ALVES, José Carlos Moreira. Assembleia Nacional Constituinte: instalação. In: *Revista de informação legislativa*, v. 24, n. 93, jan./mar. 1987, p. 12. Sobre a polêmica fala do Ministro Moreira Alves: “Procurador-geral da República no governo do general Emílio Garrastazu Médici, o ministro Moreira Alves, nomeado para o Supremo Tribunal Federal (STF) por Ernesto Geisel, causou controvérsia ao chamar de ‘ciclo revolucionário’ o golpe de 1964 e suas consequências, gerando agudo mal-estar no plenário e nas galerias da Câmara. Muitos naquele ambiente tinham cicatrizes dos desmandos e abusos da ditadura. Mas sua referência à ‘conciliação’ terminaria por ser premonitória também em relação ao comportamento da Assembleia, senão em um primeiro momento, pelo menos a partir da descoberta de que só a negociação conduziria a bom porto um processo que a sociedade brasileira revestiu da mais ampla legitimidade ao participar efetivamente da Constituinte”. GOMES, Marcos Emílio. *Op. cit.*, p. 136.

⁵⁰ Cf. PILATTI, Adriano. *A Constituinte 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 23-24.

⁵¹ Cabe advertir que a distinção proposta por Adriano Pilatti sobre os constituintes (conservadores e progressistas) deve ser lida, para este estudo, apenas como uma distinção possível, pois nenhuma pode pretender ser perfeita nem única, como, aliás, já salientou Norberto Bobbio em sua obra *Direita e esquerda: razões e significados de uma distinção política* (Trad. Marco Aurélio Nogueira. 3. ed. São Paulo: Unesp, 2011, p. 12), até porque alguns dos progressistas à época podem ser considerados conservadores hodiernamente, tendo em vista o jogo pelo alcance ou manutenção do poder político na dinâmica da democracia brasileira.

⁵² PILATTI, Adriano. *Op. cit.*, p. 54.

Congresso e da maioria conservadora na Constituinte, o bloco conservador apresentou-se, ali, sobretudo após a formação do *Centrão*, como autêntica expressão parlamentar do “partido da ordem”, reconstituindo-se e rearticulando-se progressivamente, ao longo do processo, na defesa do *status quo*. [...] O poder de agenda e direção dos partidos de esquerda era, por si só, praticamente irrelevante. O caminho que lhes restava era, por conseguinte, o de estabelecer aliança com a ala progressista do PMDB, de modo a apoiar as decisões e propostas dos presidentes [das comissões e subcomissões] e relatores progressistas.⁵³

Dentro desse contexto, o roteiro constituinte previu que os trabalhos para a elaboração da nova Constituição começariam por 24 Subcomissões Temáticas que entregariam seus projetos às 8 Comissões Temáticas (cada Comissão temática tinha 3 subcomissões temáticas a ela vinculadas). Por conseguinte, as Comissões Temáticas deveriam entregar seus respectivos anteprojetos à Comissão de Sistematização que prepararia o texto para ser votado em Plenário. Naturalmente, as maiorias políticas buscaram ocupar os espaços temáticos que lhes eram mais convenientes e isso iria gerar repercussão no texto a ser elaborado:

A distribuição dos cargos de presidente, 1º e 2º vice-presidentes e relator nas Comissões e Subcomissões foi objeto de um grande acordo de lideranças, protagonizado pelo líder do PMDB e secundado pelo líder do PFL. Tal acordo resultou na apresentação de chapas completas, com o compromisso de o presidente eleito designar o relator escolhido pelo líder do partido a quem o cargo caberia. [...] Os dois maiores partidos controlavam amplamente o poder de agenda e direção no âmbito das Comissões.⁵⁴

Segundo análise de Adriano Pilatti, em quatro subcomissões os progressistas não tinham poder de direção nem de agenda, e, dentre essas, estava a aquela responsável pela parte correspondente à segurança pública que ficou a cargo da *IV-B Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança*⁵⁵, vinculada à *IV Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições*.⁵⁶

Convém mencionar que durante a chamada etapa preliminar dos trabalhos constituintes foi aberto prazo para sugestões tanto dos próprios constituintes e entidades quanto dos cidadãos. Foram recebidas 12.000 sugestões constituintes e de entidades representativas sobre os mais variados temas, enquanto por parte dos cidadãos chegaram em Brasília 72.719

⁵³ *Ibid.*, p. 4 e 66.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 64.

⁵⁵ Presidente: Deputado José Tavares (PMDB-PR); 1º Vice-Presidente: Senador Raimundo Lira (PMDB-PB); 2º Vice-Presidente: Deputado Daso Coimbra (PMDB-RJ); Relator: Deputado Ricardo Fiuza (PFL-PE).

⁵⁶ Presidente: Senador Jarbas Passarinho (PDS-PA); 1º Vice-Presidente: Deputado Asdrúbal Bentes (PMDB-PA); 2º Vice-Presidente: Deputado Saulo Queiroz (PFL-MS); Relator: Deputado Prisco Vianna (PMDB-BA).

sugestões colhidas de todas as regiões do Brasil pelas agências dos Correios, entre março de 1986 e julho de 1987.⁵⁷

Devido à baixa densidade jurídica das sugestões dos cidadãos não é possível aferir se impactaram significativamente na redação do texto final dos anteprojetos e mesmo da Constituição, contudo, tais sugestões serviram de material e subsídio à atuação legislativa dos próprios constituintes ao redigirem suas propostas e justificativas perante as subcomissões e comissões temáticas respectivas.

2.3 IV–B Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança

O começo propriamente dito de redação de uma nova Constituição para o Brasil se deu a partir das reuniões das subcomissões temáticas. A *IV–B Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança* esteve em atividade de 7 de abril a 25 de maio de 1987, tendo realizado dezoito reuniões, das quais oito foram audiências públicas.

Em 22 de abril de 1987 foi realizada a primeira audiência pública da Subcomissão, tendo por objeto a exposição e debate sobre natureza, finalidade e características do Estado, assim como a questão da segurança e defesa do Estado e da sociedade democrática. Na ocasião, os constituintes ouviram professores da Escola Superior de Guerra (ESG). Havia, naquele momento, uma preocupação conceitual sobre o que seria segurança do Estado e, por conseguinte, o que viria a ser segurança externa, segurança interna e segurança pública:

Nos diferentes níveis de abordagem do problema, pode-se compreender: a segurança do Estado em relação aos outros Estados; a segurança do Estado em relação a pessoas e grupos que, de dentro ou de fora da sociedade nacional, atentem contra ele; a segurança das pessoas e grupos em relação aos abusos e opressão provenientes quer da hipertrofia das funções do próprio Estado quer dos desvios praticados pelas autoridades ou seus agentes. O primeiro nível constitui o que, em nossa doutrina, denominamos segurança externa; o segundo, a segurança interna; o terceiro e quarto aspecto (este, de modo parcial) integram a segurança individual e comunitária, usualmente denominada segurança pública, sendo que o aspecto se insere na seara ampla dos direitos constitucionais dos indivíduos, das famílias, dos grupos, cujas garantias estabelecidas pela própria Constituição através de medidas ordinárias e extraordinárias junto ao Poder Judiciário. [...] Dentro do quadro amplo da Segurança Interna, mas não se confundindo com ela, está o que ordinariamente se denomina Segurança Pública. O âmbito

⁵⁷ Cf. *Sugestões dos cidadãos*, disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/sugestao-dos-cidadaos>. Acesso em 24 fev. 2017. Cf. *Sugestões constituintes*, disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/sugestoes-dos-constituintes/sugestoes-dos-constituintes-pagina-principal>. Acesso em: 24 fev. 2017.

da Segurança Pública se instaura ante a presença de comportamentos divergentes e conflitos destituídos de sentido contestatório (disruptivo ou antagônico) caracterizados por constituírem em relação à Lei e à Ordem, transgressões individuais ou grupais, a nível de ilícitos penais comuns. [...] A segurança externa e a segurança interna caberiam à União e a segurança pública aos Estados federados. [...] Então, essa é a atuação da área da segurança pública e a área típica de atuação das Polícias Estaduais.⁵⁸

Nesse quadro de compreensão teórico-conceitual, proposto pela Escola Superior de Guerra à luz de sua doutrina, acerca do Estado e da Segurança Pública e a quais órgãos incumbiria a atuação na segurança interna e pública, observou-se a disposição de alguns constituintes em debater a configuração constitucional das Polícias Militares, notadamente no que se refere ao seu controle pelas Forças Armadas e ao foco da atuação policial voltada para segurança dos indivíduos:

O Sr. Constituinte Roberto Brant⁵⁹ – [...] A segunda reflexão me vem a propósito das palavras do Constituinte Iram Saraiva que me parecem muito próximas.⁶⁰ A tradição constitucional brasileira a respeito das Polícias Militares tem sido apenas de assegurar na Constituição o controle das milícias estaduais pela força federal. Isso corresponde a um estágio só que não faz mais sentido, porque essas milícias historicamente estavam a serviço dos Poderes Políticos Provinciais no momento em que o Poder da União era extremamente fraco. Hoje, a realidade histórica e política do Brasil é extremamente diferente, é inteiramente diversa. Acho que a segurança do indivíduo é um bem essencial que o Estado deve prover aos seus cidadãos. Sob certos aspectos a segurança dos indivíduos e dos grupos individuais é mais importante do ponto de vista do cidadão do que a própria segurança das instituições tomadas em abstrato. Acho que o papel de assegurar nos respectivos territórios a segurança pública, ou seja, segurança do indivíduo, cabe às Polícias Militares. Gostaria que a nova Constituição lhes reservasse um papel claro, um papel explícito, que reservasse aos Estados o poder de reorganizá-las livremente e determinar os seus objetivos em função da prioridade que cada população estadual atribui à segurança dos seus indivíduos. Porque o papel primordial da Polícia Militar é a ordem interna, é a segurança dos direitos da propriedade e da vida dos indivíduos. É por esse motivo mesmo que acho esdrúxula a solução adotada no passado de se dar a essas forças o comando de um Oficial do Exército. Por que?

⁵⁸ *Diário da Assembleia Nacional Constituinte (suplemento) (DANC)*, 18 jul. 1987, p. 31, 33, 37, 43.

⁵⁹ Deputado constituinte Roberto Brant (PFL-MG).

⁶⁰ “O Sr. Constituinte Iram Saraiva [Senador PMDB-GO] – [...] O que apavorou a população brasileira, foi justamente isso, quer dizer, se transforma o que foi considerado o grande guardião nacional, as Forças Armadas, num monstro. Fez-se isso no Brasil. O importante agora é que esse encaminhamento ficasse claro, e essa ingerência das Forças Armadas, nas questões internas do País, só quando realmente a própria Constituição prevê, e no caso de completa inconsistência das polícias militares. Porque do contrário aconteceria, ou vai acontecer, o que já aconteceu na forma totalitária que se refere ao Brasil. As polícias militares passaram inclusive a não ter conceituação constitucional, não têm força, e nós estamos pagando por uma polícia que não nos oferece segurança pessoal, não oferece segurança aos Estados federados e que terminou muitas vezes sendo comandada, durante a ditadura, pelas próprias Forças Armadas. Os próprios comandantes da Polícia Militar saíam das Forças Armadas. É um erro”. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte (suplemento) (DANC)*, 18 jul. 1987, p. 42.

Porque o Exército é adestrado para finalidades inteiramente diferentes; o equipamento, a cultura da instituição militar é exatamente voltada para a guerra externa e não para as tarefas da segurança individual do dia a dia, do policiamento ostensivo das ruas, do combate a traficantes, a assassinos. Então, acho que é uma distorção extremamente grave. Nós estamos tentando ingressar numa nova ordem constitucional; creio que seria o momento adequado de darmos à Polícia Militar o seu papel primordial de assegurar a segurança do indivíduo. E, apenas em casos especialíssimos, quando de convocação ou mobilização que na História não se registrou até hoje nenhum caso – é que só nesse caso elas passam a ser tuteladas, controladas pelas Forças Armadas, porque então é o caso.⁶¹

A segunda audiência pública foi realizada no dia 23 de abril de 1987 e teve por objeto de exposição e debates a segurança nacional e a política de segurança interna e segurança pública. O convidado para a reunião foi o Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Márcio Thomaz Bastos, que apresentou aos constituintes uma visão institucional da OAB sobre o tema da Subcomissão, expondo três teses de renomados juristas da Ordem, elaboradas durante a primeira metade da década de 1980.

Referiu-se Márcio Thomaz Bastos, primeiramente, à tese de Miguel Reale Júnior, apresentada em Manaus no ano de 1980, intitulada “Liberdade e Segurança Nacional”, examinando o que seria a denominada ideologia da segurança nacional e como tal se infiltrou na construção do Estado brasileiro, tornando-se um sistema de poder, situando-se para além das leis de repressão penal, como a Lei de Segurança Nacional, adentrando-se ao núcleo da Constituição de 1969.⁶²

⁶¹ *Diário da Assembleia Nacional Constituinte (suplemento) (DANC)*, 18 jul. 1987, p. 44. Sobre a segurança não ser contra os indivíduos, mas voltada para eles: “O Sr. Constituinte José Genoíno – [...] Então, a Escola foi criada para discutir problemas de segurança externa e segurança interna, mas pela nossa cabeça nunca passou, nem há documento de nenhum dos nossos, que se fosse criar um Estado cujo único objetivo fosse a segurança. Pelo contrário. Em primeiro lugar, por que o Estado é criado, dentro da doutrina clássica e da tradição ocidental? Para garantia dos direitos dos indivíduos. O Estado existe para isto. Em segundo lugar, o Estado existe, depois, para garantir esses direitos. Não é a segurança contra os indivíduos, é a segurança dos indivíduos. Esse é o objetivo. Isso é uma distorção, imaginar que a segurança seja do Estado contra os indivíduos. O Estado não é pessoa física, é uma pessoa de direito, pessoa jurídica. Ele não tem existência real, de carne e osso. Quem é real, de carne e osso, sofre, vive e morre. São as pessoas. Essa é uma distorção com a qual não estamos de acordo, rejeitamos terminantemente. O Estado existe para garantir indivíduos físicos e, por isso, esses mecanismos existem. Agora, essa segurança do indivíduo não é só militar. [...] trata-se de ver que a segurança, junto com o desenvolvimento, e antecedida pela garantia dos direitos individuais”. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte (suplemento) (DANC)*, 18 jul. 1987, p. 37.

⁶² As conclusões finais da tese de 1980 de Miguel Reale Júnior: “Só se alcançará uma democracia participativa mediante o fortalecimento da vida partidária, possuindo os Partidos programas, estudos, etc. Doutra parte, é essencial a admissão, sem preconceitos para com os antagonismos e grupos de pressão constituídos por associações voluntárias, sindicatos, entidades de classe, dotados de iniciativa legislativa. A participação política, o debate, a consulta, compensarão o nível de desintegração social, constituindo-se um poder legítimo revestido de autoridade. Viver o conflito é de certa forma, amenizá-lo, pois os membros do Executivo e do Congresso decidirão, devidamente informados dos desejos, interesses e valores que compõem a questão. Apenas a atuação política, atuação dos e nos Partidos, o vigor de associações, entidades de classe e sindicatos, constituirão uma barreira viva contra o abuso do poder que se pratica em nome da defesa do Estado. Igualmente, deste modo, ter-se-á condições de impor controles e fronteiras ao abuso do poder econômico das multinacionais, em defesa

A segunda tese, “Democratização e Segurança”, de autoria de Fábio Konder Comparato, aprovada na Conferência Nacional do Recife em 1984, dizia respeito à segurança como tranquila preservação dos direitos fundamentais da pessoa humana, sendo a segurança um dos objetivos da democratização e que só poderia ser obtida com a sensível diminuição das desigualdades sociais, não devendo ter as Forças Armadas competência constitucional para a tarefa da segurança interna, bem como deveriam ser dissolvidas as Polícias Militares dos Estados e o Serviço Nacional de Informações. Além disso, as nomeações dos Chefes de Polícia dependeriam de aprovação legislativa.⁶³

Com o título “Democratização e Forças Armadas”, a terceira tese apresentada foi de autoria do ex-Presidente da OAB entre 1977-1979, Raymundo Faoro, também aprovada em Recife no ano de 1984. Nela, Faoro defendeu a instauração da soberania popular, o retraimento das Forças Armadas aos quartéis, permanecendo dentro da lei, com regime democrático que solvesse as reivindicações da sociedade, suas inquietudes, no confronto das urnas e opinião pública, pois assim elas não vestiriam “a pele dos lobos da segurança nacional”, mas seriam submissas à lei, autorizada, consentida e deliberada pelo povo.⁶⁴

de um desenvolvimento independente. Uma democracia constituída de cima para baixo, sem representação real e efetiva participação, estará a cada instante sujeita a sucumbir diante dos dissonantes alarmes e desmoronamento da Nação, escusa incansável de que lança mão o autoritarismo, hoje respaldado por uma ideologia. Só a liberdade ativa constitui uma segurança para todos e, logo, uma segurança nacional”. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte (suplemento) (DANC)*, 19 jul. 1987, p. 33.

⁶³ As conclusões finais da tese de 1984 de Fábio Konder Comparato: “A segurança como tranquila preservação dos direitos fundamentais da pessoa humana realiza-se harmonicamente no plano individual, grupal e nacional. Ela não só é um dos objetivos da democratização, entendida como processo de instauração do regime democrático, como representa também um dos requisitos da livre evolução desse processo. A segurança, enquanto resultado da democratização, só pode ser obtida nas atuais condições históricas brasileiras, com a sensível diminuição das desigualdades sociais, o que supõe a instauração de um processo de desenvolvimento nacional autêntico. As Forças Armadas, órgão exclusivamente encarregado da defesa externa do País, não teriam competência constitucional para empenhar-se em tarefa de segurança interna devem, em consequência, ser dissolvidas as Polícias Militares Estaduais, bem como o Serviço Nacional de Informações. Quanto aos Chefes de Polícia, tanto na esfera federal, quanto na estadual, sua nomeação dependerá da prévia aprovação pelo órgão legislativo competente. Os Ministros militares deveriam ter sua nomeação aprovada pelo Congresso Nacional”. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte (suplemento) (DANC)*, 19 jul. 1987, p. 33.

⁶⁴ As conclusões finais da tese de 1984 de Raymundo Faoro: “O longo percurso que mergulha na história e nas Constituições republicanas leva a um só ponto: à instauração da soberania popular. Não será abolida a tutela estamental das Forças Armadas com seu retraimento aos quartéis; elas só permanecerão dentro da lei, se democrático for o regime, um regime que solva as reivindicações da sociedade e suas perplexidades e inquietudes, no confronto das urnas e da opinião pública. Não basta a conduta pessoal e corajosa, que não receia a malquerência dos militares, nem coteje seus favores, para que elas sejam dispensadas da função de sustentar – Constituição de 1891, garantir – Constituição de 1934, obedecer fielmente ao Presidente da República, ao seu império, aos seus caprichos, defender e garantir os poderes constitucionais – Constituição de 1946; ou garantir e defender os poderes constituídos – Constituição de 1967. É necessário que o povo não conte com ninguém acima dele nas disputas dos Partidos, que só ele, por si mesmo, e por seus legítimos representantes nos Paramentos e nos Tribunais, delibere e atue. A ideologia que lhe impede a maioria, lhe tolhe as liberdades e os direitos, se evaporará como nevoeiro na manhã de sol. A democracia não temerá a liberdade nem fará dela unicamente um instrumento descartável e oportuno das transformações sociais, nem a liberdade servirá para esmagar os homens num mundo de senhores e dominados. Haverá sempre, por maiores e mais largas que sejam

Ademais, além de referenciar as teses dos juristas, trazendo à Subcomissão reflexões realizadas no âmbito institucional da Ordem dos Advogados do Brasil, o Presidente do Conselho Federal, Márcio Thomaz Bastos, acrescentou à exposição aos legisladores constituintes seu posicionamento no sentido de repelir a doutrina da segurança nacional e retirá-la da Constituição, afastando do futuro texto normativo a possibilidade de se ter um Conselho de Segurança Nacional, sendo este, segundo ele, um ponto fundamental a ser observado.⁶⁵

A repulsa à doutrina e à ideologia da segurança nacional, segundo o advogado, se devia em razão das consequências funestas verificadas em todos os planos, de modo que o fim da Lei de Segurança Nacional, naquele momento de reconstitucionalização do País, era medida necessária. E, depois de promulgada a nova Constituição, não se produziria mais lei neste sentido, mas se incluíam no Código Penal os tipos de crimes que se pudessem cometer contra o Estado democrático.⁶⁶ Não obstante o desmonte da ideologia da segurança nacional, também se referiu Márcio Thomaz Bastos à polêmica sobre a manutenção ou não das Polícias Militares:

Penso mais, neste primeiro momento em que tenho a honra de falar perante esta Subcomissão, que o importante é que a política de segurança, na medida em que se desmonte o arcabouço constitucional da ideologia da segurança nacional, é alguma coisa que tem que ficar sob a responsabilidade e a execução, não apenas do Executivo, mas de todos os Poderes, acredito que uma questão polêmica, como é a questão da manutenção ou não das Polícias Militares deva ser resolvida afirmativamente, no sentido que a Polícia Militar é um organismo que merece sobrevivência, nas circunstâncias concretas do Brasil, desde que se lhe deem os instrumentos para que não seja manipulada e usada. Ela deve perder a vinculação que tem com o Exército de modo que, efetivamente, possa ter condições de ser uma Polícia que não seja uma força auxiliar nem dos governadores, nem do Ministro do Exército, mas que seja efetivamente aquela polícia que funciona modelarmente na maioria dos Estados. [...] a minha ideia é de que a Polícia Militar seja simplesmente uma parte, sem autonomia, mas uma parte com aparato policial do Estado, assim como a Polícia Civil é. Discordo, por exemplo, em um trecho aqui do Anteprojeto Arinos, onde se diz que a Polícia Civil pode ter pelotões fardados. Eu acho que a experiência, desde que se desvinculem a Polícia Militar da tutela do Exército, desde que se dê a ela aquela subordinação que a Polícia Civil tem, que todos os organismos têm

as maiorias, lugar para as oposições, nunca desamparadas da esperança de serem um dia, com única legitimidade do voto, a maioria. As Forças Armadas, nesse tempo novo e próximo, não vestirão a pele dos lobos da segurança nacional, nem a espada de árbitros carentes ou defensores da Constituição. Para elas há espaço mais alto, mais democrático, sem a mácula das facções. A submissão à lei, a lei autorizada, consentida e deliberada pelo povo brasileiro. Elas serão o espelho e o orgulho de todos, não dos Partidos, não dos interesses, não dos ambiciosos, não dos manipuladores, não da violência – elas participarão da legitimidade da democracia”. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte (suplemento) (DANC)*, 19 jul. 1987, p. 33.

⁶⁵ *Diário da Assembleia Nacional Constituinte (suplemento) (DANC)*, 19 jul. 1987, p. 31.

⁶⁶ *Diário da Assembleia Nacional Constituinte (suplemento) (DANC)*, 19 jul. 1987, p. 32.

ao Governador, eu acredito na viabilidade, na eficácia da operação da Polícia Militar junto com a Polícia Civil, as duas repartindo as funções de segurança dentro do Estado. [...] Eu não acredito que se deva extinguir a Polícia Militar, que se deva fazer a Polícia Militar ser absorvida pela Polícia Civil, também não acho que isso dê certo, discordo do projeto, nesse ponto [...].⁶⁷

No dia 28 de abril de 1987, por ocasião da 9ª reunião ordinária da Subcomissão, foram realizadas duas audiências públicas; uma tendo como conferencista o Professor e Coronel da Reserva Geraldo Cavagnari Filho, Diretor Adjunto do Núcleo de Estudos Estratégicos da Unicamp; e a outra audiência contou com a participação do Presidente da Associação Nacional dos Delegados de Polícia do Brasil, Delegado de Polícia Civil Cyro Vidal.

O Presidente da Associação dos Delegados de Polícia iniciou sua exposição aos constituintes destacando que “a polícia nada mais é do que uma entidade prestadora de serviços” e, em razão disso, seria eminentemente civil, porque voltada para defesa do cidadão e a prestação de serviços à comunidade. Dessa maneira, não haveria confusão conceitual entre segurança pública e segurança interna. Nesse sentido, criticou o Delegado de Polícia a não existência de um sistema de segurança pública na Constituição vigente à época:

O que nós desejamos é que não se faça confusão entre os conceitos de segurança pública e de segurança interna. Entendemos que segurança pública nada mais é do que, repito, a prestação de serviços à comunidade, objetivando a defesa da população, objetivando proporcionar segurança à própria coletividade. Não compete à Polícia Civil, como não compete à polícia como um todo, a atividade de segurança interna, atividade de defesa do polo, atividade de defesa territorial ou atividade de ocupação territorial. Essas são as atividades próprias das organizações militares. Entendemos que a polícia é eminentemente civil, porque ela deve ter, repito, pela terceira vez, a sua atividade voltada para a defesa do cidadão, para a prestação de serviço à comunidade, para a defesa da própria coletividade. Se nós estudarmos a Constituição atual, poderemos verificar que não existe o sistema de segurança pública alocado nessa Carta. Na verdade, existem regras para a Polícia Federal, regras para a Polícia Militar, como reserva das Forças Armadas Federal, para o Ministério Público, para o Poder Judiciário, para o funcionalismo público, de forma geral, para, repito, a segurança geral, a segurança interna e a segurança externa, mas não existe, na atual Constituição, dispositivo de qualquer natureza que se preocupe com a proteção do cidadão. [...] Queremos, Sr. Presidente, que a polícia realmente preste serviços ao povo; que não seja um algoz da população; não se vincule à violência, para obter a certeza de autoria ou materialidade do fato; queremos que a polícia seja respeitada como organização prestadora de serviços. [...] O que entendemos, na realidade, é que a Revolução, ao ter priorizado o segmento militarizado, colocou em segundo

⁶⁷ *Diário da Assembleia Nacional Constituinte (suplemento) (DANC)*, 19 jul. 1987, p. 33, 35 e 38.

plano a defesa do indivíduo e da sociedade, e deixou para o segmento inferior a própria proteção do meio comunitário.⁶⁸

Outro ponto abordado pelo Delegado de Polícia Civil Cyro Vidal referiu-se à investigação criminal e a função de polícia judiciária, sendo esta própria da Polícia Civil, criticando, pois, propostas que procuravam conferir ao Ministério Público o controle do inquérito policial, por trazer, com isso, suposto risco ao equilíbrio na persecução penal:

A investigação criminal, como primeiro elemento da Polícia Judiciária, como passo primeiro na persecução criminal, que vai oferecer os elementos necessários ao órgão acusador oficial, para que este possa perseguir a autoria do fato até a sentença final, deve ser uma atividade exclusiva de cidadãos policiais devidamente habilitados como tal, e habilitados pelo seu curso de formação jurídica, habilitados nas academias de polícia, habilitados pelos seus cursos de formação técnica e habilitados pelos seus cursos profissionalizantes. Esta investigação policial deve ser própria da Polícia Civil. [...] Sabemos perfeitamente de propostas que pretendem passar ao Ministério Público esta função de avocar o inquérito policial, supervisioná-lo e dirigi-lo. Não tem o organismo acusador oficial condição elementar estrutural para tal fiscalização. [...] Em se aceitando essa advocatura, teríamos o desequilíbrio na persecução criminal, já na sua fase processual penal. De um lado, a defesa, de outro, a acusação. Se nessa fase preambular acusatória competisse também ao Ministério Público a formação da prova, sem dúvida que teríamos o desequilíbrio entre a defesa e a acusação. [...] Repelimos, de pronto, e com toda a veemência. A atividade de Polícia Judiciária é própria da Polícia Civil, preparada, estruturada, com competência e profissionalizada como tal.⁶⁹

Manifestou-se, igualmente, o Presidente da Associação dos Delegados de Polícia sobre a atuação preventiva, repressiva e de apuração das infrações penais como funções da Polícia Civil, apresentando à Subcomissão proposta visando garantir no futuro texto constitucional as prerrogativas e funções dessa instituição, bem como a previsão de lei complementar, denominada de “Lei Orgânica da Polícia Civil”, dispondo sobre normais gerais:

[...] Preparamos uma proposta para ser entregue a esta Subcomissão. Nesta proposta, deixamos evidente que a Polícia Civil dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal responderá, inclusive nos respectivos municípios, e atuará preventiva ou repressivamente, exercendo também as atribuições de Polícia Judiciária, com exclusividade, na apuração das infrações penais, na sua autoria e na apresentação do elemento probante em juízo. Entendemos que na Constituição, no capítulo específico “Da Segurança Pública” deve existir uma reserva para a Polícia Civil, deve existir, inclusive, um registro para a instituição policial. Gostaríamos, Sr. Presidente e Srs. Con-

⁶⁸ *Diário da Assembleia Nacional Constituinte (suplemento) (DANC)*, 20 jul. 1987, p. 73-74.

⁶⁹ *Diário da Assembleia Nacional Constituinte (suplemento) (DANC)*, 20 jul. 1987, p. 74-75.

stituintes, que essa reserva e esse registro fossem feitos a nível de legislação complementar, uma legislação complementar abrangente, que tornasse uniforme a Polícia Civil em todo o País, razão pela qual elaboramos a proposta de que, no capítulo futuro da Carta Maior, que diz respeito à segurança pública, estaria a reserva nestas condições: lei complementar, denominada “Lei Orgânica da Polícia Civil”, estabelecerá normas gerais relativas à organização, ao funcionamento, à disciplina, aos deveres, às obrigações e às vantagens da Polícia Civil, dependendo, inclusive, Exa., dessa estrutura, dessa espinha dorsal da própria polícia, a atividade fim, que é a segurança pública. Nós, ainda da Polícia Civil do Brasil, entendemos que deva ser delegado aos Estados, para sua economia interna, a estruturação das suas organizações policiais. [...] Queremos o reconhecimento, o registro, o assento da polícia na própria Constituição. [...] reconheçam o direito da polícia civil a ter um assento na Carta constitucional.⁷⁰

Após a exposição inicial, em que o Delegado Cyro Vidal fez a defesa da instituição Polícia Civil para o futuro texto constitucional, foi aberta a discussão aos constituintes membros da Subcomissão que o arguiram sobre determinadas questões controvertidas, notadamente problematizando a inter-relação Polícia Civil e Polícia Militar, cujos trechos mais importantes são destacados a seguir em razão de seu valor histórico e político, registros que explicam como foi desenhado o modelo de segurança pública da ordem constitucional de 1988, a partir do processo constituinte iniciado nas subcomissões temáticas, abertas aos grupos de pressão:

Constituinte Arnaldo Martins⁷¹ – [...] Gostaria de saber de V. Sa. o seguinte: se nós já temos uma polícia uniformizada, que é a polícia militar, qual o motivo por que nós transformaríamos tudo em polícia civil, para depois uniformizar? A segunda pergunta é a seguinte: parece-nos que segurança pública poderá muito bem ser resolvida através de uma polícia militar encarregada de uma vigilância ostensiva e preventiva, de uma polícia civil, na base da investigação criminal, e da polícia judiciária. Queríamos saber de V. Sa. o que seria contrário se tivéssemos uma Secretaria de Segurança tendo os dois braços, polícia militar, para vigilância ostensiva e preventiva, e a polícia civil, para investigação criminal, e a polícia de justiça. Gostaríamos de saber o que é contrário a isso.

Sr. Cyro Vidal – [...] A polícia uniformizada é uma polícia civil com segmento uniformizado, mas não com estrutura militar. A Polícia Militar tem estrutura militar, tem inclusive todo um apoio militar. Nós entendemos, e a proposta Afonso Arinos também trata desse aspecto, que a atividade policial é civil, que polícia militar é polícia dos militares. Quando se fala em polícia uniformizada, nós temos, Constituinte Arnaldo Martins, uma polícia com cidadão trajando um uniforme, para que ele possa ser distinguido de outro na via pública. [...] Entendemos que atividade de polícia não necessita ser militarizada, necessita ser tão somente uniformizada, para que

⁷⁰ *Diário da Assembleia Nacional Constituinte (suplemento) (DANC)*, 20 jul. 1987, p. 75.

⁷¹ Deputado constituinte Arnaldo Martins (PMDB-RO).

seja distinta dos demais segmentos sociais. Nós já tivemos, Exa., até 1969, em todo o País, e em São Paulo, com contingente superior a 15 mil homens, a Guarda Civil. [...] Quando V. Exa. diz que poderia ser feita esta divisão entre a Polícia Militar, para a vigilância ostensiva, e Polícia Civil, para polícia administrativa e investigação criminal, V. Exa. coloca a dicotomia de mando, separa, elabora a dicotomia de comando, de um lado, o comando para o policiamento, de outro lado, o comando para investigação e para polícia administrativa. Não me parece que essa seja uma medida de boa ordem administrativa. A divisão de comandos implica muitas vezes em conflitos, implica muitas vezes em confronto, cada um por vezes pretendendo ou usurpar ou sobrelevar a posição de outrem. Nós entendemos que a polícia tem características eminentemente civis.

Constituinte Ottomar Pinto⁷² – [...] V. Sa. defendeu as teses de ocupação de todo o espaço da segurança pública pela Polícia Civil. Entendemos, diversamente de V. Sa., que a Polícia Militar como a Polícia Civil fazem parte da cultura do povo brasileiro. Não é possível, no desenho de uma nova ordem constitucional no Brasil, simplesmente se desejar apagar a presença da Polícia Militar nas ruas, no patrulhamento, no policiamento ostensivo e no policiamento preventivo. Isso faz parte da vida brasileira. [...] Será que os oficiais da polícia ou os sargentos da Polícia Militar não poderiam receber esse grau de profissionalização durante o seu curso e, concomitantemente com a Polícia Civil, respeitando os traços culturais da vida brasileira, exercerem simultaneamente essa tarefa? [...] Por que não manter esses diversos segmentos prestadores de serviço público, o policial fardado, militarizado, e o policial civil, na tarefa comum de, quando for o caso, fazerem essa apuração criminal? [...].

Sr. Cyro Vidal – [...] Eu não pretendi e, também, não tenho essa veleidade e não me sinto com pretensão de apagar a Polícia Militar dos escritos nacionais. Eu apenas entendo que a segurança pública é uma atividade civil. [...] E sabe V. Exa., ilustre Constituinte Ottomar Pinto, a segurança tornou-se, hoje, quase que uma palavra de ordem; em todo local, em qualquer enquete, em qualquer entrevista, o primeiro ponto que se coloca é exatamente este. É o medo permanente, a falta de segurança, a falta de tranquilidade. No que diz respeito, ainda, a V. Exa., na sua sugestão de que segmentos da Polícia Militar pudessem realizar atividades de polícia judiciária, eu diria a V. Exa. que nós estaríamos então, praticamente, dentro do Estado militar, onde tudo seria militarizado, faltando tão somente a Justiça para ser militarizada. Nós temos, na realidade, que ter o poder civil, e a autoridade policial é eminentemente civil.

Constituinte Ottomar Pinto – [...] Mas, Dr. Cyro Vidal, segurança interna, de acordo com a doutrina da ESG [...], é um assunto que se liga, fundamentalmente, às Forças Armadas. Segurança pública, esta sim, os litígios, antagonismos entre cidadãos, entre um cidadão e a sociedade, entre grupos societários, este assunto diz respeito basicamente à Polícia, seja Polícia Civil, Judiciária, repressiva, no conceito atual, seja a Polícia Militar, preventiva, ostensiva, e com uma conotação não tão importante como a Civil, mas emprego eventual como elemento do Judiciário. Até concordo com V. Sa. que seja afastada do segmento judiciário essa valência da Polícia Militar. Mas a sua presença como elemento preventivo, a presença dela como órgão de patrulhamento, V. Sa. que é um profissional da segurança, sabe

⁷² Deputado constituinte Ottomar Pinto (PTB-RR).

que a atividade patrulheira é fundamental para a tranquilidade da comunidade. Não é apenas ficando na delegacia, sendo chamada ou acionada pelo telefone ou pelo rádio que a polícia vai dar segurança ao cidadão. A atividade patrulheira é muito importante, e eu acho que, em vez de pegar um cidadão da Polícia Civil e botar uma farda e dizer “você é um patrulheiro”, por que não aproveitar a Polícia Militar, com a sua tradição, já incorporada aos costumes e hábitos brasileiros nesse mister? [...].

Sr. Cyro Vidal – [...] Quanto ao problema do patrulhamento feito por atividade militar, eu lembro V. Exa. que até 27 anos atrás, esse patrulhamento, em grande maioria dos Estados, era feito pela Guarda Civil. Com o advento da Revolução, a partir de 1969, eu já disse isto aqui, a Revolução priorizou a organização militar por interesses e por uma doutrina da própria Revolução, e simplesmente apagou, como se não tivesse existido, a Guarda Civil. Na realidade, hoje, é o sistema que se adota. Entendemos, porém, que esse sistema deva ser substituído por um sistema de natureza absolutamente civil.

Constituinte Hélio Rosas⁷³ – [...] A proposta é evidente [...] retirar das Polícias Militares, que nem precisariam ter o nome de Polícias Militares, poderiam ser Força Pública e, como o senhor bem lembrou, no Estado de São Paulo é a fusão da Força Pública com a Guarda Civil, com suas tradicionais missões de zelar pela segurança dos cidadãos e de preservar a ordem pública, transferindo essas missões para as Polícias Cíveis. Eu pergunto se isso não contraria frontalmente a realidade nacional, pois as Polícias Militares estão organizadas em todos os Estados, em todos os Territórios e no Distrito Federal com efetivos muitas vezes superiores aos das Polícias Cíveis. Desmontar uma organização policial em pleno funcionamento, com toda essa estrutura, para se montar outra, não representará elevados custos? Quem pagará esses custos e quem colherá os benefícios? [...].

Sr. Cyro Vidal – [...] quando V. Exa. menciona as dificuldades evidentes de se substituir as atividades das Polícias Militares, eu também concordo plenamente com V. Exa. São mais de 300 mil homens, hoje, fardados, militarizados, reservas, forças auxiliares e que executam, como disse hoje o representante do Exército, supletivamente a função de segurança pública. Não seria uma mudança assim como num passe de mágica. Evidente que não há condição como tal. Seria uma mudança lenta, uma mudança progressiva, mas que se chegasse ao desiderato de que atividade de segurança pública fosse eminentemente civil.

Constituinte Roberto Brant⁷⁴ – Quero apresentar duas questões. A primeira, diz respeito à transferência da competência atual das Polícias Militares, de realizarem o policiamento ostensivo, para a Polícia Civil. A grande demanda da sociedade urbana hoje é por mais segurança. Durante esses últimos 15 anos o Estado brasileiro se aperfeiçoou em dar mais segurança ao Estado, negligenciando a segurança do indivíduo, numa conjuntura em que a violência e a criminalidade se expandem progressivamente. Então, eu me pergunto se essa seria realmente uma prioridade constitucional modificar nesta altura a atual situação, ou seja, desmontar uma estrutura que está montada há mais de cem anos e que bem ou mal funciona com eficácia e com eficiência na maioria dos Estados brasileiros. É uma

⁷³ Deputado constituinte Hélio Rosas (PMDB-SP).

⁷⁴ Deputado constituinte Roberto Brant (PFL-MG).

instituição que está universalizada, existe em todos os Estados, existe em todos os Territórios e existe também no Distrito Federal. Há um ponto aqui na justificativa do projeto da Associação dos Delegados de Polícia de Brasília que diz: “A maioria dos países adiantados do mundo aceita como absolutamente certa a característica civil do serviço de segurança pública”. Eu não questiono essa afirmação, apenas diria que no Brasil, a peculiaridade da organização brasileira, o militar das polícias estaduais não é um militar na plena acepção do termo, porque nós temos as Forças Armadas que são realmente militares e temos, no outro extremo, a sociedade civil, o poder civil. Eu diria que as Polícias Militares, na forma como elas são organizadas, são uma situação intermediária. Elas não são militares quanto as Forças Armadas. O que temos defendido aqui é que inclusive ela se desligue da tutela e da supervisão das Forças Armadas, que são encarregadas, prioritariamente, de assegurar a defesa externa do País e não têm funções relativas à segurança pública, à segurança do indivíduo. O que acho é que para realizar o policiamento ostensivo, numa sociedade complexa como a nossa, a polícia se realiza, ela se organiza militarmente, apenas ela se organiza segundo a disciplina militar e segundo os cânones da subordinação e da obediência. Creio que isso não a torna militarizada no sentido vulgar do termo. Acho que nós temos aí um nível intermediário, que atende perfeitamente as situações que existem em todo o mundo, em que a segurança é civil. E algo que deve estar sob o controle da sociedade civil. E tanto isso é verdade que nós pregamos que as Polícias Militares sejam exclusivamente subordinadas aos governadores do Estado. Quer dizer, não tem nenhuma vinculação com as Forças Armadas. Estamos atendendo a esse requisito de assegurar-se o controle civil sobre a Polícia Militar. Esse controle hoje é amplo e irrestrito. [...] Eu considero que a organização das Polícias Militares, baseada na disciplina e na subordinação, é a maneira mais eficiente de elas se organizarem para combater a criminalidade violenta. O que eu considero de assegurar o controle civil é exatamente desvinculá-las da subordinação ao Exército ou Inspetorias das Polícias Militares, que é uma unidade do Exército, e subordiná-las exclusivamente aos Governadores dos Estados. Então, nesse sentido, elas se tornam instituições civis, embora organizadas analogicamente em forma de organização militar.

Relator Ricardo Fiuza⁷⁵ – [...] Nós queremos evitar de qualquer forma a intervenção das Forças Armadas na ordem interna do País. Para isso, temos que ter também uma Polícia Militar devidamente aparelhada e apta para desempenhar o seu papel, como temos sobremaneira de instrumentalizar a Polícia Civil, seja dando-lhe um ordenamento jurídico mais competente, como lhe dando meios para que cada dia melhore. Ninguém há de querer dizer que a Polícia Civil do Brasil é perfeita nem a Polícia Militar. Nada é perfeito neste País. Nós somos um País em desenvolvimento, e eu vou tentar compatibilizar os diversos documentos recebidos e trazer à Comissão para debate.⁷⁶

A audiência pública seguinte, realizada no dia 29 de abril de 1987, teve por objeto “o papel das Polícias Militares e do Corpo de Bombeiros Militar”, contando com a presença

⁷⁵ Deputado constituinte Ricardo Fiuza (PFL-PE).

⁷⁶ *Diário da Assembleia Nacional Constituinte (suplemento) (DANC)*, 20 jul. 1987, p. 75-83.

de Oficiais das Polícias de alguns Estados brasileiros.⁷⁷ Nesta reunião, o Comandante-Geral da Polícia Militar do Estado de Goiás destacou aos constituintes “o papel das Polícias Militares para a manutenção da ordem e tranquilidade públicas, segundo conclusões do III Congresso Brasileiro de Polícias Militares”, realizado em Belo Horizonte em fevereiro de 1987.

Antes, porém, de declinar as conclusões do documento oriundo do evento nacional realizado em Minas Gerais, o referido Oficial fez breve defesa da manutenção das Polícias Militares e discordou da proposta apresentada pela Comissão Afonso Arinos que, como já analisado anteriormente, não privilegiava o modelo militar de polícia para a segurança pública:

Nos aspectos jurídico-institucional e legal, reconhece-se que o momento histórico-político da nação brasileira está a recomendar a preservação das Polícias Militares como instituições permanentes de proteção e socorro ao cidadão e à comunidade. [...] Ousamos discordar, frontalmente, das conclusões a que chegaram os ilustres integrantes da Comissão Afonso Arinos, pelo simples motivo de não haverem se baseado em critérios condizentes com as tradições brasileiras, com a realidade econômica vivida pelos Estados-membros da Federação e, sobretudo, pela ausência de participação de mais de 300.000 policiais militares em qualquer momento dos trabalhos que foram desenvolvidos no Hotel Glória, no Estado do Rio de Janeiro. Não se consultou a realidade atual, desconheceu-se o passado, e projetou-se um futuro sem se levar em conta a tradicionalidade da existência secular de corporações que sempre teve sua preocupação voltada exclusivamente para o exercício integral de sua atividade.⁷⁸

As conclusões do III Congresso Brasileiro das Polícias Militares, fruto de uma reunião entre os Comandantes-Gerais, realizada entre 8 e 14 de fevereiro de 1987, segundo o documento, representavam os anseios de todas as corporações policiais militares brasileiras “para que continuem prestando a sua parcela de contribuição e de prestação de serviços a todos os que se acham ocupando o nosso território”; tais propostas representariam, ainda conforme o documento, “um grande e necessário avanço sobre as atividades realizadas pelas Polícias Militares do Brasil”. Foram nove conclusões, devidamente acompanhadas de justificção, apresentadas aos legisladores constituintes da Subcomissão nos seguintes termos:

- a) Manutenção do caráter militar de instituição permanente das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares;⁷⁹

⁷⁷ Cel. PM Mário Nazareno Lopes Rocha (PA); Ten. Cel. PM Silvio Ferreira (RS); Cel. PM Waltervan Luiz Vieira (GO); Ten. Cel. PM Nelson Freire Terra (SP); Cel. PM José Braga Júnior (MG); Cel. Paulo José Martins dos Santos, Corpo de Bombeiros Militar (DF).

⁷⁸ *Diário da Assembleia Nacional Constituinte (suplemento) (DANC)*, 21 jul. 1987, p. 50.

⁷⁹ “Justificação: Nossa pátria tem sofrido um processo de alteração de estruturas organizacionais desde o Brasil Colônia, até os nossos dias. As Polícias Militares, pela tradicionalidade dos serviços que executaram ao longo

- b) Responsabilidade pela manutenção da ordem e segurança pública nos seus respectivos territórios;⁸⁰
- c) Subordinação direta aos respectivos Governadores;⁸¹
- d) Condição de Força Auxiliar do Exército;⁸²

de suas existências mais que centenárias, todavia, dada a estrutura que lhes dá sustentação, tem permanecido atuante em sua destinação legal, modernizando-se a fim de enfrentar as dificuldades que o progresso sempre traz em sua esteira. Evoluíram tanto quanto aos métodos, como na modernização do seu emprego na atividade-fim. Hoje, como todos os Senhores sabem, não se encontra um único povoado neste País onde não se faça presente o policial militar, constituindo-se muitas vezes, na alternativa exclusiva de representação do Poder Público a se manifestar nessas longínquas e perdidas localidades, seja nas dificuldades de representação do Amazonas, Mato Grosso, Goiás, Pará, seja nas grandes metrópoles como Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre, Brasília, etc. Inacessíveis currutelas, onde sequer jamais pisaram o bacharel e o doutor, têm, de maneira permanente, o policial militar, trabalhando diuturnamente para que pessoas e bens sejam resguardados da ação delitiva daqueles que se colocam à margem da sociedade em que vivemos. Esses heróis anônimos, que se sacrificam em benefício dos seus semelhantes, onde quer que se achem, sempre estão prontos para servir, para trabalhar, para possibilitar que não se rompa a normalidade da vida dos cidadãos, atuando de imediato quando tal ocorre. São cerca de 300.000 policiais militares disseminados em todos os recantos da Pátria que nos é comum”. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte (suplemento) (DANC)*, 21 jul. 1987, p. 51.

⁸⁰ “Justificação: Já é do conhecimento de todos que se fazem presentes nesta Subcomissão o axioma jurídico de que a ‘segurança é um direito do cidadão e um dever do Estado’. Já não se admite, nos dias modernos, que a defesa do cidadão seja por ele mesmo efetivada. A vingança privada não encontra guarida na legislação de qualquer país. O Estado moderno efetivou a criação de mecanismos e órgãos capazes de, em defesa do cidadão e dos seus bens, substituí-lo a fim de promover a segurança e a tranquilidade geral de tantos quanto desejam trabalhar e progredir. Esses mecanismos de defesa do cidadão e dos valores que cultua, no Estado moderno, foram aperfeiçoados. A prevenção para a realização dessa defesa e proteção, no Brasil, ficou destinada às Polícias Militares. Com os instrumentos jurídicos agora existentes, eliminou-se, vez por todas, as possibilidades de o indivíduo, ferido em seus direitos, realizar a justiça pelas próprias mãos, que era comum em épocas medievais. A proposta, como se vê, delimita a ação de cada Polícia Militar ao território que é ocupado pelo Estado membro, mantendo-se, assim, a sua autonomia em relação à sua capacidade de prover as suas necessidades de segurança aos cidadãos que habitam seu espaço geográfico”. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte (suplemento) (DANC)*, 21 jul. 1987, p. 51.

⁸¹ “Justificação: Nas situações rotineiras, quando não há quebra da normalidade da vida dos cidadãos, as Polícias Militares realizam o seu trabalho preventivo, através do policiamento ostensivo (fardado) impedindo que ações delituosas ocorram; em situação de normalidade a prática delituosa, conquanto não previsível, pode ser repelida prontamente por qualquer cidadão, inclusive com a possibilidade hoje constitucionalmente consagrada pelo direito moderno de que qualquer do povo pode prender em flagrante e conduzir o infrator da lei à presença da autoridade competente para os atos posteriores. Para o policial militar tal ação constitui um dever; para o cidadão uma permissão legal. Momentos há, todavia, em que a normalidade é rompida de forma que o cidadão comum já não mais tenha condição de atuação para reprimir a violação de direitos, como nas comoções intestinas e nas graves perturbações da ordem. Muitas vezes decisões políticas fazem com que a normalidade seja restabelecida, seja através do diálogo que arrefece os ânimos e conscientiza os cidadãos, seja através da própria percepção de que não mais se faz necessária a intervenção do Estado para a solução da grave perturbação. Quando tal não ocorra, todavia, estaria a Polícia Militar diretamente vinculada a uma direta subordinação a uma autoridade civil, o Governador do Estado, que decidiria o momento exato de seu emprego para fazer o retorno à normalidade necessária da vida dos demais cidadãos. Não poderia a Polícia Militar, que por sua própria destinação não se envolve em política, atuar sem o respaldo do Poder Executivo que analisa, dialoga e consegue, na maioria das vezes, fazer o retorno à normalidade sem a necessidade do seu emprego em caráter repressivo. E, na órbita estadual, ninguém está melhor capacitado para o ordenamento desse emprego repressivo que o Governador do Estado, representante do povo e que age em sua defesa e na dos demais integrantes da maioria da população. Sendo uma decisão de natureza política, evidencia-se, assim, a necessidade de que seja tomada por um político. Assim, além de preservar-se a instituição, também se preservará a autoridade do Chefe do Poder Executivo na tomada de decisões que implicarão, evidentemente, em desgaste político”. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte (suplemento) (DANC)*, 21 jul. 1987, p. 51.

⁸² “Justificação: Todos os brasileiros conhecem ou já ouviram falar da Guerra do Paraguai e dos feitos heroicos daqueles que participaram dos combates que visavam a manutenção da integridade do nosso território. Talvez

- e) Organização fundada na hierarquia e disciplina militares;⁸³
- f) Competência exclusiva para o exercício e controle da polícia ostensiva;⁸⁴

tenha sido a mais cruenta confrontação ocorrida na América Latina. Poucos sabem, todavia, que nessa ocasião a atuação das Polícias Militares, através dos Corpos de Voluntários da Pátria, foi fator decisivo para que mantivéssemos a integralidade e a intocabilidade das nossas fronteiras geográficas, grandemente ameaçadas pela invasão sofrida pelo Brasil. As Polícias, continuamente adestradas, forneceram os contingentes maiores para que a defesa do território pudesse ser feita, naquela ocasião, de maneira imediata e pronta, repelindo-se o agressor e garantindo o respeito à soberania do nosso território. Muitos milicianos de todo o Brasil tombaram a fim de que a Pátria fosse respeitada e se mantivesse tal qual hoje a encontramos. Daí por que de se permanecerem as Polícias Militares como Forças Auxiliares do Exército, sujeitas a convocação, incorporação e mobilização, tudo na forma que a legislação ordinária prevê. Nos Estados modernos, todos sabemos, todos os cidadãos são responsáveis pela defesa de sua soberania, constituindo-se as Polícias Militares em forças que estarão permanentemente adestradas para o emprego imediato, sempre na forma que for estabelecida pela legislação ordinária, que também deverá ser elaborada pelos ilustres integrantes das Casas legislativas que integram o Congresso Nacional”. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte (suplemento) (DANC)*, 21 jul. 1987, p. 51.

⁸³ “Justificação: Os princípios da hierarquia e disciplina rígidos, durante a constante e permanente evolução das sociedades, sempre se constituíram no alicerce seguro que permitiram a manutenção não só de organizações militares, como também de organizações civis, como é o caso da própria Igreja Católica. Mantiveram-se incólumes, sem, contudo, deixar de participar do progresso das comunidades em que se achavam inseridas. A nossa convicção, pois, é a de que o caráter hierárquico rígido e a disciplina militar são fatores imprescindíveis para que se possa manter incólumes as instituições que devem e necessitam perdurar no tempo. A disciplina e a hierarquia devem ser consideradas como mecanismos controladores do abuso de autoridade e inibidores do desvio de poder. A rigor, como é sabença comum, todas as polícias têm, sejam quaisquer que forem os países considerados, umas mais outras menos, estrutura organizacional, conduta administrativa e operacional com embasamento nos princípios da hierarquia e disciplina militares. A disciplina e a hierarquia são apenas meios escolhidos a fim de se atingir os objetivos almejados. Não constituem, de forma alguma, fim em si mesmo”. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte (suplemento) (DANC)*, 21 jul. 1987, p. 51.

⁸⁴ “Justificação: Cada setor que trata da segurança do cidadão, necessariamente, tem que ter bem definido o seu papel no contexto constitucional, que posteriormente será explicitado pela legislação ordinária. Necessariamente não há que existir uma única força policial, mesmo porque a União também deve ter a sua atuação garantida para a investigação de delitos que ultrapassem as fronteiras dos Estados membros, ou que, pela sua natureza, não possam ser apresentados à autoridade competente senão através de mecanismos inexistentes e longe do alcance das corporações estaduais, tal qual ocorre com o contrabando, com o tráfico de drogas, etc. Hoje a exclusividade que a atual Carta Magna dá às Polícias Militares para a realização do policiamento ostensivo (com emprego de uniformes, fardas) deve ser preservada, principalmente em razão da experiência secularmente adquirida e exercitada no dia a dia de todas essas corporações. Criar-se Polícias Civis fardadas, evidentemente, seria a reprodução do que já existe, mesmo porque, como sabem os que viveram à época de suas existências, também essas organizações se aquartelaram e procuraram a estrutura militar, apesar de não rígida, para o exercício das suas atividades. Municipalizar-se a ação policial, como pretendido pelos notáveis da Comissão Afonso Arinos, esbarra na dificuldade e na tradicionalidade existentes em nossa Pátria, de que ao Estado membro compete a segurança do cidadão. Além do mais, evidentemente, recursos que poderiam ser destinados a atividades de que necessitam os municípios, teriam que ser alocados para essa atividade. O Juizado de Instrução, que somente não foi adotado no nosso País, no passado, devido às dificuldades de comunicações, já pode hoje ser implantado com a edição de uma nova Carta Política que daria maior abrangência às atividades a serem desenvolvidas pelo Ministério Público, inclusive possibilitando-se-lhe, como promotor da ação penal, participação mais efetiva na fase pós-delitiva, para o esclarecimento do fato e da sua autoria. [...] onde não chega o bacharel e o doutor, certamente será encontrado o policial militar. A criação no texto constitucional em gestação do Juizado de Instrução permitiria o aproveitamento dos atuais Delegados em funções mais condizentes com a sua formação cultural, e possibilitaria dotar todos os municípios com pessoal altamente qualificado para o exercício das atividades de Juízes de Instrução, membros do Ministério Público; eliminaria, por sua vez, a dicotomia de organismos policiais dos Estados membros, permitindo-se maior facilidade para o discernimento da atividade policial ostensiva, mesmo porque a atual Polícia Judiciária, com o Juizado de Instrução, passaria à órbita do Poder Judiciário ou do próprio Ministério Público”. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte (suplemento) (DANC)*, 21 jul. 1987, p. 51-52.

- g) Competência da União para legislar sobre organização, armamento, efetivos, instrução e justiça bem como sobre condições gerais de sua convocação, inclusive mobilização. Essa competência não exclui a dos Estados para legislar supletivamente;⁸⁵
- h) O direito de cidadania a todos os policiais militares e bombeiros militares;⁸⁶
- i) Manutenção da Justiça Militar Estadual;⁸⁷

Sobre a defesa do caráter militar, o Comandante Geral da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais fez referência ao policiamento ostensivo e manutenção da ordem pública

⁸⁵ “Justificação: A rigor pretende-se que a União, ao legislar sobre Polícias Militares, exerça um controle das organizações nos Estados membros, a fim de evitar anomalias verificadas no passado, onde a tendência indicava a formação de verdadeiros exércitos estaduais, inspiradores de ideias separatistas não condizentes com o ideal que lhes deram origem. Além do mais, como Forças Auxiliares, necessário se evidencia que, quando convocadas para integrarem a Força Terrestre, deverão ter capacidade e adestramento que lhes possibilitem, de maneira uniforme, atuarem quando forem convocadas ou mobilizadas, como já ocorreu no passado. O Poder Central contribuiria, ainda, de forma positiva e salutar na uniformização de doutrina, de procedimentos, através de legislação complementar que respeitaria a autonomia do Estado e as peculiaridades de cada região”. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte (suplemento) (DANC)*, 21 jul. 1987, p. 52.

⁸⁶ “Justificação: A Constituição brasileira, de maneira tradicional e odiosa, sempre manteve a injusta discriminação de não permitir o direito ao voto, ao exercício pleno do direito de cidadania a algumas classes e pessoas. Recentemente se reconheceu o direito do voto aos analfabetos, aos indígenas. Na última eleição eles já sufragaram os nomes de muitos dos que aqui hoje se fazem representar. Todavia, lamentavelmente, manteve-se a exclusão de praças de pré, cabos e soldados das Forças Armadas e auxiliares, de direito pleno à cidadania. Justificar-se-ia tal anormalidade quando aqueles que prestam o serviço inicial obrigatório, conscrito, que permanecem um pouco mais de 8 meses em serviço ativo, geralmente distante do seu domicílio eleitoral, o que não ocorre em relação aos policiais militares e aos bombeiros militares que, voluntariamente, ingressam e permanecem em atividades como profissionais de segurança por mais de 3 décadas. O princípio da isonomia deve e lhes pode ser estendido, uma vez que, para ingressarem nas Polícias Militares, devem, necessariamente, apresentar provas de que são inscritos como eleitores. Ingressando nas corporações, contudo, o direito ao voto lhes é cassado, sem qualquer razão lógica ou científica, ou mesmo de caráter jurídico, exceto a imposição autoritária dos textos constitucionais que lhes impede o exercício do voto. Somente nestas corporações mais de 250 mil policiais militares e bombeiros militares são impedidos do acesso pleno ao direito à cidadania. Vivendo e atuando sobre os problemas, das comunidades, têm muito mais condições de exercer a cidadania, através da escolha daqueles que irão administrá-las, que aqueles que há pouco tempo deixaram de ser discriminados, analfabetos, indígenas”. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte (suplemento) (DANC)*, 21 jul. 1987, p. 52.

⁸⁷ “Justificação: A Justiça Castrense, tradicionalmente, sempre se destinou ao julgamento dos delitos cometidos em razão da condição de militares dos que se entregam à atividade de manter a paz e a tranquilidade públicas. São os delitos cometidos em razão da própria condição profissional, da sua atuação, consoante definição que a lei ordinária lhes dá. Sendo Forças Auxiliares do Exército, evidentemente crimes há que somente por militares podem ser cometidos, com é o caso da deserção, da insubordinação, etc. Deve apreciar o fato, e julgar o homem, quem melhor o conheça. Antes de constituir-se em justiça de exceção, é uma justiça especializada (tal como a Eleitoral, a do Trabalho, a Política – na declaração do *impeachment*, etc.) que visa, com a sua agilidade, a mantença dos princípios disciplinares necessários à preservação da instituição. Não se deve impedir, como hoje ocorre, que todos os Estados membros da Federação tenham seus Tribunais Militares. Essa discriminação, tanto quanto inconstitucional, interfere na autonomia das unidades federadas”. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte (suplemento) (DANC)*, 21 jul. 1987, p. 52.

como atividade civil desenvolvida pela Polícia Militar, a necessidade da hierarquia e disciplina militar na Polícia e a contrariedade à desmilitarização, proposta que esteve em discussão durante o processo constituinte:

Temos plena consciência de que a manutenção da ordem pública é uma atividade civil que desempenhamos, basicamente, através do policiamento ostensivo fardado. Não fazemos policiamento militar. Não há policiamento militar: há Polícia Militar, o que é bastante diferente. Não será a designação terminológica de nossa corporação que irá “militarizar” o policiamento. Várias corporações tiveram, até a Constituição de 46, a designação de “Força Pública” que é, a propósito, muito mais expressiva que a de Polícia Militar e não subentende essa colocação errônea. O nosso caráter militar constitui uma necessidade. Gostaria que os Senhores internalizassem bem essa afirmação. Uma necessidade! Necessidade não apenas da PM para si mesma, mas em termos de interesse público: A Polícia precisa ser numerosa: com isso todos concordamos. Precisa estar bem armada e equipada: eis outro ponto de concordância. Precisa estar bem treinada. Estamos convencidos de que só a hierarquia e a disciplina militar podem assegurar o controle e a própria eficiência dessa força pela sociedade. Não há outro meio de assegurá-lo: a força, sem tal controle, é um risco grande demais, que não se pode legitimamente correr. Gostaria, assim, de transmitir aos Senhores que o adjetivo “militar” de nossas corporações é uma mera questão terminológica. Mas a nossa condição de “militar estadual” não o deve ser: é uma garantia de controle social sem o qual se esfacela e se corrompe a corporação, se dilui a sua prestação de serviços. A designação Polícia Militar não é, também, uma antítese à Polícia Civil. De forma alguma. Polícia Militar e Polícia Civil não podem ser corporações que se contraponham mutuamente apenas quanto a tais adjetivos: civil ou militar; precisam, sim, agregar-se no substitutivo: polícia. Entendemos, assim, que a “desmilitarização” das Polícias Militares, quanto a esse tipo de regime jurídico de pessoal, impõe deveres e conduta ética rigorosos, seria danosa e irreversível. Por outro lado, essa desmilitarização, no que se refere ao abandono de treinamentos tipicamente militares tipo combatentes, manobras, etc., já ocorreu. Proponho aos Senhores visitarem, mesmo de surpresa, qualquer quartel da Polícia Militar e acompanhar suas atividades de formação de recursos humanos: irão os Senhores encontrar, nos respectivos currículos, enorme desproporção do ensino meramente militar ante o ensino policial, este muito mais ministrado, mais rico, mais amplo, aberto, voltado para as relações sociais e humanas. O ensino militar nas Polícias Militares se exerce, hoje, exclusivamente como condicionador de reflexos de hierarquia e disciplina que nos são, como já frisei, dorsais!⁸⁸

As manifestações dos oficiais representantes das Polícias Militares perante a Subcomissão temática foram positivamente recepcionadas pelos legisladores constituintes. Alguns membros da Subcomissão, presentes à audiência pública, inclusive tranquilizaram os policiais militares que ali estiveram no que se refere à manutenção do modelo policial militar

⁸⁸ *Diário da Assembleia Nacional Constituinte (suplemento) (DANC)*, 21 jul. 1987, p. 55.

defendido para o futuro texto constitucional, permitindo-se vislumbrar o êxito exercido por esse grupo de pressão no transcorrer dos trabalhos constituintes:

Constituinte Sadie Hauache⁸⁹ – [...] As Polícias Militares representam uma solução tipicamente brasileira. Ouvimos todos os exemplos, de outros países da Europa e da América e somos levados a copiar daqui e dali o que deu certo em outros países com necessidades e culturas diferentes. Temos uma solução brasileira, com tradição de quase dois séculos, e estamos pensando sempre em mudar e criar quando na realidade, o que precisamos é moralizar e aperfeiçoar. O que já dispomos com base na nossa tradição. Somente com uma Polícia Militar e uma justiça eficiente, queremos os marginais presos nas cadeiras, e o povo ordeiro e livre nas ruas. Solução como a de fardar a Polícia Civil, desmilitarizar a Polícia Militar e tirar missão de uma e passar para outra, só para mudar, só para dizer que, da Nova Constituição em diante, tudo mudou, é a atitude que certamente a nossa responsabilidade para com o Brasil e o nosso povo não permitirão.

Constituinte Iram Saraiva⁹⁰ – [...] E é bem claro também que eu já senti não só na Subcomissão, mas ouvindo os demais pares, que a Constituição a se escrever deixará bem clara a necessidade da existência das duas polícias [...] para que nós não entremos na esfera e possamos tirar a atribuição de uma polícia e passar para a outra.

Constituinte Sadie Hauache – Eu quero externar aqui às Polícias Militares que podem ficar tranquilas, porque também apresentamos dois projetos referentes às Polícias Militares. O primeiro, quanto à destinação constitucional coerente com que aqui expus. E o segundo, estendendo o voto aos cabos e soldados, policiais militares. Digo isso para que confiem na sintonia dos Constituintes com o povo e as aspirações mais justas da sociedade. (Palmas.)

Presidente Hélio Rosas⁹¹ – Pelo visto, se os Srs. Conferencistas nos trouxeram vários preciosos depoimentos também vão levar muitas informações auspiciosas para os interesses das Polícias Militares.⁹²

As três audiências públicas seguintes trataram do papel do Conselho de Segurança Nacional; das Forças Armadas, serviço militar obrigatório e Ministério da Defesa, realizadas nos dias 30 de abril, 5 e 6 de maio de 1987, sendo tais temas expostos por oficiais das Forças Armadas. Já a última audiência pública realizada pela Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança ocorreu no dia 6 de maio de 1987, tendo como objeto “atribuições do Departamento de Polícia Federal” e contou com a presença de representantes da Direção Geral do Departamento de Polícia Federal, da Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal e da Associação dos Servidores da Polícia Federal.

⁸⁹ Deputada constituinte Sadie Hauache (PFL-AM).

⁹⁰ Senador constituinte Iram Saraiva (PMDB-GO).

⁹¹ Deputado constituinte Hélio Rosas (PMDB-SP).

⁹² *Diário da Assembleia Nacional Constituinte (suplemento) (DANC)*, 21 jul. 1987, p. 58, 64-65.

O Diretor-Geral da Polícia Federal à época, Delegado Romeu Tuma, fez uma apresentação declinando as atribuições da Polícia Federal vigentes naquele período e apontando quais seriam convenientes de se manter na próxima ordem constitucional, destacando, notadamente, o tráfico internacional de entorpecentes, em razão das substâncias tóxicas serem oriundas de além fronteira, salientando a possibilidade de que fossem estabelecidos convênios com as polícias estaduais para o “combate regional ao pequeno tráfico e uso de entorpecentes”.⁹³

Outro aspecto destacado pelo Diretor-Geral foi a atribuição de polícia fazendária, responsável por combater não só o contrabando, mas os crimes de colarinho branco. Igualmente, observou o que se refere ao controle de estrangeiros, defendendo a permanência de atribuições na Polícia Federal da polícia marítima, aérea e de fronteiras, tendo em vista a passagem de contrabando e entorpecentes nessas áreas. Fez ainda, o Delegado Romeu Tuma, a defesa da institucionalização das Polícias Cíveis estaduais na futura Constituição:

[...] necessidade da institucionalização das Polícias Cíveis na futura Constituição, porque sem isso elas não poderão ter uma estrutura de preparo e exigências de ordem cultural, para que possam dirigir as atividades contra o crime organizado e outras atividades de responsabilidade da Polícia Federal, que, muitas vezes, temos que contar com as Secretarias de segurança, através dos seus órgãos de combate ao crime. [...] Se não houver uma institucionalização das Polícias Cíveis, uma organização imposta aos Estados membros da Federação por uma Constituição Federal, que ela seja composta da autoridade policial formada em Direito ou Ciências Sociais, de uma organização baseada na hierarquia e disciplina, ficando na competência dos Estados a sua estrutura e composição, teremos sempre dificuldade no trato com essas polícias, porque sentimos, nas nossas visitas a vários Estados, que a Polícia Civil ainda não está bem estruturada, por falta de uma imposição de ordem legal, constitucional. [...] Na medida em que se alarga a competência da Polícia Federal, retira-se dos governos estaduais, dos Estados membros, a responsabilidade de bem organizar as suas polícias. Nosso desejo é que a própria Constituição imponha a institucionalização da Polícia Civil, para que ela seja bem organizada e possa dar um respaldo de polícia judiciária a atividades criminosas regionais, cuja competência jurisdicional impõe isso. [...] Não podemos mais viver de modo que a Polícia Civil viva com a estrutura à vontade dos Governadores e desejos regionais. A Polícia Civil tem, hoje, de fazer parte da nova Constituição, para que ela seja bem estruturada e a imposição de que a autoridade policial tenha a sua formação em Direito ou Ciências Sociais, para que também se possa reivindicar, até na constituição do quinto constitucional, a escolha de um delegado de polícia com o mesmo efeito de um Ministério Público. É o tripé que tem que funcionar.⁹⁴

⁹³ *Diário da Assembleia Nacional Constituinte (suplemento) (DANC)*, 24 jul. 1987, p. 82.

⁹⁴ *Diário da Assembleia Nacional Constituinte (suplemento) (DANC)*, 24 jul. 1987, p. 82, 87 e 89.

Um ponto bastante criticado pelo Presidente da Associação dos Servidores da Polícia Federal, Vicente Chelotti, foi a previsão no Anteprojeto da Comissão Afonso Arinos da atribuição da Polícia Federal para “suprir a ação dos Estados para apuração de infrações penais de qualquer natureza, por iniciativa própria ou na forma da lei complementar”. Segundo o referido servidor federal, tal competência seria uma “segunda instância”, de uma “superpolícia”:

Este item “suprir a ação dos Estados para apuração de infrações penais de qualquer natureza”, quer dizer que qualquer delito cometido na área estadual que não tenha uma solução, passados 2, 3 meses ou 1 ano, terá que, por necessidade, ser levado à esfera da Polícia Federal para fazer o trabalho da Polícia Civil. Isto, no nosso entender, é uma ingerência constante ao trabalho da Polícia Civil, e vai transformar a Polícia Federal numa superpolícia, com superpoderes, uma polícia de segunda instância, em que todos aqueles delitos que não foram elucidados na esfera estadual serão transferidos para sua atribuição. Sabe-se muito bem que existe o princípio da oportunidade. Quanto tempo mais se leva para iniciar uma investigação, menos chance temos de elucidar o crime cometido.⁹⁵

As críticas dos expositores ligados à Polícia Federal uniram-se às críticas de membros constituintes da Subcomissão em relação ao texto produzido pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais:

Constituinte Ricardo Izar⁹⁶ – [...] Nosso Relator e todos nós, Constituintes, que participamos desta Subcomissão, não estamos tomando como base inicial, como boneco da nossa Constituição, o Anteprojeto Afonso Arinos, que não agradou, pelo menos à maioria.⁹⁷

Além disso, uma questão trazida ao debate dos constituintes pelo Presidente da Associação dos Servidores da Polícia Federal foi a crítica de se incluir à Polícia Federal a atribuição de fiscalizar rodovias e ferrovias federais, assim como rejeição da incorporação da Polícia Rodoviária Federal ao Departamento de Polícia Federal:

Sr. Vicente Chelotti – [...] Fiscalizar rodovias e ferrovias federais, além de ser uma atribuição que está totalmente fora do nosso contexto, acarretaria um ônus muito pesado para o Departamento, e tememos que essa atribuição vá deslocar um efetivo muito grande e acontecer que não tenhamos condições de atender com proveito e com desenvoltura, como temos feito até hoje.⁹⁸

⁹⁵ *Diário da Assembleia Nacional Constituinte (suplemento) (DANC)*, 24 jul. 1987, p. 83.

⁹⁶ Deputado constituinte Ricardo Izar (PFL-SP).

⁹⁷ *Diário da Assembleia Nacional Constituinte (suplemento) (DANC)*, 24 jul. 1987, p. 87.

⁹⁸ *Diário da Assembleia Nacional Constituinte (suplemento) (DANC)*, 24 jul. 1987, p. 83.

Sr. Relator Ricardo Fiuza⁹⁹ – [...] Só para concluir, volto ainda à Polícia Rodoviária Federal, que tenho sido, realmente, procurado por vários grupos dessa agremiação, e pergunto: Na sua opinião pessoal, Dr. Romeu Tuma, a Polícia Rodoviária Federal deve ou não ter poder de polícia nas rodovias federais, ou deve ser simples fiscal de trânsito?

Sr. Romeu Tuma – Parto de uma tese de que foi oferecida à incorporação da Polícia Rodoviária Federal. Tenho a certeza, creio que a convicção dos próprios Constituintes, de que não se faz polícia por decreto.

Sr. Relator Ricardo Fiuza – Quer dizer que V. Exa. acha que ela não tem estrutura de polícia.

Sr. Romeu Tuma – Não, não tem. Ela tem que ter uma formação, para poder ganhar o conceito e o poder de polícia. Não vejo nenhuma razão para se dar esse poder de polícia àquele que foi contratado. A maioria é contratada. [...]

Sr. Vicente Chelotti – [...] o problema da Patrulha Rodoviária. Pela Comissão [Interministerial] ficou decidido com acordo do DNER [Departamento Nacional de Estradas e Rodagem], do Ministério da Justiça, que a Patrulha Rodoviária faria parte, seria fundida a outro órgão subordinado ao DENATRAN [Departamento Nacional de Trânsito], um Departamento autônomo, com verbas autônomas, com Departamento de Pessoal, com uma nova carreira, porque o DENATRAN se ressentia de pessoal para aplicar a Política Nacional de Trânsito. Então, a Patrulha Rodoviária seria absorvida pelo DENATRAN e eles fariam o trabalho do patrulhamento, que fazem hoje, das rodovias federais, e seria o tentáculo fiscalizador da Política Nacional de Trânsito, que é organizada pelo DENATRAN. [...]

Constituinte Raimundo Lira¹⁰⁰ – [...] Naturalmente as colocações que os senhores fizeram dessa não junção da Polícia Federal com as outras patrulhas, tanto a Rodoviária como a Ferroviária, logicamente é com esse objetivo de manter a Polícia Federal num padrão qualitativo e profissional que venha atender a essa necessidade da sociedade brasileira. [...]

Sr. Presidente José Tavares¹⁰¹ – [...] Quanto à transferência da Patrulha Rodoviária, que não tem nada com a Polícia, concordo plenamente com o que disseram aqui. É um perigo danado injetarem-se 7 mil e 500 homens numa instituição que pretende continuar a sua construção em termos de eficiência, de capacitação, de operância. Colocar-se um pessoal que não tem nada a ver com isso seria colocar sangue ruim em sangue bom. É muito negativo, por outro lado, é louvável a oposição da Polícia Federal. Caso não haja a fusão da Patrulha Rodoviária Federal ao DENATRAN, por que não as Polícias Rodoviárias estaduais assumirem, no âmbito dos seus respectivos Estados? Não vejo mal nenhum [...].¹⁰²

⁹⁹ Deputado constituinte Ricardo Fiuza (PFL-PE).

¹⁰⁰ Senador constituinte Raimundo Lira (PMDB-PB).

¹⁰¹ Deputado constituinte José Tavares (PMDB-PR).

¹⁰² *Diário da Assembleia Nacional Constituinte (suplemento) (DANC)*, 24 jul. 1987, p. 89-91.

Após a fase das audiências públicas, em que os grupos de pressão puderam expor suas opiniões, defendê-las e debatê-las com os constituintes membros da Subcomissão temática, coube ao Relator desta apresentar o seu relatório, seguido de um anteprojeto de texto constitucional contemplando os pontos pertinentes à segurança pública. Em 12 de maio de 1987, o Relator, Deputado constituinte pelo PFL de Pernambuco, Ricardo Fiuza, submeteu à apreciação dos membros da Subcomissão o documento por ele elaborado.

De acordo com o Relatório, a *Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança* recebeu 240 sugestões de 140 constituintes, além de 2 projetos de Constituição, um da bancada do Partido dos Trabalhadores (PT) e outro da bancada do Partido da Frente Liberal (PFL).

Foram 44 sugestões constituintes versando sobre segurança pública, sendo 29 pela preservação das Polícias Militares no policiamento ostensivo, com subordinação direta aos Governadores dos Estados, juntamente com Polícia Civil atuando como polícia judiciária, 7 sugestões pela fusão das polícias, a fim de formarem uma única Polícia Civil, e outras 8 sugestões tratando de assuntos diversos.

Além disso, ainda de acordo com dados do relatório apresentado pelo Constituinte Relator, 24 sugestões estiveram relacionadas à Polícia Militar e Corpo de Bombeiro Militar como forças auxiliares e reserva do Exército, sendo que destas, 19 eram pela permanência e 5 pela não vinculação à Força Terrestre. Em relação à Polícia Federal, foram 14 sugestões constituintes, sendo 5 direcionadas à Polícia Rodoviária Federal.

A proposta apresentada pelo PFL não apresentava nenhuma disposição diretamente relacionada à segurança pública, já o projeto de Constituição da bancada do PT propôs, em síntese: forças policiais (Polícia Federal e Polícias estaduais) como órgãos de natureza civil, sem vinculação à autoridade militar; que os Municípios poderiam organizar forças policiais mediante convênios com os Estados, Distrito Federal e a União; e, ainda, a extinção do Sistema Nacional de Informações e das Polícias Militares dos Estados membros.

Em razão da onda de criminalidade e violência que atingia a vida urbana das cidades brasileiras, com repercussão no meio rural, seria necessário, segundo o Constituinte Relator, impor tratamento mais adequado e transparente da questão da segurança pública. Desse modo, era fundamental dotar a Constituição de um título denominado “Da Segurança Pública” e assim constou do Anteprojeto do Relator Ricardo Fiuza, apresentado aos membros da Subcomissão temática:

CAPÍTULO I
DEFESA DO ESTADO, DA SOCIEDADE E DE SUA SEGURANÇA
Seção V - DA SEGURANÇA PÚBLICA

Art. 19. A Segurança Pública é a proteção que o Estado proporciona à Sociedade para assegurar a manutenção da Ordem Pública, através dos seguintes órgãos:

- I – Polícia Federal;
- II – Forças Policiais;
- III – Corpos de Bombeiros;
- IV – Polícias Judiciárias;
- V – Guardas Municipais.

Segundo o Relator, o anteprojeto inovava com a criação de uma seção específica sobre segurança pública, com definição conceitual somada ao estabelecimento das competências dos seus órgãos, e, com isso, modificava a lógica constitucional anterior. Vislumbra-se, pela redação do enunciado normativo do *caput* do artigo 19, a vinculação conceitual de segurança pública com ordem pública, sendo, ainda, uma responsabilidade do Estado.

O artigo seguinte dispunha sobre a Polícia Federal, sobrelevando, exatamente, a sua condição de polícia judiciária da União, declinando um rol reduzido de atribuições, se comparado à proposta da Comissão Afonso Arinos, analisada no item 2.1.

Art. 20. A Polícia Federal é a polícia judiciária da União destinada à:

- I – apurar infrações penais contra as ordens política, social e econômica, particularmente aquelas prejudiciais aos serviços federais e interesses jurídicos da União;
- II – apurar o crime organizado, cuja prática tenha repercussão interestadual, exigindo repressão uniforme de polícia judiciária;
- III – exercer a censura no território nacional;
- IV – exercer a polícia judiciária marítima, aérea e de fronteiras.

Outra inovação do Anteprojeto do Relator da Subcomissão foi em relação às “Forças Policiais”, referenciadas como órgão da segurança pública, sendo destinado outro dispositivo específico:

Art. 21. As Forças Policiais e os Corpos de Bombeiros são instituições permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia, disciplina e investidura militar, forças auxiliares e reservas do Exército, sob a autoridade dos Governadores dos Estados membros, dos Territórios e do Distrito Federal, exercendo o Poder de Polícia de manutenção da Ordem Pública, inclusive nas rodovias e ferrovias federais no âmbito de suas respectivas jurisdições.

§ 1º – As Forças Policiais exercem com exclusividade as atividades de policiamento ostensivo.

§ 2º – Aos Corpos de Bombeiros competem as ações de defesa civil, segurança e perícias contra incêndios, busca e salvamento.

§ 3º – A lei disporá sobre a estrutura básica e condições gerais de convocação ou mobilização das Forças Policiais e Corpos de Bombeiros.

Segundo o constituinte Ricardo Fiuza, a nomenclatura “Forças Policiais” seria mais adequada do que “Polícias Militares”, justificando com fundamento histórico essa alteração, tendo em vista que a Constituição de 1937 pela primeira vez denominou de “Força Policial”¹⁰³; assim como declinou razões pelas quais se manteve a condição de forças auxiliares e reserva do Exército, pois além de referenciar à tradição constitucional, agregaria a operacionalidade desejada para defesa territorial e manutenção da ordem interna¹⁰⁴; já o caráter militar de seus integrantes seria exigido por conta da disciplina rígida, hierarquia forte e condicionamento físico e psicológico requeridos para a operacionalidade policial.¹⁰⁵

É possível observar, ainda, pela redação do enunciado do *caput* do art. 21 do Anteprojeto do Relator que as Forças Policiais – estaduais – ficariam responsáveis pelo exercício do poder de polícia de manutenção da ordem pública nas rodovias e ferrovias federais que fossem localizadas nos limites do respectivo Estado membro. Infere-se, pois, que esta seria a solução dada pelo Constituinte Relator, tendo em vistas as resistências envolvendo a absorção da Polícia (ou Patrulha) Rodoviária Federal pelo Departamento de Polícia Federal. A proposta, além de não reconhecer a Polícia Rodoviária Federal como um órgão da segurança pública, transferia suas atribuições à Força Policial estadual, de caráter militar, extinguindo

¹⁰³ “Instituídos e destinados para a preservação da ordem pública e proteção civil, as Forças Policiais e Corpos de Bombeiros, integram a Constituição Federal desde 1934, sendo conveniente lembrar que a Carta de 1937, pela primeira vez, as denominou de Força Policial”. *Anteprojeto do Relator*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-132.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2017.

¹⁰⁴ “A condição de forças auxiliares e reserva do Exército, tanto para as Forças Policiais como para os Corpos de Bombeiros, além de já pertencerem a nossa melhor tradição constitucional e longe de significar qualquer subordinação, traz, sem dúvida, indiscutíveis vantagens à operacionalidade desejada, seja para a defesa territorial – em caso de guerra – seja para a manutenção da ordem interna. A não preservação dessa condição – forças auxiliares e reserva do Exército – privaria a União da possibilidade de fazer uso da totalidade dos seus recursos materiais e humanos, na eventualidade da ocorrência de grave comoção interna ou de conflito armado externo, ensejando a necessidade de criação de uma Guarda Nacional, composta de centenas de milhares de homens, que oneraria o governo federal de modo intolerável para as finanças públicas”. *Anteprojeto do Relator*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-132.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2017.

¹⁰⁵ “Para manter a operacionalidade de seus serviços executados normalmente em situações adversas e de grande risco, exige-se dos integrantes das Forças Policiais e Corpos de Bombeiros, disciplina rígida, hierarquia forte, além de condicionamento físico e psicológico, que somente o estatuto administrativo militar pode proporcionar, sendo perigoso e insensato submeter seus integrantes ao estatuto do funcionário público civil”. *Anteprojeto do Relator*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-132.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2017.

a função da União de exercer patrulha, com ou sem poder de polícia, nas rodovias e ferrovias federais.¹⁰⁶

As Forças Policiais, segundo o Relator, continuariam a fazer o policiamento ostensivo, como vinham exercendo “há mais de um século e meio, desde o período regencial”, pois, de “forma equivocada”, teriam recebido a “denominação imprópria de Polícia Militar, sugerindo interpretações desastrosas”.¹⁰⁷ Por isso, o Constituinte Ricardo Fiuza propôs a alteração da denominação para “Forças Polícias” que, no exercício da polícia ostensiva, teriam suas ações complementadas pelas “Polícias Judiciárias”, outra mudança sugerida, em substituição às “Polícias Cíveis”¹⁰⁸, dispostas nos seguintes termos do Anteprojeto:

Art. 22. As Polícias Judiciárias são instituídas e destinadas à investigação criminal, à apuração de ilícitos penais, ao auxílio ao Ministério Público e Poder Judiciário na aplicação do Direito Penal Comum e na repressão criminal, exercendo o poder de polícia judiciária, sob a autoridade dos Governadores dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal.

Além de evitar a dicotomia semântica – Polícia Militar vs. Polícia Civil – a escolha por “Polícia Judiciária” reforçava a destinação da instituição à investigação criminal, à apuração dos ilícitos penais e a sua inserção no Sistema de Justiça Criminal, relacionando-se com Ministério Público e Poder Judiciário. Assim, conjugado com o parágrafo 1º do artigo 21 – que tratava da exclusividade do policiamento ostensivo às Forças Policiais – retirava-se dos policiais civis/judiciários a possibilidade de empreenderem este tipo de policiamento, evitando que exercessem vigilância urbana, como se depreende da leitura do Relatório do Anteprojeto do Constituinte Relator da Subcomissão.¹⁰⁹

¹⁰⁶ Posteriormente, o Constituinte Ricardo Fiuza deixou clara essa posição, ao manifestar-se em reunião da Comissão Temática: “E aqui o objetivo é incorporar à atual Patrulha Rodoviária Federal ligada ao DER, que não tem poder de polícia, não tem organização, e que ansiava ir para a Polícia Federal, mas cujo ativo é quase o dobro da atual Polícia Federal, e geraria, sem dúvida alguma, problemas intransponíveis pela sua especificidade. Então, em cada Estado as forças policiais fazem o policiamento das rodovias, sejam elas estaduais ou federais”. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte (suplemento) (DANC)*, 1º jul. 1987, p. 59.

¹⁰⁷ “As Forças Policiais estaduais continuarão exercendo a polícia ostensiva, como aliás o vem exercendo há mais de um século e meio, desde o período regencial. Recentemente, de forma equivocada, receberam a denominação imprópria de Polícia Militar, sugerindo interpretações desastrosas. Sua ação é complementada pela atividade de Polícia Judiciária a qual tem como procedimento processual básico o Inquérito Policial, instituto jurídico consagrado no Brasil como alternativa ao Juizado de Instrução Criminal”. *Anteprojeto do Relator*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-132.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2017.

¹⁰⁸ “Por outro lado, a Polícia Judiciária também nos últimos anos foi denominada impropriamente de Polícia Civil, inadequação geradora de perversa dicotomia semântica entre Polícia Civil e Polícia Militar, postura dialética de conflito potencial, distorção que posiciona em lados opostos civis e militares, fato que a presente proposta neutraliza completamente”. *Anteprojeto do Relator*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-132.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2017.

¹⁰⁹ “O emprego da Polícia Judiciária para o exercício do Policiamento Ostensivo representa no mínimo inadequação. A Polícia Judiciária deverá tornar-se altamente especializada, inclusive pela evolução científica e

Quanto à segurança pública nos municípios, previu o Anteprojeto do Relator as Guardas Municipais para operarem na vigilância do patrimônio local, sob autoridade do Prefeito, prevendo-se, ainda, a possibilidade de colaboração, através de convênio, com a Força Policial Estadual:

Art. 23. Às Guardas Municipais, sob a autoridade do Prefeito Municipal, compete a vigilância do patrimônio municipal, podendo, mediante convênio, colaborar com as Forças Policiais.

Segundo o seu Relator, o Anteprojeto procurou estabelecer “um sistema de segurança pública que respeita a autonomia dos Estados membros e Municípios, estabelecendo competências não conflitantes entre as diversas instituições e organizações”. Ainda segundo Ricardo Fiuza, o texto proposto tinha a pretensão de eliminar zonas cinzentas e observar a História do Brasil, “modificando apenas denominações ambíguas, que sempre abriram perigosos espaços para teses dialéticas perversas”, respeitando as culturas de cada instituição: “não violenta a cultura das atuais organizações e também não permite que uma se sobreponha à outra, eliminando a falsa concorrente ou ainda, reduzindo à falsa adversária para a condição de expressão mais simples”.¹¹⁰

Ocorre que, por se tratar de um Anteprojeto do Relator, ainda deveria ser submetido à discussão e votação pelos membros da Subcomissão temática, podendo, inclusive, vir a sofrer emendas. A discussão na Subcomissão sobre a proposta do Relator Ricardo Fiuza foi realizada na reunião do dia 18 de maio de 1987, sendo que três pontos ganharam destaques nos debates sobre a seção da segurança pública e receberam emendas: i) competência da Polícia Federal; ii) nomenclatura das instituições policiais; iii) guardas municipais.

Sobre a competência da Polícia Federal, ressentiu-se da função de prevenir e reprimir o tráfico de entorpecentes e estranhou-se o polêmico exercício de “censura”:

Constituinte Roberto Brant¹¹¹ – [...] Apresentei uma emenda apenas para deixar claro que é dela a competência para prevenir e reprimir o tráfico de entorpecentes e drogas, que não estava muito claro no texto inicial e para

tecnológica, através do emprego de técnicas policiais modernas. Não deve ter interrompido seu processo de desenvolvimento científico e regressar para as atividades preliminares de mera vigilância urbana, mas sim aprimorar e agilizar o seu emprego de Polícia Auxiliar essencial ao bom funcionamento da Justiça Criminal”. *Anteprojeto do Relator*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-132.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2017.

¹¹⁰ *Anteprojeto do Relator*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-132.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2017.

¹¹¹ Deputado constituinte Roberto Brant (PMDB-MG).

retirar dela a competência para fazer censura no território nacional. Considero que a censura deve ser do tipo classificatório e deve ser exercida pelos órgãos de educação e de cultura.¹¹²

Em relação à nomenclatura das instituições policiais, pediu-se a restituição dos nomes “Polícia Militar” e “Polícia Civil” ao texto:

Constituinte Roberto Brant – Sr. Presidente, eu apresento uma emenda em que peço para restituir o nome de Polícia Militar às polícias militares e Polícia Civil às polícias civis. Entendo que não há motivos para inovação e é exatamente o argumento que destaco aqui. Excluo o Corpo de Bombeiros porque o Corpo de Bombeiros não é instituição policial, é uma instituição que merece toda a nossa admiração e o nosso respeito, mas quando falamos em segurança pública estamos nos referindo a infrações penais, a ameaças e agressões a pessoas e à sociedade. Porque, se fôssemos considerar a segurança nesse nível, tínhamos que considerar outros agrupamentos encarregados de outro tipo de segurança. [...]

Relator Ricardo Fiuza – [...] Não existiu nada mais trabalhoso para o relator desta Subcomissão do que compatibilizar papel de Polícia Militar e Polícia Civil. Para usar uma linguagem simples, no fundo, a Polícia Militar queria acabar com a Civil e a Polícia Civil com a Militar, resumindo em trocados. Esta fórmula encontrada foi de uma exaustão tão grande com as partes, mas tão grande, que estou, hoje, honrado com a presença, nesta Subcomissão, dos delegados de Polícia Civil, inclusive de meu Estado, meus amigos particulares, e da Polícia Militar. No fundo, a única forma de compatibilizar uma realidade, estão aí a Polícia Militar e a Polícia Civil, – e a Polícia Civil nunca existiu, nem constitucionalmente, era uma entidade abstrata – foi criar esse capítulo da segurança pública. [...] Pode parecer bobagem, mas, a retirada da denominação de Polícia Militar e Polícia Civil resolveu entre eles uma dicotomia terrível –, tanto que continuo com a estrutura militar na Força Policial, porque a Polícia Militar surgiu pós-Revolução – Forças Policiais com estrutura de Polícia Militar, às quais cabe o policiamento ostensivo, porque, no tumulto, na depredação de ônibus, não é a Polícia Civil que vai. Então, esta achava-se diminuída. [...] A Polícia Militar não queria nem que a Polícia Civil tivesse o direito de sair em uma rádio-patrolha na rua! Uma investigação no meio da rua, não podia. Com estas palavras, repressão criminal, abrangí muitas, para que a Polícia Civil não dissesse que tinha sido sufocada pela Polícia Militar e nem esta dissesse que eu a tinha sufocado pela Polícia Civil.¹¹³

No tocante às Guardas Municipais a discussão girou em torno das questões de critérios para a sua constituição – se em qualquer município ou somente àqueles a partir de determinado número de habitantes –, a nomenclatura, se seria aproximada de uma estrutura policial ou de mera vigilância, e, ainda, a controvérsia sobre o seu armamento ou não:

¹¹² *Diário da Assembleia Nacional Constituinte (suplemento) (DANC)*, 24 jul. 1987, p. 100.

¹¹³ *Diário da Assembleia Nacional Constituinte (suplemento) (DANC)*, 24 jul. 1987, p. 100-101.

Constituinte Roberto Brant – [...] Finalmente a última emenda diz respeito ao problema das guardas municipais. Da forma como estão todos os municípios poderão criar as suas guardas municipais. Quem conhece a realidade municipal do Brasil pode atemorizar-se diante dessa perspectiva porque os pequenos municípios são sociedades ainda não suficientemente desenvolvidas e as prefeituras poderão criar guardas para repressão política, perseguição de adversários. Achava bom o critério da Comissão Afonso Arinos em que limita a 200 mil habitantes; municípios com mais de 200 mil habitantes e limitadas exclusivamente a exercer a vigilância sobre o patrimônio municipal, parques, museus, etc. Não devemos abrir muito essa válvula. [...]

Constituinte Cesar Maia¹¹⁴ – [...] Em relação às guardas municipais, também concordo com o Constituinte Roberto Brant, que o nome “guarda” não sei se é um nome adequado, eu preferia corpos de vigilantes e informar que são corpos de vigilantes desarmados.

Relator Ricardo Fiuza – [...] Eu parti de uma situação de fato [...] Eu acho que, por exemplo, um prefeito pega cinco ou seis pistoleiros, cangaceiros dele, e dá o título de guarda municipal. Elas existem, é uma situação de fato, a não ser que a Constituição proíba, mas a Constituição não pode proibir, por uma razão muito simples, porque no momento em que compete apenas a vigilância do patrimônio municipal, todo mundo pode contratar um vigia do patrimônio municipal, um patrimônio particular. Isso existe. Cidade acima de duzentos mil habitantes seria, vamos assim dizer, fugir à realidade brasileira, porque nós sabemos que este País está cheio de cidades que não tem duzentos mil habitantes e são cidades importantes. Em Pernambuco mesmo nós temos poucas com duzentos mil habitantes. Por esta razão é que eu frisei: “compete à vigilância do patrimônio municipal”. Agora, se houver um convênio com as Forças Policiais, nós temos situação de fato e se houver um convênio, esse convênio, naturalmente, a legislação deverá regulamentar, porque ela ficaria sob o comando das Forças Policiais e nesse caso seria uma forma de evitar um abuso. A rigor, o ideal seria acabar com essa história de guardas municipais, nós vamos conseguir? Põe um sujeito de farda e o camarada diz: “Não, é guarda do município, vigilante do município, vigilante noturno, guarda noturno, guarda de quarteirão”, qualquer coisa. Então é melhor reconhecer uma situação de fato e militar-lhe a competência à vigilância do patrimônio do que omitir. [...].

Constituinte Cesar Maia – Mas nos parece que qualificar “desarmados” é muito importante.

Relator Ricardo Fiuza – Eu acho que não pode se exigir que um vigia seja desarmado. É outra situação de fato. Você não pode colocar um vigia num quarteirão conhecido como de marginais, com ataque de marginais e o sujeito desarmado.

Constituinte Cesar Maia – [...] Talvez o fato deles estarem armados é que cria mais problemas contra eles, do que quando eles estão desarmados. Eu acho que essa questão de desarmar é uma questão de segurança pública da

¹¹⁴ Deputado constituinte Cesar Maia (PDT-RJ).

maior relevância. Os vigilantes armados, em geral, têm servido de fornecedores de armas para os marginais e para os bandidos. Eu acho que existe ações em cima deles só para tomar a arma.¹¹⁵

Na reunião realizada em 23 de maio de 1987, foi feita a leitura, discussão e votação do Substitutivo do Relator, já tendo analisado as emendas propostas e incorporado ou não algumas delas ao seu Anteprojeto inicial. No que se refere ao conceito de segurança pública, o Constituinte Ricardo Fiuza disse ter acolhido diversas emendas, aperfeiçoado o texto, e incluído a “incolumidade das pessoas e patrimônio”, além de substituir a expressão “assegurar a manutenção” por “preservação” da ordem pública, tornando, segundo ele, o conceito “mais abrangente e transparente”.¹¹⁶

Quanto aos órgãos responsáveis pela segurança pública, manteve o Deputado constituinte Relator a estrutura e as denominações do Anteprojeto sob a justificativa de evitar os antagonismos entre as Polícias:

Um dos grandes méritos dos aperfeiçoamentos introduzidos no Anteprojeto foi o de neutralizar o antagonismo entre Polícias Civil e Militar, sanando, de vez, a distorção de denominações que tantos prejuízos têm causado para a imagem dessas importantes e tradicionais instituições. Foi modernizado e aperfeiçoado o sistema policial brasileiro, com a atribuição, a cada polícia, de área de competência, eliminando zonas cinzentas e fazendo com que a ação de uma seja complementada pela outra, conforme os modernos estudos de polícia e o Direito do Estado comparados.¹¹⁷

Simplificou-se a competência das Guardas Municipais, retirando-se a parte relativa aos convênios com as Forças Policiais, ficando a redação com referência apenas à vigilância do patrimônio municipal. Além disso, incluiu em assuntos pertinentes à Subcomissão, mas que deveriam constar em outros Capítulos do texto da futura Constituição, a competência da União para legislar sobre as empresas e entidades públicas ou privadas que exerçam atividades de guarda ou vigilância, pois, à época, somente no Estado de São Paulo, tinha-se um efetivo próximo a 100 mil homens armados sem qualquer controle da União, dentre vigilantes, seguranças bancários, guardas noturnos e transportadores de valores.¹¹⁸

¹¹⁵ *Diário da Assembleia Nacional Constituinte (suplemento) (DANC)*, 24 jul. 1987, p. 100, 102.

¹¹⁶ *Diário da Assembleia Nacional Constituinte (suplemento) (DANC)*, 5 ago. 1987, p. 24.

¹¹⁷ *Diário da Assembleia Nacional Constituinte (suplemento) (DANC)*, 5 ago. 1987, p. 24.

¹¹⁸ “Somente no Estado de São Paulo, entre vigilantes particulares, empresas de segurança, segurança bancário, guardas-noturnos, e transportadores de valores, temos, sem qualquer controle da União, um efetivo próximo a 100 mil homens armados e, na maior parte dos casos, ‘uniformizados’. Deixar tais organizações sem um controle mais efetivo por parte da União seria, no mínimo, uma atitude imprudente. Foi isso que a presente inclusão procurou evitar”. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte (suplemento) (DANC)*, 5 ago. 1987, p. 24.

Todos os destaques e pedidos de votação em separado e emendas propostos durante a discussão e votação do Substitutivo do Relator foram rejeitados, pois não se alcançou, em votação, o número necessário para alteração do texto proposto, de modo que o Anteprojeto final da *IV–B Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança*, no que se refere à “Segurança Pública”, foi aprovado nos seguintes termos:

CAPÍTULO I

DEFESA DO ESTADO, DA SOCIEDADE E DE SUA SEGURANÇA

Seção V

Da Segurança Pública

Art. 18. A Segurança Pública é a proteção que o Estado proporciona à Sociedade para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

- I – Polícia Federal;
- II – Forças Policiais;
- III – Corpos de Bombeiros;
- IV – Polícias Judiciárias;
- V – Guardas Municipais.

Art. 19. A Polícia Federal, órgão permanente, instituída por lei, é destinada à:

- I – apurar 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 de entorpecentes e drogas afins;
- III – exercer a Polícia Marítima, Aérea e de Fronteira;
- IV – exercer a classificação e controle de diversões públicas, segundo dispuser a lei;
- V – exercer a Polícia Judiciária da União.

Parágrafo único. As normas gerais relativas à organização, funcionamento, disciplina, deveres, direitos e prerrogativas da Polícia Federal serão reguladas através de lei complementar, de iniciativa do Presidente da República, denominada de Lei Orgânica da Polícia Federal.

Art. 20. As Forças Policiais e os Corpos de Bombeiros são instituições permanentes e regulares, destinadas à preservação da ordem pública, organizadas pela lei, com base na hierarquia, disciplina e investidura militares, exercendo o Poder de Polícia de Manutenção da Ordem Pública, inclusive nas rodovias e ferrovias federais, forças auxiliares e reserva do Exército, sob a autoridade dos Governadores dos Estados membros, Territórios e Distrito Federal, no âmbito de suas respectivas jurisdições.

§ 1º – As atividades de policiamento ostensivo são exercidas com exclusividade pelas Forças Policiais.

§ 2º – Aos Corpos de Bombeiros competem as ações de defesa civil, segurança contra incêndios, busca e salvamento e perícias de incêndios.

§ 3º – A lei disporá sobre a estrutura básica e condições gerais de convocação ou mobilização das Forças Policiais e Corpos de Bombeiros.

Art. 21. As Polícias Judiciárias, anteriormente denominadas Polícias Cíveis Estaduais, são instituições permanentes, organizadas pela lei e destinadas, ressalvada a competência da União, a exercer a investigação criminal, a apuração de ilícitos penais, à repressão criminal e ao auxílio da função jurisdicional na aplicação do Direito Penal Comum, exercendo o Poder de Polícia Judiciária, nos limites de sua circunscrição, sob a autoridade dos Governadores dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal.

Art. 22. Às Guardas Municipais, sob a autoridade do Prefeito Municipal, compete a vigilância do patrimônio municipal.¹¹⁹

2.4 IV – Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições

Na IV Comissão Temática, o anteprojeto da IV–B Subcomissão foi recebido pelo Relator, Deputado Constituinte Prisco Viana (PMDB-BA), com pouquíssimas alterações. Nesta fase, coube ao Relator da Comissão estruturar uma proposta única, a partir dos três anteprojetos apresentados pelas respectivas subcomissões temáticas, e submetê-la à apreciação e votação do colegiado.

Do Anteprojeto relatado pelo Constituinte Ricardo Fiuza na Subcomissão, foram acrescentados pelo Constituinte Prisco Viana: i) incluir-se dentre as atribuições da Polícia Federal o que foi denominado de “polícia de minas”¹²⁰; ii) direção das Polícias Judiciárias por Delegados de Polícia, de carreira, cujo acesso se daria através de concurso público¹²¹; iii)

¹¹⁹ *Anteprojeto da Subcomissão*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-135.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2017.

¹²⁰ “Justificativa: As atividades ligadas à exploração dos recursos minerais estão hoje, no Brasil, dramaticamente carentes da ação do poder de polícia, inclusive da polícia judiciária, para garantir o exercício pacífico dos direitos outorgados a pessoas e empresas, bem como para administrar a concorrência de pretensões legais sobre a mesma área. Hoje, é uma indefinição sobre a qual pessoa de direito público interno compete para cumprir esse dever elementar para com a segurança dos direitos e a segurança pública. A Polícia Federal é, pois, o organismo mais recomendável para atuar nesse campo. Acresce a circunstância de que o subsolo é propriedade da União e a atividade de exploração mineral é concessão do Governo Federal”. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte (suplemento) (DANC)*, 2 jul. 1987, p. 84.

¹²¹ “Foram apresentadas ao art. 21 as seguintes emendas: Geraldo Melo; Ronaldo Cezar Coelho (3); Stélio Dias; João de Deus Antunes; Francisco Sales; Alarico Abib; Lídice da Mata; Maurício Fruet; Ivo Mainardi (3); José Tavares (2); Lélío Souza; Hélio Rosas. Deu-se em função dessas emendas, sobretudo em função de uma emenda do nobre Constituinte Ronaldo Cezar Coelho, uma nova redação ao art. 21, este relativo às antigas, ou às ainda polícias civis. A redação passaria a ser na forma do art. 42 do substitutivo, ele era 21 no anteprojeto e no substitutivo, 42. ‘Art. 42. As Polícias Judiciárias são instituições permanentes, organizadas por lei, dirigidas por Delegados de Polícia de carreira, destinadas, ressalvada a competência da União, a proceder a apuração de ilícitos penais, à repressão criminal e auxiliar a função jurisdicional na aplicação do Direito Penal Comum, exercendo os poderes de Polícia Judiciária, nos limites de suas circunscrições, sob a autoridade dos Governadores dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal’. Notem que apenas se deu uma outra redação para dizer que as polícias judiciárias serão dirigidas por delegados de polícia de carreira e em

reserva de lei estadual autorizativa para criação de guardas nos municípios com mais de 100 mil habitantes.¹²²

Durante a discussão e votação das mais de 569 emendas apresentadas perante a Comissão Temática, entrou em debate o dispositivo da proposta do Relator Prisco Viana que tratava da segurança nos Municípios, com seguinte teor:

Art. 43. Os Municípios com mais de cem mil habitantes, e os integrantes das regiões Metropolitanas e os que tenham interesse para o Patrimônio Histórico Nacional, poderão organizar órgãos de vigilância, subordinados aos Prefeitos Municipais, na forma que dispuser a lei estadual.¹²³

Colocou-se para votação em separado, em razão de destaque requerido pelo Deputado Constituinte Ruy Nedel (PMDB-RS), a supressão do artigo na íntegra. Os debates envolvendo tal dispositivo traziam em si não apenas uma discussão formal, do texto positivo proposto, mas a própria concepção de segurança pública e o papel dos Municípios na ordem constitucional em discussão:

Constituinte Paulo Ramos¹²⁴ – Sr. Presidente, encaminhado favoravelmente ao destaque. Verificamos em todo o Mundo que a polícia caminha para a unificação, e a nossa Assembleia Nacional Constituinte, embora, felizmente, ainda esteja numa fase intermediária, caminha para a pulverização dos órgãos de segurança, o que é profundamente lamentável. Teremos, então, nos diversos municípios com mais de 100 mil habitantes a possibilidade, também, da criação de vigilantes. É lamentável, porque a infraestrutura necessária para a criação de uma polícia é muito grande. Fico aqui a indagar aos nobres Constituintes onde serão formados os vigilantes.

função disso o parágrafo único estabelece: *‘Parágrafo único. Lei especial disporá sobre a carreira de Delegado de Polícia, aberta aos bacharéis em direito por meio de concurso público de provas e títulos’*. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte (suplemento) (DANC)*, 2 jul. 1987, p. 87.

¹²² “E acrescentar-se um art. 43, e esse art. 43 é para dar uma tentativa de dar uma disciplina mais aceitável à questão das guardas municipais que suscitou uma grande discussão, e trouxe a Brasília, algumas dezenas de prefeitos, sobretudo do Sul do País, notadamente de São Paulo, para defender as guardas municipais. Houve um prefeito que me disse que fazia argumentação e eu perguntei: O Sr. é o Prefeito? Ele disse: não. Sou o Secretário de Segurança do Município. Disse-me que, lá, tinha 180 guardas municipais em serviço, e era uma guarda muito bem organizada com 28 viaturas, que vinha atuando muito bem. Enfim, era uma questão a ser disciplinada, atendendo que o Brasil é diferente; atendendo que há situações econômico-sociais e políticas bastantes diversas de uma região para outra, e dentro, às vezes, até do próprio Estado. Então, propusemos um texto que nos parece mais adequado, transferindo a questão para a área própria: *‘Art. 43. Lei estadual poderá autorizar a criação e o regular funcionamento de guardas municipais, em municípios de mais de cem mil habitantes, sob a autoridade do prefeito municipal’*. Lei estadual, por se tratar de uma questão que tem mais a ver com uma questão dos municípios e os Estados. Não me pareceu adequado dar tratamento de norma de legislação federal a essa questão, entretanto, não tenho o ponto de vista irremovível e vamos ouvir a discussão da questão para depois chegarmos a uma conclusão”. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte (suplemento) (DANC)*, 2 jul. 1987, p. 87.

¹²³ *Relatório preliminar*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/Documentos/Avulsos/vol-124.pdf>>. Acesso em: 4 mar. 2017.

¹²⁴ Deputado constituinte Paulo Ramos (PMDB-RJ).

Andarão armados? Desarmados? Quais os critérios para a existência dessas guardas? Infelizmente, na Comissão que trata especificamente deste assunto, essa fase vai determinar um sério retrocesso na organização da segurança pública no País. Já que preservamos o dispositivo referente às guardas municipais, espero que pelo menos os nobres Constituintes meditem, tenham consciência e votem a favor do destaque apresentado pelo Constituinte Ruy Nedel. [...]

Constituinte Francisco Rossi¹²⁵ – [...] Não está claro de que forma os órgãos de vigilância ou guardas municipais poderiam ser criados e a quem seriam subordinados. Somos favoráveis à supressão [...].

Constituinte Ottomar Pinto¹²⁶ – [...] Segurança pública e informação são dois itens imprescindíveis que a sociedade brasileira reclama. Não se pode abrir mão deles. Temos o exemplo recente de um prefeito de uma grande capital brasileira que conseguiu vencer as eleições porque colocou a segurança pública como uma das preocupações principais, se eleito fosse. E, se bem disse, melhor o fez: instituiu uma guarda municipal em São Paulo. [...] Na nossa cidade no Vale do São Francisco, apesar de pequenina, havia os guardas municipais nos idos de 1950, que vigiavam à noite enquanto as famílias dormiam. No Rio de Janeiro, nas décadas de 50 e 60, as famílias as cotizavam, nas ruas e nos bairros, para manter uma guarda de vigilância noturna para defender a tranquilidade do seu repouso durante o sono. Não há por que considerar que as prefeituras ou as câmaras municipais sejam minoritárias e incapazes de decidir sobre o que é melhor para os seus municípios. Não há por que evitar se remeta aos legislativos municipais ou estaduais a competência para definir sobre essa matéria criada pela Constituição. A Constituição define as guardas municipais para evitar que elas proliferem à revelia de qualquer ordenamento puramente local, ao talante de quem quer que seja. Aqui é uma medida restritiva, que condiciona a criação dessas guardas a municípios com 100 mil habitantes, para evitar justamente o que o Relator da Subcomissão frisou, ou seja, que um prefeito de uma cidade pequena contrate pistoleiros, este bote um revólver na cintura para fazer vingança. Sr. Presidente, Srs. Constituintes, eliminar do texto constitucional as guardas municipais é querer decretar a minoridade permanente das prefeituras do interior brasileiro; é querer subtrair do povo do interior e das áreas metropolitanas, também, o direito a uma vigilância mais acentuada. Este comentário de que a tendência moderna é no sentido da unificação ou da unidade policial, se isso vier a acontecer, será um procedimento até antidemocrático. Sejam criadas organizações fortes, sem disciplina e hierarquia militar; um bando, um ajuntamento enorme de indivíduos armados sem um critério diretor de consciência e de treinamento permanente. Somos a favor das guardas municipais, pois são indispensáveis, e a prova evidente é que elas existem. Quando a Constituição se preocupa com isso é para dar certo sentido diretor a essas instituições que não podemos subtrair ao povo brasileiro. [...]

Relator Prisco Viana¹²⁷ – Sr. Presidente, apenas esclareço ao Constituinte Francisco Rossi que, quanto à destinação, estruturação, composição e a subordinação desses órgãos de vigilância que poderão ser definidos como guardas ou como vigilantes, transfere-se a decisão da questão para a lei

¹²⁵ Deputado constituinte Francisco Rossi (PTB-SP).

¹²⁶ Deputado constituinte Ottomar Pinto (PTB-RR).

¹²⁷ Deputado constituinte Prisco Viana (PMDB-BA).

estadual e estabelece-se a subordinação aos prefeitos. Esta foi uma das questões mais difíceis que enfrentamos. A dificuldade já decorria da nossa origem. No Nordeste, não temos intimidade com esta questão. Ela interessa, sobretudo, ao Centro e ao Sul do País. Cerca de meia centena de prefeitos, predominantemente de São Paulo, esteve em Brasília para discutir este assunto. Chegamos a um ponto de difícil definição, qual seja, a conceituação de guarda municipal. Há entendimentos variados a respeito. A fórmula adotada no Substitutivo é, de certo modo, política, para permitir que nas etapas posteriores a questão possa ser melhor esclarecida e definida. Foi esta a posição do Relator.¹²⁸

Posto em votação, após os encaminhamentos favoráveis e contrários, o destaque foi aprovado por 32 constituintes, contra 16. Dessa maneira, os membros da Comissão Temática suprimiram da redação do Anteprojeto o dispositivo que tratava dos municípios na segurança pública, apenas havendo referência à guarda municipal, em um inciso, como um dos órgãos da segurança.

Outra alteração substancial realizada pelos membros da Comissão temática foi em relação ao retorno das denominações das instituições policiais, que por ocasião do anteprojeto da Subcomissão haviam sido alteradas para “Forças Policiais” e “Polícias Judiciárias”, em detrimento de “Polícias Militares” e “Polícias Cíveis”, respectivamente, o que acabou revertido pelos Constituintes, após debates e votação, conforme se verifica pelos Anais da Assembleia Nacional Constituinte:

Sr. Presidente Jarbas Passarinho¹²⁹ – V. Exas. não de estar lembrados que ontem já votamos, aqui, o problema das vigilâncias. De maneira que uma parte das emendas está prejudicada quando volta ao problema da vigilância, mas há duas emendas que devem ser consideradas: Uma, do Constituinte Ronaldo Cezar Coelho, que pede a modificação da terminologia – ao invés de chamar Polícia Judiciária passa a se chamar Polícia Civil; e outra do Constituinte Iram Saraiva, que mantém Polícia Judiciária, mas acrescentada de técnicas e especializadas.¹³⁰ Então, são duas emendas que temos que ver, separadamente. Em primeiro lugar, se a emenda do Constituinte Ronaldo Cezar Coelho vingar, automaticamente, a outra emenda estará prejudicada. [...]

¹²⁸ *Diário da Assembleia Nacional Constituinte (suplemento) (DANC)*, 8 ago. 1987, p. 139-140.

¹²⁹ Senador constituinte Jarbas Passarinho (PDS-PA).

¹³⁰ *Emenda 4S0344-9*, Senador constituinte Iram Saraiva (PMDB-GO): “*Art. 39. A segurança pública é a proteção que o Estado proporciona à sociedade para assegurar a manutenção da ordem pública, através dos seguintes órgãos: I – Polícia Federal; II – Forças Policiais; III – Corpos de Bombeiros; IV – Polícias Judiciárias, Técnicas e Especializadas; V – Guardas Municipais*”. Justificação: A expressão Polícia Judiciária é muito restritiva e diz respeito apenas à polícia que cuida da parte de inquérito. E a expressão não é abrangente. Existe também a polícia técnica, que cuida principalmente da perícia e a polícia especializada, que cuida de determinados tipos de investigações e delitos. Esta a razão da emenda”. *Emendas ao Substitutivo*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-123.pdf>>. Acesso em 4 mar. 2017.

Constituinte Ronaldo Cezar Coelho¹³¹ – [...] nós deveríamos consagrar, neste texto, um repúdio ao empequenecimento da Polícia Civil de nosso País. [...] Não chamar a Polícia Civil ou chamá-la de Polícia Judiciária é uma restrição, é um erro técnico, porquanto a competência de polícia judiciária é parte da competência da Polícia Civil. [...] A função delegada de polícia judiciária é exclusiva de um civil, de um delegado, na Polícia Civil; [...] acho inadequada de Força Policial o que deveríamos chamá-la, como sempre chamamos no Brasil, de Polícia Militar. [...] Temos que chamar a Polícia Civil de Polícia Civil. Temos que prestigiá-la, dando-lhe a exclusividade na organização do processo. A exclusividade a civis, a delegados de polícia, como reza o Código de Processo. [...]

Constituinte Ricardo Fiuza¹³² – [...] Nunca, em toda a minha vida parlamentar, que já vai para o quinto mandato, nunca vi um *lobby* tão bem organizado, no melhor sentido da palavra. Na realidade, os interesses eram extremamente conflitantes. [...] Não adianta ter ilusões, nós sabemos que em quase todos os Estados do Brasil existe uma animosidade entre Polícia Civil e Polícia Militar. [...]

Relator Prisco Viana – [...] o dispositivo [...] resultou de uma tentativa de conciliar as diversas tendências. Realmente, é uma questão complicada porque nem as polícias se entenderam, nem se conseguiu, no âmbito das Subcomissões, o entendimento. [...] Acho, no entanto, que se nós vamos aceitar retornar à denominação de Polícia Civil teríamos que aceitar, também, o retorno à denominação de Polícia Militar, e como a emenda não trata desta questão, tecnicamente, eu vejo um complicador; por tanto eu não dou acolhimento à emenda. [...]

Presidente Jarbas Passarinho – Faço uma pergunta ao Constituinte Ronaldo Cezar Coelho. Pergunto se S. Exa., diante das explicações dadas, especialmente das ponderações do Relator, admite que na sua emenda proposta também mudaria a terminologia para Polícia Militar?

Constituinte Ronaldo Cezar Coelho – Sr. Presidente, seria repudiar a Constituição de 37 e colocar, como em todos os textos constitucionais, Polícia Militar. Concordo, inteiramente. [...]

Presidente Jarbas Passarinho – [...] Assim, para evitar uma situação esdrúxula, que seria mudar a denominação de uma e não da outra, e como o Relator colocou isso como um empecilho, é que eu fiz a pergunta. O Constituinte tem autorização para poder acrescentar à emenda dele num outro sentido. Se o fez, já consolidou. Pergunto aos Srs. Constituintes se estão de acordo com a emenda do Constituinte Ronaldo Cezar Coelho, isto é, passar a chamar em vez de Forças Policiais, Polícias Militares, em vez de Polícias Judiciárias, Polícias Civis, os que estiverem de acordo queiram ficar de pé. Os que estiverem sentados são contra. (Pausa). Pela amostragem do Plenário, está rejeitada a emenda, pois eu contei 25 votos.

Constituinte Osmir Lima¹³³ – Sr. Presidente, requeiro verificação.

¹³¹ Deputado constituinte Ronaldo Cezar Coelho (PMDB-RJ).

¹³² Deputado constituinte Ricardo Fiuza (PFL-PE).

¹³³ Deputado constituinte Osmir Lima (PMDB-AC).

Constituinte Hélio Rosas¹³⁴ – Sr. Presidente, eu requeiro que seja feita a votação nominal.

Presidente Jarbas Passarinho – Ambos os Srs. Constituintes serão atendidos. Quem votar “Sim”, vota em favor da emenda, mudando a denominação. Quem permanecer com o substitutivo, vota “Não”. [...] Votaram “SIM” 33 Srs. Constituintes e “NÃO” 11. Aprovada a emenda. [...] Então, o que era Força Policial passa à Polícia Militar e o que era Polícia Judiciária passa à Polícia Civil.

Assim, foi aprovada a alteração das denominações das instituições policiais, mantendo-se os nomes pelas quais eram conhecidas. O retorno dos nomes das Polícias e a supressão do artigo tratando das guardas municipais/vigilantes foram as duas alterações, por emenda constituinte e destaque de votação, empreendidas no âmbito da Comissão Temática.

Além disso, ocorreram algumas tentativas de alteração do texto do Relator, porém todas as emendas restaram rejeitadas, tais como: inclusão da Polícia Rodoviária Federal entre os órgãos de segurança pública¹³⁵; supressão das atribuições da Polícia Federal em relação à apuração das infrações penais “contra a ordem política e social”¹³⁶; supressão da expressão “polícia de minas”, dentre as atribuições da Polícia Federal¹³⁷; supressão da atribuição da Polícia Federal de “exercer a classificação e controle de diversões públicas,

¹³⁴ Deputado constituinte Hélio Rosas (PMDB-SP).

¹³⁵ *Emenda 4S0247-7*, Deputado constituinte Airton Cordeiro (PDT-PR): “Justificação: A Polícia Rodoviária Federal presta inestimáveis serviços no policiamento das rodovias federais e até mesmo na prestação de socorro às vítimas de desastre. A maioria de seus integrantes tem excelente formação técnica e intelectual, muitos dos quais diplomados em curso superior. O policiamento das rodovias torna-se cada vez mais importante, na medida em que aumenta o crime organizado, como tráfico de drogas, assalto a caminhoneiros e outros delitos de repercussão interestadual. Integrar a Polícia Rodoviária Federal entre os órgãos da Segurança Pública é não só fazer justiça a seus competentes integrantes, mas acima de tudo, meio de aumentar a segurança nas estradas brasileiras”. *Emendas ao Substitutivo*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-123.pdf>>. Acesso em: 4 mar. 2017.

¹³⁶ *Emenda 400027-7*, Deputado constituinte José Genoíno (PT-SP): “Justificativa: Trata-se de retirar da Polícia Federal qualquer caráter de polícia política. Seu papel deve ser o de contribuir para a segurança pública e de colaborar com o Poder Judiciário e o Ministério Público na apuração das infrações criminais nos casos que envolvam atividades criminosas em âmbito interestadual ou internacional, bem como de prevenir tais agressões”. *Emendas ao Anteprojeto das Subcomissões*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-120.pdf>>. Acesso em: 4 mar. 2017.

¹³⁷ *Emenda 4S0256-6*, Deputado constituinte Ricardo Fiuza (PFL-PE): “Justificativa: A competência da Polícia Federal em combater o contrabando ou descaminho de ouro ou pedras preciosas, exercendo, portanto, a polícia de minas, está contida no item I do artigo 40 do mesmo substitutivo, quando se refere à apuração de infrações penais em detrimento de bens, serviços e interesse da União. As jazidas no subsolo são bens da União que tem relevante interesse que essas riquezas permaneçam no País e não sejam contrabandeadas para o exterior ou desviadas ilegalmente ao comércio clandestino”. *Emendas ao Substitutivo*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-123.pdf>>. Acesso em: 4 mar. 2017.

segundo dispuser a lei”¹³⁸; supressão das expressões “investidura militar” e “são forças auxiliares e reserva do Exército”, do dispositivo referente às Polícias Militares¹³⁹; supressão da atribuição dos Corpos de Bombeiros de realizar perícias de incêndio¹⁴⁰; exigência de que as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros fossem comandadas por oficiais do último posto das respectivas corporações¹⁴¹; fixação de teto para remuneração dos policiais militares com base nos limites correspondentes aos postos e graduações do Exército.¹⁴²

¹³⁸ *Emenda 4S0396-1*, Deputado constituinte José Genoíno (PT-SP): “Justificação: As atividades e a própria formação profissional da Polícia Federal não a aproximam do trabalho artístico e cultural, não cabendo, portanto, ao órgão qualquer vinculação com as diversões públicas. As questões culturais devem ser tratadas pelos seus organismos específicos, no caso, por um Conselho de Ética, integrado por representantes da sociedade civil organizada. Esse Conselho deverá informar e esclarecer o público quanto a natureza, o conteúdo e a propriedade da faixa etária no que se refere aos espetáculos de diversões e, de classificação por faixa etária e horário no concernente aos programas das empresas de telecomunicações. Justifica-se, portanto, a supressão aqui sugerida, quanto ao Conselho de Ética proposto, pretende-se deverá estar vinculado ao Ministério da Cultura”. *Emendas ao Substitutivo*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-123.pdf>>. Acesso em: 4 mar. 2017.

¹³⁹ *Emenda 4S0334-1*, Deputada constituinte Lídice da Mata (PCdoB-BA): “Justificação: Essas formulações dão um caráter paramilitar a essas polícias desviando suas funções de ir à segurança pública. Retirando-se essas formulações, o artigo colocado pelo relator, com todos os seus parágrafos, é aceitável”. *Emendas ao Substitutivo*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-123.pdf>>. Acesso em: 4 mar. 2017. *Emenda 400026-9*, Deputado constituinte José Genoíno (PT-SP): “Justificativa: Trata-se de tirar das Polícias Estaduais o caráter de corporações militares e de extinguir a sua condição de ‘forças auxiliares e reservas do Exército’, devolvendo-lhes a autonomia e especializando-as nas funções de prevenção e controle do crime”. *Emendas ao Anteprojeto das Subcomissões*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-120.pdf>>. Acesso em: 4 mar. 2017.

¹⁴⁰ *Emenda 4S0268-0*, Deputado constituinte Stélio Dias (PFL-ES): “Justificativa: Os Corpos de Bombeiros são integrados por profissionais adestrados na prevenção e principalmente no combate a incêndios. A atividade pericial, objetivando a determinação das causas dos incêndios, formas de propagação, há de ser desenvolvida, pela mesma razão, por profissionais com formação técnico-universitária, com amplos e específicos conhecimentos de engenharia civil, elétrica, mecânica, eletrônica, química, industrial e de física, ocupantes de cargos próprios, aptos, pois, a emitirem laudos adequados à apuração de crime ou de ilícito civil. Tais profissionais, peritos criminais, integram a estrutura das unidades de polícia científica das Polícias Civis dos Estados, responsáveis, hoje, por essa atividade pericial, que se insere no campo maior da atividade de polícia judiciária. A perícia, portanto, escapa ao campo de atuação do bombeiro, adestrado que foi, apenas para combater incêndios. A sua preparação lhe faculta, quando muito, conhecimentos para atuar preventivamente, vistoriando locais, exigindo a colocação de dispositivos contra fogo, etc.”. *Emendas ao Substitutivo*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-123.pdf>>. Acesso em 4 mar. 2017.

¹⁴¹ *Emenda 4S0091-1*, Deputado constituinte Paulo Ramos (PMDB-RJ): “Seja dada ao art. 41 a seguinte redação: ‘As Forças Policiais e os Corpos de Bombeiros são instituições permanentes e regulares, comandadas por oficiais do último posto das respectivas Corporações, organizados pela lei com base na hierarquia e disciplina, exercendo o poder de polícia de manutenção da ordem pública e prevenção criminal, inclusive nas rodovias e ferrovias federais; são forças auxiliares e de reserva do Exército nas funções constitucionais destes, enquanto instituições destinadas à preservação da ordem pública, permanecem sob a autoridade dos Governadores dos Estados Membros, Territórios e Distrito Federal’. Justificação: As Forças Policiais e os Corpos de Bombeiros exigem, para o preenchimento do cargo de Comandante Geral, de profissionais oriundos dos seus quadros. É uma aspiração e uma forte reivindicação da oficialidade. Outro ponto importante consiste em fazer expressa referência à prevenção criminal, posto que convém completar o sistema com a polícia de repressão criminal, já prevista”. *Emendas ao Substitutivo*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-123.pdf>>. Acesso em: 4 mar. 2017.

¹⁴² *Emenda 4S0097-1*, Deputado constituinte Farabulini Júnior (PTB-SP): “Ao art. 41 acrescentar: ‘... não podendo seus postos ou graduações ter remuneração superior à fixada para os postos e graduações correspondentes no Exército’. Justificativa: O Nobre Relator Deputado Prisco Viana não consagrou o que se contém no § 4º da Constituição vigente, enquanto limita a remuneração dos Policiais Militares, integrantes, hoje, das Forças

Tentou-se aprovar, ainda, mas também foram rejeitadas na votação, emendas constituintes sobre: inclusão, dentre as atribuições das Forças Policiais, do exercício do poder de polícia de manutenção da ordem pública “mediante ações preventivas e repressivas”¹⁴³; supressão da expressão “repressão criminal”, no que tangencia às atribuições da Polícia Judiciária¹⁴⁴; inclusão das atribuições de polícia administrativa à Polícia Civil e também a sua exclusividade no exercício da investigação criminal.¹⁴⁵ Tudo rejeitado em sede de votação das emendas e destaques.

Policiais e dos Corpos de Bombeiros. A regra constitucional é absolutamente indispensável para uniformização do teto, em nível de vencimentos e proventos. A prática demonstra a indeclinável necessidade de medida legal que obrigue o ajustamento”. *Emendas ao Substitutivo*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-123.pdf>>. Acesso em: 4 mar. 2017.

¹⁴³ *Emenda 400313-6*, Deputado constituinte José Freire (PMDB-GO): “Justificativa: O anteprojeto, conteúdo do relatório da Subcomissão, fixou a destinação reservada às Forças Policiais dos Estados membros, Territórios e do Distrito Federal. Porém, deixou de instrumentalizar o trabalho a ser desempenhado por essas mesmas Forças, dando aos seus integrantes os fundamentos legais para o exercício de suas funções. A emenda proposta tem por objetivo criar o instituto do ‘estrito cumprimento do dever legal’, embasamento jurídico indispensável ao exercício da Função Policial”. *Emendas ao Anteprojeto das Subcomissões*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-120.pdf>>. Acesso em: 4 mar. 2017.

¹⁴⁴ *Emenda 4S0114-4*, Deputado constituinte Ivo Mainardi (PMDB-RS): “Justificativa: A Doutrina, e dessa a boa prática democrática, tem demonstrado que a independência dos Poderes, atuando interdependentes e harmônicos, é um dos baluartes e fiel do regime democrático, o qual todos de bom senso, querem ver preservados. Assim, admitindo-se que uma organização de Polícia (Polícia Judiciária) concentre excessivos poderes, estes poderão até comprometer o Poder, comprometendo certamente a acepção da democracia. Daí, se a Polícia Judiciária mantiver a repressão criminal, esta ferirá a propalada independência dos Poderes, já que a repressão criminal pertence de direito e de fato, ao Poder Judiciário. A Polícia Judiciária, assim como a Força Policial (Polícia Militar) e o Ministério Público e o serviço carcerário (penitenciário), são em realidade apenas subsistemas, com competência de ‘Repressão Criminal’ limitada. Daí, a não poder ser ela, atribuída apenas à Polícia Judiciária, que além de ser subsistema, integra o Poder Executivo e não o Judiciário, este último sim, verdadeiramente encarregado da repressão criminal. A sanção criminal ocorre pela sentença transitada em julgado, a qual é competência exclusiva do Estado, através do Poder Judiciário, e jamais do Poder Executivo, muito menos de uma de suas expressões primárias, a polícia, que, no caso específico da Polícia Judiciária, é apenas auxiliar”. *Emendas ao Substitutivo*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-123.pdf>>. Acesso em: 4 mar. 2017.

¹⁴⁵ *Emenda 4S0076-8*, Deputado constituinte Ronaldo Cezar Coelho (PMDB-RJ): “[...] Ao atribuir, com bastante propriedade, a competência exclusiva da Polícia Militar (ou das ‘Forças Policiais’ – como preferiu o douto Constituinte-Relator) de exercer o policiamento ostensivo, dispôs Sua Excelência a definir, com clareza, as atribuições das duas organizações policiais (militar e civil). Porém, como admitiu durante sessão de votação do anteprojeto (vide anais), por razões que ele desconhecia naquele momento e somente percebidas durante a referida sessão, deixou de constar a ‘exclusividade’ das funções de polícia judiciária, ressaltando-se, obviamente, a competência da União de atribuir-se a outras organizações, que exercem o poder de polícia administrativa, a função de apurar ilícitos penais e reprimir o crime, como é o caso da Polícia Federal e dos funcionários das repartições florestais (v. Código Florestal). Desse modo, é imperioso fazer constar no texto da citada exclusividade da função de polícia judiciária atribuída à Polícia Civil, tal qual se fez inserir no § 1º do artigo 42, com relação à Polícia Militar (ou Forças Policiais). É necessária, ainda, a atribuição do poder de polícia administrativa à Polícia Civil, excluindo-se, por óbvio, a atividade de policiamento ostensivo exercida pela Polícia Militar ou Forças Policiais, em virtude de caber à Polícia Civil o exercício de ações nitidamente de controle e prevenção, tais como: a vigilância sobre as atividades ilegais de jogos, exploração da credulidade pública (quiromancia), diversões públicas, casas (suspeitas) de prostituição, clubes, cabarés, boates, exposições, festivais, atividades que possam revelar-se atentatórias à moralidade pública (polícia de costumes) e à corrupção de menores; controle, registro, vigilância sobre confecção, circulação, venda de armas, munições, explosivos e assemelhados; identificação civil; controle e autorização para porte de arma, etc. Inclui-se o exercício dos poderes de polícia administrativa, inerentes que são às atribuições normais do Delegado de Polícia, também quando processa a identificação civil e criminal, registra e licencia veículos, habilita condutores de veículos, expede atestados de antecedentes, de residência, de pobreza, de vida, alvarás para produtos controlados e faz

Assim, o Anteprojeto Constitucional da *IV – Comissão de Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições*, no que se refere à Segurança Pública, foi aprovado em 14 de junho de 1987 nos seguintes termos:

Título II

Da Defesa do Estado

Capítulo V

Da Segurança Pública

Art. 32. A Segurança Pública é a proteção que o Estado proporciona à Sociedade para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

- I – Polícia Federal;
- II – Polícias Militares;
- III – Corpos de Bombeiros;
- IV – Polícias Civis;
- V – Guardas Municipais.

Art. 33. À Polícia Federal, instituída por lei como órgão permanente é destinada a:

I – apurar 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 de entorpecentes e drogas afins;

III – exercer a polícia marítima, aérea, de fronteira e de minas;

IV – exercer a classificação e controle de diversões públicas, segundo dispuser a lei;

V – exercer a Polícia Judiciária da União.

Parágrafo único. As normas gerais relativas à organização, funcionamento, disciplina, deveres, direitos e prerrogativas da Polícia Federal serão reguladas através de lei complementar, de iniciativa do Presidente da República, denominada Lei Orgânica da Polícia Federal.

Art. 34. As Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros são instituições permanentes e regulares, destinadas à preservação da ordem pública, com base na hierarquia, disciplina e investidura militares; exercem o poder de polícia de manutenção da ordem pública, inclusive nas rodovias e ferrovias federais, sob a autoridade dos Governadores dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal; são forças auxiliares do Exército e reserva deste para fins de mobilização.

§ 1º. As atividades de policiamento ostensivo são exercidas com exclusividade pelas Polícias Militares.

§ 2º. Aos Corpos de Bombeiros compete as ações de defesa civil, segurança contra incêndios, busca e salvamento e perícias de incêndios.

§ 3º. Os Municípios poderão criar serviços de prevenção e combate a incêndios sob supervisão e organização dos Corpos de Bombeiros, na forma que a lei estabelecer.

§ 4º. A lei disporá sobre a estrutura básica e condições gerais de convocação ou mobilização das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros.

Art. 35. As Polícias Cíveis são instituições permanentes, organizadas por lei, dirigidas por Delegados de Polícia de carreira, destinadas, ressalvada a competência da União, a proceder à apuração de ilícitos penais, à repressão criminal e auxiliar a função jurisdicional na aplicação do Direito Penal comum, exercendo os poderes de Polícia Judiciária, nos limites de suas circunscrições sob a autoridade dos Governadores dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal.

Parágrafo único. Lei especial disporá sobre a carreira do Delegado de Polícia, aberta aos bacharéis em direito por meio de concurso público de provas e títulos.¹⁴⁶

2.5 Comissão de Sistematização

A Comissão de Sistematização foi instalada em abril de 1987, porém, exerceu suas funções de forma mais significativamente após o encerramento das atividades das Comissões Temáticas e recebimento de seus respectivos anteprojetos para compatibilizar um texto preliminar para discussão. Nesta fase foram recebidas as Emendas Populares e realizaram-se as audiências públicas sobre tais propostas do povo.

O primeiro projeto sistematizado foi apresentado em 26 de junho de 1987 e apenas reunia formalmente os anteprojetos oriundos das Comissões, tendo recebido neste momento 5.624 emendas ao seu texto. Ocorre que esse projeto continha, “a par de virtudes e inovações elogiáveis, inconsistências, superfetções, desvios e, acima de tudo, a ausência de um fio condutor filosófico”, por isso o Relator da Comissão de Sistematização, Deputado Constituinte Bernardo Cabral (PMDB-AM), apresentou, no início de julho de 1987, o Projeto de Constituição, também denominado de “Projeto Zero”, que seria o marco inicial para discussão de novas propostas. No que refere ao capítulo da Segurança Pública, o “Projeto Zero” manteve os termos da redação proposta e aprovada na IV Comissão Temática.

Não obstante, foram apresentadas 20.791 emendas, das quais 5.237 tinham origem nas etapas anteriores e 122 foram Emendas Populares¹⁴⁷, sendo que destas apenas 83 preencheram as exigências regimentais e puderam ser defendidas em audiências públicas convocadas pela Comissão de Sistematização, realizadas entre 26 de agosto a 4 de setembro

¹⁴⁶ *Diário da Assembleia Nacional Constituinte (suplemento) (DANC)*, 22 ago. 1987, p. 154-155.

¹⁴⁷ *Emendas Populares*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-258.pdf>>. Acesso em 2 abr. 2017.

de 1987. Tangenciando o tema da segurança pública e instituições policiais foram apresentadas 6 Emendas Populares à Assembleia Nacional Constituinte:

Emenda Popular n.º 3

“Art. – A lei disporá sobre a criação de Delegacias de Defesa dos Direitos do Cidadão, em todos os Municípios do território nacional”¹⁴⁸

Emenda Popular n.º 38

“Art. – Compete à União:

I – organizar e manter a Polícia Rodoviária Federal;”

“Art. – A Polícia Rodoviária Federal é também um órgão de Segurança Pública.

Parágrafo único – A Polícia Rodoviária Federal, corporação específica e subordinada ao órgão executivo de política de trânsito do Governo Federal, instituída por lei, destina-se ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais, zelando, nas respectivas faixas de domínio, pela segurança do tráfego, do trânsito e dos próprios da União, prevenindo e coibindo infrações ou transgressões das leis, regulamentos e posturas administrativas pertinentes, colaborando com as autoridades administrativas e judiciárias no combate ao crime, ao tráfico de drogas, à sonegação, ao contrabando e ao descaminho”.¹⁴⁹

Emenda Popular n.º 84

“Art. – A manutenção da censura dos espetáculos de diversões públicas vinculada ao Departamento de Polícia Federal”.¹⁵⁰

Emenda Popular n.º 94

“Suprima-se o parágrafo único do Art. 255 do Projeto de Constituição, da Comissão de Sistematização”.¹⁵¹

¹⁴⁸ Autor: Antonio Filgueira Fortuna (representante da Zona Itapagipana).

¹⁴⁹ Subscrita por 175.623 eleitores e apresentada por três entidades responsáveis: União do Policial Rodoviário do DNER – “Casa do Inspetor”; Associação da Patrulha Federal do Paraná; Associação Nacional da Polícia Rodoviária Federal.

¹⁵⁰ “Justificativa: Entendemos censura como a análise de obras destinadas a diversões públicas, com a finalidade de classificá-las etariamente. Não se confunde, pois, essa atividade com a proibição pura e simples ou com a mutilação de espetáculos. A atuação do órgão encarregado dessa verificação deve estar voltada para a formação do menor e para a preservação dos valores familiares, religiosos, morais e sociais do povo brasileiro, cingindo-se unicamente às diversões públicas – com destaque para aquelas que, como a televisão, atingem maior público, de forma indiscriminada. Uma das funções do Estado é a preservação de princípios éticos, indispensáveis à vida em sociedade, através da defesa de costumes sadios, da manutenção da nacionalidade e da ordem social. Isto só pode ser feito por intermédio de um organismo estatal que, por sua própria estrutura, seja capaz de evitar os abusos ou coibi-los, com ação pronta e resoluto. Por isso, propomos também, nesta Emenda, que a verificação e o controle das diversões públicas sejam atribuições da Polícia Federal, de vez que esse órgão dispõe de suficiente credibilidade, isenção, independência, força e presteza de ação, para fazer cumprir as leis, que esperamos sejam elaboradas para regular adequada e eficazmente essa atividade”. Subscrita por 67.136 eleitores e apresentada por três entidades responsáveis: Associação Nacional dos Censores Federais; Associação Nacional dos Servidores do DPF; Associação dos Delegados de Polícia Federal.

¹⁵¹ “Justificativa: Dispõe o Art. 255 do Projeto de Constituição: ‘Art. 255 – As Polícias Civis são instituições permanentes, organizadas por lei, dirigidas por Delegados de Polícias de carreira, destinados, ressalvada a competência da União, a proceder a apuração de ilícitos penais, a repressão criminal e auxiliar a função jurisdicional na aplicação do Direito Penal Comum, exercendo os poderes de Polícia Judiciária, nos limites

Emenda Popular n.º 97

“Art. – As Forças Policiais e os Corpos de Bombeiros são instituições permanentes e regulares, destinadas à preservação da ordem pública, com base na hierarquia e disciplina, sob a autoridade dos Governadores dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, podendo, em caso de estado de sítio ou intervenção federal, ser submetidas ao comando supremo do Presidente da República.

Art. – Lei estadual disporá sobre a criação de Guarda Municipal, nos municípios com mais de cem mil habitantes, subordinada ao Prefeito Municipal e com a função de auxiliar das Forças Policiais”.¹⁵²

Emenda Popular n.º 102

“Art. 88
 § 1º –
 § 2º – São equivalentes os critérios para a aposentadoria e transferência à inatividade no serviço público civil e militar, exceto quanto aos policiais

de suas circunscrições, sob a autoridade dos Governadores dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal’. E seu parágrafo único: *‘Parágrafo único – Lei especial disporá sobre a carreira de Delegado de Polícia, aberta aos bacharéis em Direito por meio de concurso público de provas e títulos’.* O ‘caput’ do artigo em questão é abrangente e esgota a matéria. É razoavelmente sintético, como deve ser todo dispositivo constitucional. Por outro lado, ao institucionalizar as polícias Federal, Militares, Corpos de Bombeiros e Guardas Municipais, a Constituinte não dispensou tratamento especial às suas respectivas classes dirigentes, não se justificando que o faça em relação à Polícia Civil somente. Seria ferir o princípio universal da isonomia”. Entidades responsáveis: Associação dos Escrivães de Polícia do Estado de São Paulo; Associação dos Papiloscopistas Policiais do Estado de São Paulo; Associação dos Investigadores de Polícia do Estado de São Paulo.

¹⁵² “Justificativa: Os governos que se sucederam no Brasil, a partir do Estado Novo, desfiguraram o papel institucional das polícias estaduais, isto é, o de garantir a segurança do cidadão. Em detrimento desta, e em função da segurança estatal, as forças policiais foram objeto de militarização incompatível com as suas tarefas, em manifesto prejuízo para os seus contingentes funcionais subalternos, bem como para o seu regular desempenho. Perfeita e irresponsável relação entre causa e efeito. Em tempos de Constituinte, almejamos a modernização das instituições nacionais, dentre as quais está incluída a Polícia. É necessário transformar as instituições, corrigindo distorções e ajustando-as ao estágio democrático da sociedade brasileira. Esta Emenda Popular não tem o propósito de ‘acabar’ com a Polícia, como afirmam insidiosamente os inimigos das reformas, os reacionários de sempre. Os cidadãos e entidades que, valendo-se de faculdade conferida pelo Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte, subscrevem esta emenda, mais que um direito subjetivo exercitam o sagrado dever da participação popular em decisões importantes da Nação. Tudo, aliás, se resume no editorial ‘Questão Institucional’, do Jornal do Brasil, de 07/12/86, cuja conclusão é incisiva: *‘A sociedade tem todo o direito de esperar da Constituinte uma redefinição competente do sistema policial, de modo a restabelecer sua origem civil e reincorporá-lo às suas funções primárias de segurança pública’*”. Entidades responsáveis: Associação dos Professores Licenciados da Bahia; Associação Beneficente e Cultural da Polícia Civil da Bahia; Sindicato dos Jornalistas Profissionais do Estado da Bahia.

militares, que se inativarão voluntariamente aos trinta anos de serviço, com proventos integrais [...].^{153 e 154}

Art. 12

j) ninguém poderá ser preso senão em flagrante de delito, ou por ordem escrita de juiz competente;

l) qualquer preso deverá ser encaminhado, no máximo, até 12 horas após efetivada a prisão, ao juiz criminal, que iniciará a instrução, garantindo-lhe a mais ampla defesa”.

Ao mesmo tempo em que começaram a ser realizadas as audiências públicas da Comissão de Sistematização para discussão das Emendas Populares, o Relator apresentou um novo texto, o Substitutivo 1, mais enxuto e compacto na sua redação, tendo recebido mais 14.320 emendas. Em relação ao capítulo da Segurança Pública, reduziu-se a um artigo com três parágrafos:

Título VI

Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas

Capítulo III

Da Segurança Pública

Art. 194 – A Segurança Pública é a proteção que o Estado proporciona à Sociedade para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I – polícia federal;

II – polícias militares;

III – corpos de bombeiros militares;

¹⁵³ “1 - Justificativa: Pretender-se que um policial militar, que geralmente ingressa nas Corporações PM após atingirem a maioria, continue trabalhando em um serviço grandemente desgastante será impedir a renovação dos quadros e, ao mesmo tempo, obrigar a que os Estados membros tenham suas PM com homens que, devido às idades, já não conseguirão produzir em igualdade de condições com aqueles que deverão substituí-los. A idade, conquanto dê ao policial militar experiência, também lhe exaure as forças necessárias ao exercício pleno da profissão. Além do mais, como é notório, os policiais militares, seja pela condição de policiais, seja pela de sujeitos à disciplina militar, não possuem jornada de trabalho fixa, como os demais trabalhadores brasileiros, o turno de trabalho que executam, nos Estados membros sempre carentes de recursos, é sempre superior àquele que se exige do comum dos mortais, na maioria das vezes fazendo-se a desoras, em período noturno, com pouco espaço de tempo que lhe possibilite a recuperação e o lazer. Não se pretende qualquer benefício maior do que aquele que já lhes regula o tempo de serviço que emprestam ao Estado: pelo contrário, pretende-se unicamente que não se lhes seja exigida condição que lhes impossibilite de transferir-se à reserva remunerada enquanto ainda têm condições e capacidade de adaptarem-se à vida que levam os aposentados. Ingressando nas PM aos 20 anos, dificilmente nela permanecerão até completar 35 anos de trabalho, mesmo porque, devido aos desgastes, fatalmente ver-se-ão aposentados através do instituto da incapacidade física, da aquisição de moléstias, etc. É necessário não desestimular àqueles a quem interessa a atividade policial militar como profissão de caráter permanente. 35 anos de serviços, não condizem com a realidade e vão muito além da capacidade física do ser humano empregado na vigilância da paz e tranquilidade públicas dos seus semelhantes”.

¹⁵⁴ Subscrita por 39.247 eleitores e apresentada pelas entidades responsáveis: Polícia Militar do Estado de Goiás; Associação dos Militares Inativos do Estado de Goiás; Clube dos Oficiais da Polícia Militar do Estado de Goiás.

IV – polícias civis;

V – guardas municipais.

§ 1º – As polícias militares, destinadas ao policiamento ostensivo, as polícias civis, destinadas à apuração das infrações penais, e os corpos de bombeiros militares são subordinados aos Governos Estaduais, cabendo às guardas municipais a proteção do patrimônio Municipal.

§ 2º – As atribuições da polícia federal serão exercidas sem prejuízo da atuação de outros órgãos públicos federais em suas respectivas áreas de competência.

§ 3º – As normas gerais relativas à organização, funcionamento, disciplina, deveres, direitos e prerrogativas da polícia federal serão reguladas através de lei complementar, de iniciativa do Presidente da República, denominada Lei Orgânica da Polícia Federal.¹⁵⁵

Na 22ª Reunião Extraordinária da Comissão de Sistematização, realizada em 31 de agosto de 1987, foi debatida a Emenda Popular n.º 38, referente à Polícia Rodoviária Federal, cujos representantes formavam um grupo de pressão junto aos Constituintes e tentavam constitucionalizar sua instituição como órgão da segurança pública, não tendo logrado êxito no lobby realizado durante os trabalhos da Subcomissão e Comissão Temática, pois sempre encontraram resistência de outro grupo de pressão fortemente organizado que foi o da Polícia Federal. Dos debates da audiência pública da Comissão de Sistematização sobressaem os seguintes registros históricos:

O Sr. Presidente (Aluízio Campos¹⁵⁶) – Concedo a palavra ao nobre advogado Dr. Ulysses Guedes, que defenderá a Emenda n.º 38, a qual declara a Polícia Rodoviária Federal órgão da Segurança Pública.

O Sr. Ulysses Guedes – [...] é importante que se ratifique aqui por que a Polícia Rodoviária Federal deve continuar a cumprir sua relevante missão de diuturnamente zelar pelo fluxo do trânsito e pela segurança dos usuários das estradas brasileiras, onde o policial rodoviário federal fica sujeito às mais adversas condições climáticas, como chuvas, muitas torrenciais, calor sufocante e abrasador, períodos de frio intenso, que sempre põem em risco a sua integridade física; ao confronto com marginais e traficantes; ou então empenhado no atendimento às vítimas de acidentes de trânsito, e ainda aí corre risco, pois essas pessoas podem ser portadoras de várias doenças, ou mesmo quando, no interior longínquo do País, presta socorro àquelas que residem às margens das rodovias. Além do policiamento das estradas, a Polícia Rodoviária Federal ainda exerce papel exponencial no âmbito nacional. Srs. Constituintes, o nosso propósito, é sensibilizá-los no sentido de nos ajudar a fortalecer esse órgão. [...] Esse órgão não quer perder a sua característica nata de polícia de trânsito, mas se acha na obrigação de cuidar da integridade física e da segurança dos cidadãos, e, secundariamente, colaborar com as demais polícias na repressão ao crime de qualquer espécie, como, aliás, vem fazendo, no que é desestimulada pelo

¹⁵⁵ Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol235.pdf>>. Acesso em 2 abr. 2017.

¹⁵⁶ Deputado constituinte Aluízio Campos (PMDB-PB).

próprio DNER que não ministra aos seus membros treinamento neste sentido. Essa assertiva é comprovada pelo grande número de patrulheiros mortos no cumprimento do dever nas estradas.

Constituinte Cunha Bueno¹⁵⁷ – [...] Aqueles que querem subordinar a Polícia Rodoviária Federal à ação dos governos estaduais, primeiro desconhecem totalmente a realidade do Brasil, segundo, seria um retrocesso terrível para os usuários das rodovias federais. Entendo que não só deveríamos manter a estrutura da Polícia Rodoviária Federal, mas, inclusive, passá-la para o âmbito do Ministério da Justiça, para trabalhar juntamente com a Polícia Federal. Hoje, no DNER, sabemos que a Polícia Rodoviária Federal sofre uma série de restrições, sem o que poderiam em muito ajudar no policiamento das rodovias federais. [...] No que se refere ao nosso voto pessoal, pelo que senti no plenário da Assembleia Nacional Constituinte, teremos não só a preservação da Polícia Rodoviária Federal, mas, com certeza, a sua integração, juntamente com a Polícia Federal, ao âmbito do Ministério da Justiça.

Constituinte Siqueira Campos¹⁵⁸ – [...] Lamenta-se que o DNER não tenha condições para que se dê atenção, apoio, assistência devidos e que não destine recursos necessários à Polícia Rodoviária Federal no sentido de esta prestar melhores serviços ao País, como está apta a fazer, como deseja o seu pessoal. Lamenta-se que esteja ela subordinada a engenheiros [...].

Constituinte Paulo Ramos¹⁵⁹ – [...] É preciso que os membros da Assembleia Nacional Constituinte saibam que os nossos policiais rodoviários são submetidos ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho, não dispõem da mínima garantia de emprego e enfrentam todas as dificuldades inerentes à Segurança Pública. Até hoje sempre foram injustiçados. Estamos a par da emenda que os beneficiam e do esforço desenvolvido pelo pessoal da Polícia Rodoviária para nos trazer uma proposição subscrita por mais de cento e setenta mil populares. Façamos justiça aos patrulheiros rodoviários colocando-os em sua real destinação, como uma força isolada da Polícia Federal, responsável pelo policiamento das estradas federais, ou como integrantes da própria Polícia Federal. Só assim teremos oportunidade de formar um sistema único de Polícia Federal, principalmente para que o crime organizado possa ser combatido com a participação da Polícia Rodoviária.

Sr. Ulysses Guedes – [...] Srs. Constituintes, o Policial Rodoviário, mesmo sem o preparo adequado, porque não tem para isso o respaldo do DNER, combate o crime, a droga e tem como ponto de honra garantir as estradas do País, no combate direto à marginalidade, inclusive internacional. [...] E esse poder de polícia vem sendo exercido há 60 anos com a maior eficiência possível. Sem contar, porém, com o apoio do DNER. [...] E a Polícia Rodoviária Federal é um desses organismos que tem de existir para não só reprimir os abusos, mas para prevenir os acidentes de trânsito. [...] Embora a Polícia Rodoviária Federal seja uma corporação especializada em trânsito rodoviário, ela extrapola essa função ao exercer também atividades, em certos casos, como polícia judiciária, civil. Ela é sempre solicitada por usuários para auxiliá-los quando roubados, assaltados, quando têm seu veículo arrombado, e mesmo por comerciantes instalados próximo à faixa

¹⁵⁷ Deputado constituinte Cunha Bueno (PDS-SP).

¹⁵⁸ Deputado constituinte Siqueira Campos (PDC-GO).

¹⁵⁹ Deputado constituinte Paulo Ramos (PMDB-RJ).

de domínio. Na fiscalização rotineira são constantes os encontros com ladrões de automóveis, contrabandistas, traficantes de tóxicos e de escravas brancas. E os roubos de cargas? E o combate às quadrilhas internacionais? Tudo isso exige a existência de uma Polícia Rodoviária Federal forte e bem equipada. A Polícia Rodoviária Federal foi criada através do Decreto nº 18.323, de 24 de julho de 1928, mas em 9 de dezembro de 1927 o Presidente Washington Luiz Pereira de Souza baixou o Decreto nº 5.372, aprovando regulamento que estabelecia regras para a circulação de automóveis no território brasileiro, para sinalização, segurança do trânsito e policiamento das estradas de rodagem de acordo com as últimas convenções internacionais. Inicialmente, o órgão teve o nome de Polícia de Estradas – isso até 1939. Posteriormente, passou a denominar-se Polícia de Tráfego e, finalmente, Polícia Rodoviária Federal, nome que mantém até hoje. O mais importante, no momento, não é extinguir a Polícia Rodoviária Federal, que conta com 60 anos de excelentes serviços prestados ao País, mas, sim, fortalecê-la, para que ela possa cumprir cada vez melhor o seu trabalho. Hodiernamente, o órgão está sob a jurisdição do Ministério dos Transportes, através do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem. Existe um grande movimento no sentido de que passe para a estrutura do Ministério da Justiça. [...].¹⁶⁰

Após análise das emendas, o Relator Bernardo Cabral escolheu como alternativa apresentar outro texto, o Substitutivo 2, por ocasião de novas negociações sobre outros pontos polêmicos da Constituinte e geradores de tensões políticas, notadamente reforma agrária e sistema de governo. O novo texto do Relator, Substitutivo 2, em relação ao texto anterior, apresentou algumas poucas mudanças, sendo a principal a redação do *caput*, transformando a Segurança Pública, antes uma proteção conferida pelo Estado, agora em dever estatal, direito e responsabilidade de todos:

Título V

Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas

Capítulo III

Da Segurança Pública

Art. 162. 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 civis;

III – polícias militares e corpos de bombeiros militares.

§ 1º – A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, é destinada a:

I – apurar 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

¹⁶⁰ *Diário da Assembleia Nacional Constituinte (suplemento B)*, 27 jan. 1988, p. 433-435.

tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II – prevenir e reprimir, em todo o território nacional, o tráfico de entorpecentes e drogas afins e o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da atuação de outros órgãos públicos em suas respectivas áreas de competência;

III – exercer a polícia marítima, aérea e de fronteiras;

IV – exercer com exclusividade a polícia judiciária da União.

§ 2º – À polícia civil, estruturada em carreira, cabe o exercício da polícia preventiva e judiciária e a apuração das infrações penais.

§ 3º – Às polícias militares, forças auxiliares e reserva do Exército, cabe exercer policiamento ostensivo e assegurar a manutenção da ordem pública; subordinam-se, juntamente com os corpos de bombeiros militares e as polícias civis, ao Governo dos Estados, Distrito Federal e Territórios.

§ 4º – A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a assegurar a eficiência de suas atividades.

§ 5º – Às guardas municipais, além do que dispuserem as Constituições estaduais, compete a proteção do patrimônio municipal.¹⁶¹

Esse texto do Substitutivo 2 foi objeto de deliberação da Comissão de Sistematização, cuja votação iniciou em 24 de setembro de 1987 e terminou em 18 de novembro do mesmo ano. As votações referentes aos dispositivos da Segurança Pública foram realizadas na sessão de 5 de novembro de 1987, da 32ª Reunião Extraordinária da Comissão.

Por ocasião das votações nesta fase, novamente os temas caros aos grupos de pressão das corporações policiais, que já estiveram em pauta na Subcomissão e Comissão temáticas, voltaram ao debate e deliberação, e de forma sempre polarizada, havendo constituintes favoráveis e contrários, sobressaindo nesta fase as seguintes propostas: acabar com a distinção entre polícia civil e polícia militar, fazendo menção no texto constitucional apenas à “Polícia

¹⁶¹ Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-242.pdf>> Acesso em 2 abr. 2017.

Estadual”¹⁶²; fim da condição da Polícia Militar de força auxiliar e reserva do Exército¹⁶³; atribuição da chefia das Polícias Cíveis dos Estados a Delegados de Polícia, de carreira¹⁶⁴; atribuições constitucionais das guardas municipais.¹⁶⁵

¹⁶² Deputado constituinte Celso Dourado (PMDB-BA): “[...] a sociedade brasileira está sofrendo uma onda tremenda de violência, e muitas vezes ela é resultado da própria ação distorcida dos setores responsáveis pela segurança da sociedade. [...] Propomos que, ao invés desta divisão entre Polícia Civil e Polícia Militar, que seja dado um primeiro passo, não para substituir a outra, mas para que haja diálogo, entendimento; e que as duas assumam a responsabilidade do papel primordial, do papel absolutamente essencial ao bem-estar da comunidade no combate à violência, na repressão ao crime [...]”. Deputado constituinte Nelson Jobim (PMDB-RS): “[...] É tradicional no Direito Administrativo da Ordem Pública brasileira a distinção entre Polícia Civil e Polícia Militar, reservando à Polícia Militar a função do policiamento ostensivo, e reservando à Polícia Civil a função do policiamento repressivo. É a polícia civil auxiliar do Poder Judiciário e como tal, nomina-se normalmente em polícia judiciária, porque age, principalmente, em cima do fato delituoso e na apuração das pessoas envolvidas. É necessário que tenhamos e venhamos a manter essa tradição brasileira, que tem funcionado no sentido de estabelecer a distinção fundamental entre a polícia judiciária, de um lado, e a polícia com função ostensiva do outro, reservando às clássicas polícias militares a função do policiamento ostensivo e reservando à polícia civil a função da apuração da infração penal, como órgão auxiliar do Poder Judiciário. A tentativa feita e trazida [...] procura concentrar estas duas atividades no que S. Exa. denomina polícias estaduais. Não há previsão nenhuma sobre a destinação das polícias militares na emenda, daí porque, pela tradição brasileira da existência da dupla atividade, que tem mostrado um razoável funcionamento, dependendo de algumas correções, encaminhando contrariamente a emenda, no sentido de que seja mantido o texto, para que possamos, oportunamente, vir a suprimir alguns dados do § 2º e alguns dados do § 3º ao art. 162, de tal forma a estabelecer nitidamente a preponderância do policiamento ostensivo à polícia militar e a apuração das infrações penais à polícia civil”. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte (suplemento C)*, 27 jan. 1988, p. 1904.

¹⁶³ Deputado constituinte Paulo Ramos (PMDB-RJ): “[...] neste texto, as polícias militares e os corpos de bombeiros deixam de ser forças auxiliares de reservas do Exército. E porque que é importante essa desvinculação? [...] Sei que alguns, nesta Casa, manifestam a preocupação com o fato do surgimento ou do ressurgimento de polícias militares extremamente fortalecidas e que possam, de alguma forma, afrontar o poder da União. [...] Se não queremos um Governo de Estado fortalecido, a ponto de afrontar à União, também não podemos querer a quebra de um princípio federativo e da autonomia dos Estados membros da Federação. Precisamos compreender que, hoje, a aprovação deste texto que ofereço à apreciação dos membros da Comissão de Sistematização é um texto que corresponde a todas as expectativas. É um texto que há de consagrar a importância da segurança pública e há de consagrar o princípio federativo. [...] este texto, sim, corresponde, inclusive, a todas as aspirações das categorias profissionais envolvidas na segurança pública. [...]”. Deputado constituinte Ottomar Pinto (PTB-RR): “[...] peca a sua emenda por uma condição básica. É que retira as polícias militares da situação de forças auxiliares de reserva do Exército. Isto, por que? Porque a Inspeção Geral de Polícia do Exército é o órgão que faz a uniformização das polícias, no que tange a equipamento, no que tange a efetivos. [...] é fundamental, é importante, é um imperativo de segurança que não fere o princípio federativo. [...] Deixar sem uma uniformização, sem uma padronização efetuada por quem tem competência e sabedoria para fazê-lo, no caso a Inspeção Geral do Exército, é criar desequilíbrio de forças entre Estados membros, muitas vezes vizinhos. Ao contrário do que assoalhou o nobre Constituinte Paulo Ramos, é desequilibrar as forças do sistema federativo, é contribuir até mesmo para pôr em cheque a hegemonia das Forças Armadas, como principal lastro de defesa e de manutenção das instituições nacionais”. Deputado constituinte Luiz Salomão (PDT-RJ): “[...] a proposição do Constituinte Brandão Monteiro de suprimir, apenas, a expressão ‘forças auxiliares’, mantendo, portanto, a condição de reserva do Exército, visa, tão somente, a eliminar uma incongruência existente desde a Constituição de 46, no que diz respeito à subordinação das Polícias Militares e do Corpo de Bombeiro. Com efeito, é anulado, por essa condição de força auxiliar, a subordinação da Polícia Militar ao Exército, às Forças Armadas, de uma forma geral. De fato, o Comando da Polícia Militar, com essa condição de forças auxiliares, na verdade, fica subordinado, é subalterno ao Comando do Exército, na Região que abrange o Estado. [...] Um outro aspecto importante é que foi essa subordinação, foi essa subalternidade em relação ao Exército que levou as Polícias Militares a se desviarem da sua função precípua de exercer o policiamento ostensivo, de manter a ordem pública. Foi essa subalternidade que levou ao desvio de quadros das Polícias Militares e do Corpo de Bombeiros a prestarem serviços à repressão política, à repressão violenta, durante os períodos negros do regime militar. De qualquer forma, esse desvio é grave, na medida em que as Polícias Militares não se têm dedicado, como deveriam, sobretudo nesses últimos 20 anos, à função específica de manter a ordem pública, de trazer a paz social, levando, até mesmo, à uma distorção na formação dos seus quadros, que são preparados com uma visão belicista, que são preparados, muitas vezes, para matar o inimigo,

Convém salientar que todos estes temas foram debatidos e deliberados sob lobby, às vezes sob protesto dos Constituintes, e com a cautela do Relator e sua equipe preocupados com a composição dos interesses das instituições policiais nos assuntos afetos à Segurança Pública no futuro texto constitucional:

Sr. Relator (Bernardo Cabral) – [...] Chamo a atenção dos Srs. Constituintes porque este equívoco na votação poderá importar um sério prejuízo às composições que estão sendo feitas e que atenderá de um lado tanto à Polícia Militar quanto à Polícia Civil. [...] O voto da Relatoria é não, pelos prejuízos que a emenda causará.

Constituinte Brandão Monteiro¹⁶⁶ - [...] E, ainda, uma questão de ordem, Sr. Presidente. Ontem o Senador Fernando Henrique Cardoso, presidindo os trabalhos da Constituinte em função de um *lobby* que se estabeleceu dentro do plenário, quando, naquela oportunidade, juízes, ministros, desembargadores e outras categorias aqui estavam importunando os Constituintes, inclusive o nobre Senador Jarbas Passarinho determinou que a segurança não permitisse que, aqui dentro do Plenário, estivessem pessoas que não fossem aquelas explicitadas pelo regimento, tais como parlamentares, serviço de segurança e jornalistas credenciados. Lamentavelmente, hoje, neste momento, novamente o Plenário é invadido, inclusive com a presença ilustre do Sr. Romeu Tuma, que é delegado de polícia, chefe de

quando, na verdade, a sua função é a de valorizar a vida, é de valorizar as relações entre os cidadãos [...]”. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte (suplemento C)*, 27 jan. 1988, p. 1909, 1915.

¹⁶⁴ Deputado constituinte Gastone Righi (PTB-SP): “[...] vamos estabelecer que a polícia civil será chefiada por Delegado de Polícia de carreira. Este é o ponto nevrálgico que importa à polícia civil – é a preservação do delegado de polícia de carreira na chefia da polícia civil, para que não seja a função desvirtuada ou a carreira distorcida ou modificada de Estado para Estado ou de acordo com as contingências momentâneas [...]”. Deputado constituinte José Tavares (PMDB-PR): “[...] Essa emenda busca apenas incluir as palavras ‘dirigidas por delegado de carreira’. Por que isso? Porque a Polícia Civil é uma instituição que tem que ser hierarquizada e que tem que ser, também, instituída em carreira [...]”. Relator, deputado constituinte Bernardo Cabral (PMDB-AM): “[...] uma vez que o próprio substitutivo já previa que ‘é a Polícia Civil estruturada em carreiras’. Com isso se sana o abuso de se trazer para dentro da Polícia Civil quem não fazia parte dos seus quadros. É altamente moralizador e encareço aos Srs. Constituintes membros desta Comissão que aprovem a Emenda Adylson Motta. Pela aprovação”. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte (suplemento C)*, 27 jan. 1988, p. 1912-1915.

¹⁶⁵ Deputado constituinte Ibsen Pinheiro (PMDB-RS): “[...] Sr. Presidente, leio para lembrar aos Srs. Constituintes o dispositivo que está no texto do Substitutivo Cabral 2: ‘*Às guardas municipais, para além do que dispuserem as constituições estaduais, compete a proteção do patrimônio municipal*’. Gostaria de alertar aos integrantes da Comissão de Sistematização para esta oração intercalada ‘*além do que dispuserem as constituições estaduais*’, alertando-os para o risco de a Constituição Federal abrir um permissivo desta natureza, que poderá levar, em algum caso extremo a que, eventualmente, constituições estaduais atribuam funções repressivas à guarda municipal. Nosso sistema de segurança está definido exhaustivamente no texto que temos aprovado esta tarde. As guardas municipais têm outra função, de colaboração para a ordem dos serviços municipais. Por esta razão, Sr. Presidente, entendo que uma definição adequada é aquela que ofereço: ‘*Os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção das instalações e dos serviços municipais*’. Com isto, Sr. Presidente, Srs. Constituintes, sempre que necessária, a ação da guarda municipal para a proteção, para a ordenação de serviços municipais, em parques, nas repartições municipais, elas prestarão esses serviços à comunidade, mas jamais poderão ser confundidas, eventualmente, num texto constitucional estadual como integrantes do sistema de segurança, que, no plano do Estado, limita-se às polícias civil e militar, e, no plano da União, estão definidas claramente. [...]”. *Diário da Assembleia Nacional Constituinte (suplemento C)*, 27 jan. 1988, p. 1919.

¹⁶⁶ Deputado constituinte Brandão Monteiro (PDT-RJ).

Polícia Federal, e não é parlamentar. Portanto, não pode estar aqui no momento em que se está votando – não só ele como outros – o papel da polícia, o papel das Forças Armadas e o papel das polícias militares. Ontem, o Presidente Fernando Henrique Cardoso franqueou as galerias para aqueles que estavam dentro do Plenário, e não eram parlamentares. Requeiro de V. Exa. a mesma atitude com relação às pessoas que estão aqui fazendo *lobby*, importunando-nos.¹⁶⁷

Em 18 de novembro de 1987 a Comissão de Sistematização aprovou o seu texto final, o Projeto de Constituição A, para ser levado ao Plenário da Assembleia Nacional Constituinte e, no que tangencia ao capítulo da Segurança Pública, teve a seguinte redação:

Título V

Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas

Capítulo III

Da Segurança Pública

Art. 169. 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 civis;

III – polícias militares e corpos de bombeiros militares.

§ 1º – A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, é destinada a:

I – apurar 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, em todo o território nacional, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da atuação de outros órgãos públicos em suas respectivas áreas de competência;

III – exercer a polícia marítima, aérea e de fronteiras;

IV – exercer, com exclusividade, a polícia judiciária da União.

§ 2º – As polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, são destinadas, ressalvada a competência da União, a proceder à apuração de infrações penais, exercendo as funções de polícia judiciária.

§ 3º – Às polícias militares, forças auxiliares e reserva do Exército, cabe exercer o policiamento ostensivo e assegurar a preservação da ordem pública; subordinam-se, juntamente com os corpos de bombeiros militares e as polícias civis, ao Governo dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

¹⁶⁷ *Diário da Assembleia Nacional Constituinte (suplemento C)*, 27 jan. 1988, p. 1910-1911.

§ 4º – A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a assegurar a eficiência de suas atividades.

§ 5º – Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção das instalações e dos serviços municipais.

Observa-se que apesar da Emenda Popular n.º 38 e dos debates da audiência pública, a Polícia Rodoviária Federal não foi contemplada como órgão da segurança pública. Além disso, em relação ao Substitutivo 2, do Relator Bernardo Cabral, fez constar a direção das polícias civis por delegados de carreira, retirando-se a questão polêmica da atribuição do policiamento preventivo, e, igualmente, alterou-se o dispositivo das guardas municipais, reforçando-se a sua destinação à proteção das instalações e serviços dos municípios, de modo a evitar interpretações e disposições em Constituições estaduais que lhes atribuísse poder de polícia como órgão próprio da segurança pública, tanto que a sua localização topográfica no projeto final da Comissão se deu no último parágrafo do capítulo e não nos incisos do rol dos órgãos policiais.

2.6 Plenário

Nos meses de novembro e dezembro de 1987 a Assembleia Nacional Constituinte foi agitada por uma mobilização para reforma regimental, proposta por deputados e senadores não satisfeitos com o trabalho desempenhado pela Comissão de Sistematização. “Formou-se no seio da Constituinte uma composição suprapartidária de caráter manifestamente conservador”¹⁶⁸ em referência aos avanços propostos na fase sistematizadora. Este grupo foi denominado *Centrão*:

A bandeira com que o Centrão aliciou adesões contra o predomínio da Comissão de Sistematização girava ao redor do seguinte eixo: direito de emenda e predomínio da maioria em plenário. Esperava assim exercitar nas votações do 1º e 2º turno uma hegemonia que acabou não ocorrendo, sem embargo de todos os prognósticos daquela época lhe serem favoráveis. Cedo se verificou que a coesão do sobredito movimento parlamentar não era tão sólida nem tão inabalável quanto de princípio se supunha. Exercitou em algumas votações posteriores forte influência, mas salvo as exceções, nunca subjugou a vontade do Plenário.¹⁶⁹

¹⁶⁸ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História constitucional do Brasil*. 10. ed. Brasília: OAB Editora, 2008, p. 464.

¹⁶⁹ *Ibid.*, p. 466. Sobre os prognósticos, Paulo Bonavides e Paes de Andrade apresentam relato da Folha de S. Paulo contendo noticiário de 28 de janeiro de 1988, sobre a Constituinte e os receios com os rumos do processo tendo em vista a formação e atuação do Centrão: “Um emaranhado de regras orienta a votação definitiva do

Com 308 assinaturas, a Emenda 2041-1 do Centrão, abrangendo o capítulo da Segurança Pública, em relação ao texto do Projeto de Constituição A, proposto pela Comissão de Sistematização, apenas alterava o dispositivo referente às Polícias Militares, suprimindo a condição de “forças auxiliares e reservas do Exército”, sob a justificativa de “evitar-se dúvida interpretação”.¹⁷⁰

Para o capítulo da Segurança Pública, além do substitutivo do Centrão, também foram apresentadas, no 1º turno de votação, emendas individuais dos constituintes versando sobre os seguintes pontos: inclusão da Polícia Rodoviária Federal como órgão da segurança pública¹⁷¹; substituição das “Polícias Militares” por “Polícias Estaduais”¹⁷²; a condição da Polícia Militar de força auxiliar e reserva do Exército¹⁷³; funções da Polícia Federal¹⁷⁴; estruturação das Polícias Cíveis em carreira¹⁷⁵; aposentadoria especial para policiais¹⁷⁶; regime jurídico dos delegados de polícia semelhante ao dos membros do Ministério Público¹⁷⁷; endurecimento da punição a determinados crimes ligados à segurança pública, especialmente o tráfico de entorpecentes¹⁷⁸; guardas municipais¹⁷⁹; reserva de lei estadual regulamentadora

texto da nova Constituição. Além dos tradicionais mecanismos do Poder Legislativo, o novo regimento do Congresso constituinte, formulado pelo Centrão, acrescentou novas regras que estão provocando dúvidas, queixas e protestos dos constituintes. A votação da nova Constituição será feita por capítulos, seguindo-se a ordem cronológica do projeto. Ao se iniciar a votação de um capítulo, a primeira proposta a ser votada será a emenda do substitutivo integral do Centrão, que altera, em maior ou menor parte, todo o texto aprovado pela Comissão de Sistematização. Pela avaliação geral, o Centrão manteve 80% do texto. As alterações, entretanto, mexem nos pontos substanciais”.

¹⁷⁰ “Art. 170, parágrafo 3º – 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 execução de atividades de defesa civil”. Cf. *Emendas do Centrão*. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processoconstituente/plenario/vol255_centrão_aprovadas.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2017.

¹⁷¹ *Emenda 1562-0*, Deputado constituinte Ivo Cersósimo (PMDB-MS).

¹⁷² *Emenda 0504-7*, Deputado constituinte Celso Dourado (PMDB-BA).

¹⁷³ *Emenda 0230-7*, Deputado constituinte Valmir Campelo (PFL-DF). *Emenda 0589-6*, Deputado constituinte José Maurício (PDT-RJ). *Emenda 0760-1*, Deputado constituinte Hilário Braun (PMDB-RS). *Emenda 0762-7*, Deputado constituinte Hilário Braun (PMDB-RS). *Emenda 1547-6*, Senador constituinte Wilson Martins (PMDB-MS). *Emenda 1831-9*, Deputado constituinte Geraldo Fleming (PMDB-AC).

¹⁷⁴ *Emenda 0405-9*, Deputado constituinte Mussa Demes (PFL-PI). *Emenda 1106-3*, Deputado constituinte Paulo Roberto (PMDB-PA). *Emenda 0820-8*, Deputado constituinte Adolfo Oliveira (PL-RJ). *Emenda 0876-3*, Deputado constituinte Fernando Velasco (PMDB-PA) e *Emenda 1755-0*, Senador constituinte Aluísio Bezerra (PMDB-AC).

¹⁷⁵ *Emenda 0010-0*, Deputado constituinte Cleonânio Fonseca (PFL-SE). *Emenda 0012-6*, Deputado constituinte Acival Gomes (PMDB-SE). *Emenda 1855-6*, Deputado constituinte Alécio Dias (PFL-AC).

¹⁷⁶ *Emenda 0271-4*, Deputado constituinte Ronaldo Cezar Coelho (PMDB-RJ).

¹⁷⁷ *Emenda 0764-3*, Deputado constituinte João de Deus Antunes (PDT-RS).

¹⁷⁸ *Emenda 0515-2*, Deputado constituinte Doreto Campanari (PMDB-SP). *Emenda 0516-1*, Deputado constituinte Doreto Campanari (PMDB-SP).

¹⁷⁹ *Emenda 0927-1*, Deputado constituinte Geraldo Alckmin Filho (PMDB-SP). *Emenda 1980-3*, Deputado constituinte Francisco Amaral (PMDB-SP).

da segurança pública¹⁸⁰; e a criação de uma “Segurança Civil” envolvendo meio ambiente, defesa civil, bombeiro, polícia rodoviária e guarda florestal.¹⁸¹

Essas emendas foram apresentadas entre os dias 7 e 13 de janeiro de 1988, tendo se iniciado em Plenário o 1º turno de votação no dia 27 do mesmo mês, só sendo concluído em 30 de junho, após centenas de sessões e milhares de destaques de discussão e votação. Após depuração, renumeração e nova redação, o Relator da Constituinte apresentou em 5 de julho o Projeto de Constituição B para ser votado em 2º turno. Neste texto, em relação aos anteriores, foram incluídos, pela primeira vez, as Polícias Rodoviária e Ferroviária Federais como órgãos da Segurança Pública, conforme restou aprovado em 1º turno de votação:

Art. 150. 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;

III – polícia ferroviária;

IV – polícias civis;

V – polícias militares e corpos de bombeiros militares.

[...]

§ 2º – A polícia rodoviária federal, órgão permanente, estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

§ 3º – A polícia ferroviária federal, órgão permanente, estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

Entre os dias 7 e 11 de julho de 1988 foi aberto prazo para discussão do Projeto de Constituição B, apresentado pelo Relator Bernardo Cabral, e, igualmente, para apresentação de emendas pelos constituintes. Nesta fase, por determinação regimental, só seriam admitidas emendas supressivas de dispositivo, emendas tendentes a sanar omissões, erros ou contradições e emendas de redação para correção de linguagem. Mesmo com esse filtro, foram

¹⁸⁰ *Emenda 0778-3*, Deputado constituinte Genésio Bernardino (PMDB-MG).

¹⁸¹ *Emenda 0924-7*, Deputada constituinte Moema São Thiago (PDT-CE).

apresentadas 1.844 emendas, das quais 19 dirigidas ao capítulo da Segurança Pública, sendo 15 supressivas¹⁸², 2 de linguagem¹⁸³, 1 de omissão¹⁸⁴ e 1 de contradição.¹⁸⁵

Essas emendas demonstram como se tentou, até o último momento, a alteração da atribuição da Polícia Federal para apurar infrações penais contra a ordem política e social, pois havia o receio de setores de esquerda de que a Polícia Federal continuasse a exercer uma função de polícia política. Além disso, também se nota, na tentativa de algumas emendas supressivas, de evitar a constitucionalização da direção da Polícia Civil por delegados de carreira, intenção que atendia aos interesses dos agentes de polícia, os chamados “tiras”, e também encontrava acolhida no interesse político de controle e instrumentalização dessa polícia, colocando-se na condução de investigações e delegacias agentes políticos, não oriundos da carreira policial pela porta de entrada do concurso público.

Outro tema recorrente desde o início de todo o processo constituinte, nas primeiras reuniões da IV–B Subcomissão temática, foi a questão envolvendo a condição das Polícias Militares de forças auxiliar e reserva do Exército. Ponto polêmico e polarizado que perdurou até o 2º turno da votação em Plenário, assim como, de igual modo, a dimensão a ser dada pela futura Constituição aos Municípios para tratar da segurança pública e a extensão da competência de suas guardas municipais.

Após a conclusão do 2º turno de votação do Projeto de Constituição B, em 2 de setembro de 1988, o Relator e sua equipe entregaram à Mesa da Assembleia Nacional Constituinte o texto com os ajustes e resultado das votações em Plenário, pelo que recebeu o nome de Projeto de Constituição C, a ser enviado à Comissão de Redação, encarregada de fazer as correções de linguagem e adequação à técnica legislativa.

Após a revisão final do texto e encaminhamento ao Plenário para apreciação, com todas as cautelas para que não se transformasse em um 3º turno de votação, o Projeto de

¹⁸² *Emenda 1346-9*, Deputado constituinte João Paulo (PT-MP). *Emenda 0227-1*, Deputado constituinte Brandão Monteiro (PDT-RJ). *Emenda 0922-4*, Deputado Milton Lima (PMDB-MG). *Emenda 0710-9*, Deputado constituinte Osmir Lima (PMDB-AC). *Emenda 0548-2*, Deputado constituinte Rubem Branquinho (PMDB-AC). *Emenda 0800-7*, Deputado constituinte Paulo Ramos (PMDB-RJ). *Emenda 0297-1*, Deputado constituinte Jorge Leite (PMDB-RJ). *Emenda 1367-2*, Deputado constituinte José Lourenço (PFL-BA). *Emenda 1662-0*, Deputado constituinte Carlos Cardinal (PDT-RS). *Emenda 0835-0*, Deputado constituinte Carlos Vinagre (PMDB-PA). *Emenda 0249-1*, Deputado Celso Dourado (PMDB-BA). *Emenda 0537-7*, Deputado constituinte Roberto Augusto (PTB-RJ). *Emenda 0932-1*, Deputado Dálton Canabrava (PMDB-MG). *Emenda 0538-5*, Deputado constituinte Roberto Augusto (PTB-RJ). *Emenda 0902-0*, Deputado constituinte Oswaldo Almeida (PL-RJ).

¹⁸³ *Emenda 0486-9*, Deputada constituinte Sadie Hauache (PFL-AM). *Emenda 0608-0*, Deputado constituinte Roberto Balestra (PDC-GO).

¹⁸⁴ *Emenda 1135-1*, Deputado constituinte Hélio Rosas (PMDB-SP): “Acrescente-se ao final dos incisos II e III do *caput* do Art. 150 a palavra *federal*, de forma que a redação dos mesmos passe a ser: ‘Art. 150, II - *polícia rodoviária federal*; III - *polícia ferroviária federal*’”.

¹⁸⁵ *Emenda 1137-8*, Deputado constituinte Mussa Demes (PFL-PI).

Constituição D, oriundo da Comissão de Redação, foi aprovado no dia 22 de setembro, sendo promulgada, em sessão solene no dia 5 de outubro de 1988, a Constituição da República Federativa do Brasil, constitucionalizando a Segurança Pública originalmente nos seguintes termos:

TÍTULO V
DA DEFESA DO ESTADO E DAS INSTITUIÇÕES
DEMOCRÁTICAS

CAPÍTULO III
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, 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 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;

§ 2º – A polícia rodoviária federal, órgão permanente, estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

§ 3º – A polícia ferroviária federal, órgão permanente, 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.

§ 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.

§ 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.

A análise detalhada, minuciosa e completa de todo o percurso envolvendo o exercício do poder constituinte originário em 1987-1988 permitiu observar a expressão do poder político no processo constituinte e como foi configurado o atual modelo de segurança pública, sobrelevando os elementos históricos e jurídico-institucionais relevantes que marcaram a Constituinte mais longeva da história constitucional brasileira.

A abordagem metodológica do poder constituinte originário permite ampliar os registros para uma compreensão mais otimizada e consistente sobre os atores políticos envolvidos no processo e os elementos normativos, e seus respectivos conceitos, constitucionalizados no texto positivo de 1988, notadamente no artigo 144. Além disso, esse recurso metodológico, embora relativamente extenso, subsidia e orienta, igualmente, qualquer análise do poder constituinte derivado¹⁸⁶, que será objeto da seção 4 ao apreciar os temas e as proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional para alteração da Constituição nos pontos referentes à segurança pública.

Decerto, como ressalta José Afonso da Silva, a formação de uma Constituição democrática é um longo processo, incerto e conflitivo, submetido a jogo de interesses e tensões de toda ordem – que, aliás, ficou bem explícito pelos registros das fases da Constituinte em relação à segurança pública. O constitucionalista salienta ainda que este processo

¹⁸⁶ Segundo Alexandre de Moraes, o poder constituinte derivado está inserido na própria Constituição, pois decorre de uma regra jurídica de autenticidade constitucional, conhecendo, portanto, limitações constitucionais expressas e implícitas e sendo passível de controle de constitucionalidade, e subdividindo-se em poder constituinte derivado reformador e poder constituinte derivado decorrente. O poder constituinte reformador apresenta duas espécies: de revisão e de emendas. Já o poder constituinte decorrente consiste na possibilidade que os Estados membros têm de se auto-organizarem por meio de suas respectivas constituições estaduais, em virtude de sua autonomia político-administrativa, sempre respeitando as regras limitativas estabelecidas pela Constituição da República. Cf. MORAES, Alexandre de. *Op. cit.*, p. 28.

nunca é linear e isento de contradições e muitas vezes forças contrárias às mudanças reorganizam-se para interrompê-lo, havendo o risco de novas rupturas.¹⁸⁷ Sobre o resultado final desse processo, nota Paulo Bonavides: “dum lado, espelho de significativos avanços, doutro lado repositório de contradições, de fragilidades, de superfluidades, de casuísmos, de imperfeições, de obscuridades; assim foi a Carta da Nova República”.¹⁸⁸

Analisando, de modo geral, o processo constituinte, com olhar reflexivo após mais de duas décadas, Gilmar Ferreira Mendes e Rodrigo de Bittencourt Mudrovitsch, destacam que não houve homogeneidade constante de nenhuma força de poder, o que, segundo opinião dos autores, seria algo difícil de se alcançar em uma Assembleia composta por 559 congressistas, instalada em meio a transição política e cujos trabalhos não possuíram anteprojeto inicial.¹⁸⁹

Mencionam os dois autores que após dois anos de trabalhos, conflitos de interesses e muitas articulações políticas, promulgou-se a nova Constituição, abrigando direitos e conferindo garantias a setores da sociedade, recordando-se, conquanto, a apreensão à época de que a nova ordem tornaria o país ingovernável, segundo declarou o Presidente José Sarney, não permitindo-se naqueles tempos antever a longevidade da Constituição, de modo que comemorar suas três décadas atualmente é a “celebração do inesperado”.¹⁹⁰

¹⁸⁷ SILVA, José Afonso da. *Teoria do conhecimento constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 257.

¹⁸⁸ BONAVIDES, Paulo. A constituinte de 1987-1988 e a restauração do Estado de direito. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 58.

¹⁸⁹ MENDES, Gilmar Ferreira; MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt. Introdução: os primeiros 25 anos da Constituição Federal – A celebração do inesperado. In: MENDES, Gilmar Ferreira; MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt (coords.). *Assembleia nacional constituinte de 1987-1988: análise crítica*. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 12.

¹⁹⁰ *Ibid.*, p. 12.

3 DIMENSÃO JURÍDICO-INSTITUCIONAL DA SEGURANÇA PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A partir da compreensão fornecida pela análise detalhada e minuciosa dos registros do processo político envolvendo a confecção do novo texto constitucional, isto é, do exercício do poder constituinte originário, suas tensões e conflitos, para a positivação das prescrições constitucionais referentes à segurança pública, sobressai, nesta etapa do estudo, a dissecação sistemático-conceitual dos seus elementos jurídico-institucionais positivados na atual ordem constitucional.

Para empreender tal análise, recorre-se à dogmática, pois a análise de conceitos elementares notabiliza-se como espectro da dimensão analítica da dogmática jurídica¹⁹¹, ressaltando-se que este recurso metodológico traz como aporte a compreensibilidade do direito e a racionalidade da aplicação jurídica de seus elementos, importando, assim, à estruturação jurídica, à crítica jurídica e, sobretudo, ao desenvolvimento do Direito. Permite-se, com isso, ordenar as estruturas de declarações normativas de acordo com determinadas ideias de orientação normativa, especialmente o que deve ser e prestar a Administração e como apresentar-se ao cidadão¹⁹², notadamente, aqui, no que se refere à segurança pública.

Interconecta-se o estudo da segurança pública no constitucionalismo brasileiro com a dogmática administrativa em função da histórica preocupação da doutrina especializada com a “alta demanda por definições e conceitos de temas políticos e jurídicos cruciais, com vistas aos processos constituintes e pós-constituintes, que polarizarão as atenções de políticos e juristas por alguns anos ainda, mesmo depois de promulgada a nova Carta”.¹⁹³ Essa preocupação da doutrina desde o período do poder constituinte originário ainda persiste,

¹⁹¹ O jurista alemão Robert Alexy distingue três dimensões da dogmática jurídica: analítica, empírica e normativa. A dimensão analítica seria a dissecação sistemático-conceitual do direito vigente, estendendo-se desde análise de conceitos elementares, passando por construções jurídicas, até o exame da estrutura do sistema jurídico e da fundamentação no âmbito dos direitos fundamentais. Cf. ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 33-34.

¹⁹² Cf. SCHMIDT-AßMANN, Eberhard. *Dogmática jurídico-administrativa: um balanço intermédio sobre a evolução, a reforma e as funções futuras*. Trad. Antônio Francisco de Sousa. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 36: “As dogmáticas são estruturas de declarações normativas. Elas colocam as descobertas obtidas do direito positivo não simplesmente como declarações individuais umas ao lado das outras, mas ordenam-nas de acordo com determinadas ideias de orientação normativa, o que deve ser e prestar a Administração e como ela deve apresentar-se face ao cidadão”.

¹⁹³ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Revisão doutrinária dos conceitos de ordem pública e segurança pública: uma análise sistêmica. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 25, n. 97, jan./mar. 1988, p. 134.

mesmo passados três décadas de promulgação da Constituição de 1988, como expressa o constitucionalista Gilmar Ferreira Mendes:

[...] se por um lado o fundamento teórico que inspira os Estados foi totalmente reformulado pelos textos constitucionais, na maioria das jurisdições, o regime jurídico administrativo e a ciência jurídica administrativista remanesceram quase que intocados com o passar dos séculos. Daí a afirmação clássica do professor Otto Mayer de que há a impressão de que “o direito constitucional se transforma e o direito administrativo permanece” (“*Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht besteht*”). Essa constatação parece se amoldar com justeza à realidade brasileira. Entre nós, enquanto se fala da chamada constitucionalização da administração pública, operada pela Constituição de 1988, vê-se que o regime jurídico administrativo e a sua doutrina conservam *locus* de uma realidade pré-constitucional.¹⁹⁴

Dessa maneira, como elementos jurídico-institucionais da segurança pública, serão analisados a seguir instituições e institutos constitucionalizados no artigo 144 da Carta de 1988, contextualizando, sempre que pertinente, o texto normativo, a doutrina e a aplicação jurídica, seja pela Administração, notadamente as instituições policiais, seja pelo Poder Judiciário, através da jurisprudência.

3.1 O direito fundamental à segurança pública e a responsabilidade de todos

A segurança, pelo ângulo individual, é um direito fundamental, conforme reconhece a Constituição de 1988 no artigo 5º, *caput*.¹⁹⁵ Nesta perspectiva, diz Manoel Gonçalves Ferreira Filho que consiste ela na tranquilidade de espírito própria de quem não teme a outro homem, segundo ensinamento de Montesquieu. Já sob o ângulo coletivo ou comunitário, a segurança é condição do bem comum, havendo, portanto, uma inter-relação entre segurança coletiva e segurança individual, não havendo segurança para o indivíduo, se não existir segurança para a comunidade, ou para o Estado. Estas duas últimas são condição da primeira, mas a segurança da comunidade e a do Estado estarão sempre em risco se não existir segurança individual.¹⁹⁶

¹⁹⁴ Gilmar Ferreira Mendes em apresentação da obra de Eberhard Schmidt-Aßmann, *Dogmática jurídico-administrativa: um balanço intermédio sobre a evolução, a reforma e as funções futuras*. Trad. António Francisco de Sousa. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 15-16.

¹⁹⁵ Constituição 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: [...]”. (*grifo nosso*).

¹⁹⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Aspectos do direito constitucional contemporâneo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 163-164.

Segundo José Afonso da Silva, segurança pública é um conceito de que se serve o poder de polícia com o escopo de acertar a conduta dos indivíduos com vista à observância dos limites impostos pela lei à sua liberdade, de maneira que a segurança pública, ao mesmo tempo em que é direito fundamental, também consiste muitas vezes, ou quase sempre, em restrição de direitos e garantias fundamentais:

Como se nota, a segurança pública consiste numa situação de preservação ou restabelecimento daquela convivência social (ordem pública), da incolumidade das pessoas e do patrimônio público e privado, de modo a permitir que todos gozem de seus direitos e exerçam suas atividades sem perturbação de outrem, salvo nos limites do gozo e reivindicação de seus próprios direitos e defesa de seus legítimos interesses. Esta é uma atividade de vigilância, prevenção e repressão de condutas delituosas. O exercício dessa atividade importa, muitas vezes, ou quase sempre, a restrição de direitos e garantias fundamentais [...].¹⁹⁷

Com efeito, o conceito de segurança pública adequado à Constituição de 1988 é aquele que se harmoniza com o princípio democrático, com os direitos fundamentais e com a dignidade da pessoa humana, conforme pontua Cláudio Pereira de Souza Neto, pois o artigo 144 deve ser interpretado de acordo com o núcleo axiológico do sistema constitucional.¹⁹⁸

Isso deve ser pontuado uma vez que segurança implica, em regra, associação à coação, restrição de direitos, de liberdades e garantias fundamentais, sendo poucos, como observa Manuel Monteiro Guedes Valente, os que pensam na segurança como um direito garantístico do exercício dos demais direitos, liberdades e garantias fundamentais. Segundo o jurista português, a segurança, como bem jurídico coletivo ou supra-individual e individual, não pode ser analisada, materializada e sentida segundo uma perspectiva limitativa dos demais direitos fundamentais. Nessa linha de pensamento, a polícia é uma força coletiva institucionalizada organizada jurídica e funcionalmente capaz de promover, respeitar e garantir em níveis aceitáveis a segurança dos cidadãos e de seus bens:

A segurança, nesta perspectiva, não pode ser encarada unicamente como coação jurídica e coação material, mas primordialmente como “uma garantia de exercício seguro e tranquilo de direitos, liberto de ameaças ou agressões”, quer na sua dimensão negativa – direito subjetivo à segurança que comporta a defesa face às agressões dos poderes públicos – quer na

¹⁹⁷ SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 111.

¹⁹⁸ Cf. SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Constitucionalismo democrático e governo das razões: estudos de direito constitucional contemporâneo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 275, 279.

sua dimensão positiva – direito positivo à proteção exercida pelos poderes públicos contra quaisquer agressões ou ameaças de outrem. [...] A segurança interna deve, em primeira linha, ter como fim a realização não ficta, mas real do princípio estruturante de qualquer Estado pós-moderno – o princípio da dignidade da pessoa humana – através da promoção de uma ordem, de uma segurança e de uma tranquilidade públicas, que seja capaz e eficiente na proteção das pessoas contra quaisquer ameaças ou agressões de outrem ou dos próprios poderes públicos que ponham em causa a sua vida, a sua integridade física ou moral, que seja eficaz não só na proteção, como também na promoção do bem-estar material das pessoas, que passa pela proteção dos seus bens, de forma a evitar que sejam danificados ou subtraídos ao seu domínio direto e imediato, e, ainda, na prossecução do bem-estar e qualidade de vida. O Estado, ao proteger a vida, a integridade, a liberdade e a propriedade das pessoas, promove a defesa dos demais direitos pessoais, culturais, sociais e econômicos através da ação das forças de segurança e demais instituições e entidades englobantes no conceito de polícia.¹⁹⁹

Ocorre que a concretização desse direito fundamental à segurança pública e, por conseguinte, a manutenção da situação de preservação da convivência social, é cercada de tensões e conflitos, de ordem social, política, constitucional e institucional, gerando, pois, enormes dificuldades e se configurando como uma tarefa extremamente exigente e desafiadora aos novos tempos, como se pode notar pela observação de José Afonso da Silva ao analisar a segurança por meio do Direito na perspectiva da teoria dos direitos individuais, em uma ontologia das regras constitucionais, dentro de uma visão da teoria do conhecimento constitucional:

Mas a segurança pública não é só repressão e não é problema apenas de polícia, pois a Constituição, ao estabelecer que *a segurança é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos* (art. 144), acolheu a concepção segundo a qual é preciso que a questão da segurança seja discutida e assumida como tarefa e responsabilidade permanente de todos, Estado e população.²⁰⁰

Sobre a segurança pública ser responsabilidade de todos, segundo previsto no artigo 144 da Constituição, significa, como constatou Diogo de Figueiredo Moreira Neto, que mesmo sendo ela um conjunto de atividades de natureza preponderantemente coercitiva, cometidas ao Estado, isso não exclui o dever jurídico das pessoas de apoiá-las, tanto individual

¹⁹⁹ VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. *Teoria geral do direito policial*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2014, p. 112, 116-117.

²⁰⁰ SILVA, José Afonso da. *Teoria do conhecimento constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 499.

como coletivamente, tendo em vista que o bom êxito dessa atividade estatal depende, em grande parte, da colaboração que lhe empresta a sociedade, que é a sua beneficiária.²⁰¹

3.2 Dever do Estado, federalismo e repartição de competências em segurança pública

O modelo de federalismo adotado no Brasil, no que se refere à repartição de competências, foi estruturado em um sistema complexo, como destaca Fernanda Dias Menezes de Almeida, em que convivem competências privativas, repartidas horizontalmente, com competências concorrentes, repartidas verticalmente, abrindo-se espaço para a participação das ordens parciais na esfera de competências próprias da ordem central, mediante delegação.²⁰²

Nos Estados federais a segurança costuma ser partilhada entre a União (Poder central) e os Estados-membros (Poderes regionais). Em um federalismo contemporâneo, notadamente o federalismo cooperativo, essa missão é desempenhada de modo integrado, como ressalta Manoel Gonçalves Ferreira Filho, ficando, pois, a segurança pública como tarefa precipuamente dos Estado-membros, muito embora, como frisa o referido constitucionalista, no Brasil, dela também participa em primeiro plano a União, atuando especialmente na defesa contra determinadas infrações penais, através da Polícia Federal.²⁰³

Em um federalismo cooperativo o objetivo explícito é a promoção de uma livre cooperação da União com as unidades federadas, podendo-se, no entanto, distinguir duas distintas modalidades desse federalismo: um autoritário e um democrático. O federalismo cooperativo autoritário estrutura-se exclusivamente pela força do poder central, enquanto que o federalismo cooperativo democrático se forma em consentimento legitimamente edificado pelas partes do pacto federativo, segundo Augusto Zimmermann.²⁰⁴

Nota o mencionado autor que o Brasil sempre esteve alicerçado sob as tendências do federalismo cooperativo, sejam elas de características democrática ou de forma mais visivelmente autoritária, mas, ainda assim, o federalismo cooperativo brasileiro tornou o Estado federal muito mais orgânico e de poderes superpostos, com os entes estaduais organizando-

²⁰¹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 458.

²⁰² ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 58.

²⁰³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Op. cit.*, p. 165-166.

²⁰⁴ ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 57-58.

se cada vez mais à imagem e semelhança da União, “inclusive nos detalhes mais secundários e igualmente danosos à autonomia destes entes federativos, pouco nos resta daquilo que poderíamos conceber como uma verdadeira Federação”.²⁰⁵

Acerca do modelo federal brasileiro, Carlos Bastide Horbach sobreleva o grande movimento centralizador protagonizado pelo Supremo Tribunal Federal, consubstanciado na doutrina das normas de observância obrigatória, editadas pelo poder constituinte federal cujo conteúdo implica limitação à autonomia estadual, de modo que quanto maior for o número de normas de observância obrigatória, menor é a autonomia estadual, motivo pelo qual tais normas acabam por definir quão autônomos são os Estados membros.²⁰⁶

Além disso, observa ainda Carlos Bastide Horbach que a jurisprudência da Suprema Corte tem flertado com o chamado princípio da simetria, segundo o qual os Estados deveriam seguir o modelo institucional federal. Esse entendimento, somado com o do conceito de “norma geral” constante do artigo 24, § 1º da Constituição²⁰⁷, reduz sobremaneira a capacidade normativa dos Estados e denota uma vocação centralizadora da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que criou um “Estado unitário de fato”, nas palavras do Ministro Sepúlveda Pertence.²⁰⁸ Em matéria de segurança pública, nota-se a jurisprudência da Suprema Corte exatamente neste sentido:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Emenda Constitucional nº 19, de 16 de julho de 1997, à Constituição do Estado do Rio Grande do Sul; expressão do “Instituto Geral de Perícias” contida na Emenda Constitucional nº 18/1997, à Constituição do Estado do Rio Grande do Sul; e Lei Complementar nº 10.687/1996, com as alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 10.998/1997, ambas do Estado do Rio Grande do Sul. 3. Criação do Instituto-Geral de Perícias e inserção do órgão no rol daqueles encarregados da segurança pública. 4. O requerente indicou os dispositivos sobre os quais versa a ação, bem com os fundamentos jurídicos do pedido. Preliminar de inépcia da inicial rejeitada. 5. Observância obrigatória, pelos Estados-membros, do disposto no art. 144 da Constituição da República. Precedentes. 6. Taxatividade do rol dos órgãos encarregados da segurança pública, contidos no art. 144 da Constituição da República. Precedentes. 7. Impossibilidade da criação, pelos Estados-membros, de órgão de segurança pública diverso daqueles previstos no art. 144 da Constituição. Precedentes. 8. Ao Instituto-Geral de Perícias, instituído pela norma im-

²⁰⁵ *Ibid.*, p. 60-61.

²⁰⁶ HORBACH, Carlos Bastide. Forma de Estado: federalismo e repartição de competências. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 3, n. 2, 2013, p. 9-10.

²⁰⁷ Constituição de 1988: “Art. 24, § 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais”.

²⁰⁸ HORBACH, Carlos Bastide. *Op. cit.*, p. 10-11.

pugnada, são incumbidas funções atinentes à segurança pública. 9. Violação do art. 144 c/c o art. 25 da Constituição da República. 10. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente procedente.²⁰⁹

A observância obrigatória pelos Estados-membros das normas da Constituição da República em matéria de segurança pública, impedindo a criação de novas agências em âmbito estadual, adequadas às respectivas realidades criminais, expõe o grau de autonomia que os entes da Federação possuem, pois se os Estados só podem apenas executar o estabelecido pelo núcleo original, a autonomia é apenas administrativa, reduzindo-se a um grau mínimo.²¹⁰

Com efeito, um dos maiores desafios para a segurança pública é desconstruir a equivocada ideia de que este é um problema dos Estados, pois sob essa visão construíram-se sistemas de segurança e justiça em cada uma das unidades federativas com rotinas, metas, formas de registro e comunicação próprias e, como destaca Taís Schilling Ferraz, mais do que isso, trabalhou-se tradicionalmente com a concepção de que os dados gerados pertencem a cada Estado, que define suas políticas de segurança, não havendo obrigatoriedade de troca, de prestação de informações ou de trabalho com alinhamento e, qualquer iniciativa neste sentido, é vista como mera liberalidade, sendo fundamental haver uma corresponsabilidade:

[...] é fundamental que se instale, como verdadeiro princípio, a corresponsabilidade: segurança pública é missão de todos. A União, especialmente através do Ministério da Justiça, e os Conselhos Nacional de Justiça e do Ministério Público devem reconhecer que a prevenção e a resposta à criminalidade é sim problema que lhes diz respeito, assumindo um maior protagonismo neste movimento. Não é necessária uma emenda constitucional para estabelecer esta corresponsabilidade. Ela sempre existiu, e está expressa no art. 144 da Carta.²¹¹

Ademais, a necessária cooperação e integração entre os órgãos de segurança pública, à luz do federalismo cooperativo brasileiro, foi salientada pelo Ministro Celso de Mello em decisão monocrática em recurso ordinário em *habeas corpus*, posteriormente confirmada em acórdão da Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal:

²⁰⁹ STF, ADI 2.827/RS, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 16 set. 2010, DJe 6 abr. 2011.

²¹⁰ “[...] a autonomia comporta graduação. Se ela vai ao ponto de criação de diversos núcleos capazes de dizer a respeito de atribuições próprias, ou seja, com aptidão para inovar a ordem jurídica sobre aquela matéria, tem-se a autonomia política. Se, ao contrário, o novo centro pode apenas executar o estabelecido por outro núcleo, original, encontra-se a autonomia administrativa. Naquela o grau autônômico é máximo; nesta, é mínimo”. TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 62-63.

²¹¹ FERRAZ, Taís Schilling. Segurança pública: os desafios de comunicação e integração. In: FREITAS, Vladimir Passos de; GARCIA, Fernando Murilo Costa (coord.). *Segurança pública*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 56.

Cabe salientar que a mútua cooperação entre organismos policiais, o intercâmbio de informações, o fornecimento recíproco de dados investigatórios e a assistência técnica entre a Polícia Federal e as Polícias Estaduais, com o propósito comum de viabilizar a mais completa apuração de fatos delituosos gravíssimos, notadamente naqueles casos em que se alega o envolvimento de policiais militares na formação de grupos de extermínio, encontram fundamento, segundo penso, no próprio modelo constitucional de federalismo cooperativo (RHC 116.000/GO, Rel. Min. Celso de Mello), cuja institucionalização surge, em caráter inovador, no plano de nosso ordenamento constitucional positivo, na Constituição Federal de 1934, que se afastou da fórmula do federalismo dualista inaugurada pela Constituição republicana de 1981, que impunha, por efeito da outorga de competências estanques, rígida separação entre as atribuições federais e estaduais.²¹²

Um dos maiores desafios em matéria de repartição de competências, no modelo federativo atual, no que diz respeito à segurança pública brasileira, é tratar o problema de maneira integrada, de alcance nacional, em cooperação com diversas agências e órgãos dos três níveis e esferas de Poder, assumindo a União o protagonismo de liderar coordenação de ações integradas em prol de políticas públicas de segurança, objetivando alteração da realidade criminal. Neste ponto, opinou o Ministro Gilmar Mendes:

[...] passa da hora de reconhecer que as questões de segurança são de alcance nacional, não só por permearem diversos Estados da Federação, mas por serem de responsabilidade de todas as esferas políticas. A concentração dos índices de criminalidade em certos nichos não desonera a União de trabalhar diretamente, em ação integrada e gestão compartilhada, na superação de um dos mais graves obstáculos ao desenvolvimento socioeconômico do País. Não é tarefa fácil porque, além de ações muito bem planejadas e executadas por órgão com competência federal, requer a disponibilidade de recursos específicos para a contínua redução dos índices e efeitos da criminalidade, em montante que ultrapassa em muito a capacidade de endividamento da maioria dos Estados. Aliás, esse amadurecimento político, distante das disputadas partidárias, já vem sendo notado há anos em áreas cruciais como saúde e educação. A segurança, evidentemente, não pode ficar de fora desse pacto por ações definitivas em prol do bem comum. Já é chegada a hora de interpretar o dispositivo da Constituição federal que atribui competência à União para assegurar a defesa nacional – Art. 21 III – como uma intimação constitucional à sua maior atuação no combate à criminalidade organizada, que ameaça o Estado brasileiro e toda a sociedade. É preciso que a União assuma, de uma vez por todas, seu natural papel de liderança federativa, expurgando as improvisações que, nos casos ligados à violência, além de inadmissíveis, se mostram tão paliativas quanto improdúcentes. [...] A complexidade da criminalidade organizada, seu aspecto transnacional e sua potencialidade lesiva – valendo-se da droga, das armas e da violência com produto – permite que esta questão de segurança pública se transforme num problema

²¹² STF, Segunda Turma, AgRHC 116.002, Rel. Min. Celso de Mello, j. 25 mar. 2014, DJe 30 out. 2014.

de segurança nacional. [...] De modo algum uma acanhada interpretação do federalismo pode obscurecer ou restringir a responsabilidade da União de organizar o empenho das mais variadas estruturas administrativas na área da segurança pública.²¹³

3.3 Órgãos da segurança pública

A redação do artigo 144 da Constituição de 1988 declina como órgãos da segurança pública, responsáveis pela preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, seis instituições, sendo cinco instituições policiais mais os Corpos de Bombeiros Militares que, apesar de não se configurarem como polícia, foram constitucionalizados ao lado das polícias militares estaduais.

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.

As três instituições policiais federais são organizadas e mantidas pela União e as policiais civis e militares, ligadas aos Estados-membros, perfazendo, assim, a existência de cinquenta e sete instituições policiais pelo território nacional – Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal²¹⁴, Polícias Civis e Polícias Militares dos vinte e seis Estados mais as do Distrito Federal.²¹⁵

²¹³ MENDES, Gilmar. Federalismo cooperativo e segurança pública. *O Estado de São Paulo*, 23 dez. 2010, Espaço aberto, p. A2.

²¹⁴ “Ela foi criada em 1852, por meio do Decreto 641, de 26.06.1852 assinado pelo imperador Dom Pedro II com a finalidade de cuidar dos bens transportados por nossas companhias de transporte por estradas de ferro. Ocorre que, em 1966 parte das ferrovias brasileiras foram privatizadas, os trens foram substituídos por caminhões e o efetivo da PFF reduzido quase à insignificância. Os denominados assistentes de segurança metroviária, que deveriam ser transferidos ao cargo de policial ferroviário federal, e não o foram por falta de organização da carreira, têm atuado em alguns Estados para fazer a patrulha de ferrovias, em especial em São Paulo”. FREITAS, Vladimir Passos de; PAMPLONA, Danielle Anne. *Op. cit.*, p. 13. Diz ainda Cláudio Pereira de Souza Neto sobre a Polícia Ferroviária Federal: “O que há, na prática, é apenas a segurança patrimonial exercida pelas próprias empresas concessionárias de serviço ferroviário”. SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Op. cit.*, p. 301.

²¹⁵ “O Distrito Federal, tem por peculiaridade, que a suas polícias civil, militar e corpo de bombeiro (art. 32, § 4º, da CR/88), são organizadas e mantidas pela União, embora [...] sejam subordinadas ao Governador do DF, nos termos do art. 144, § 6º da CR/88. Tem-se, portanto, um hibridismo jurídico, no qual a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros do Distrito Federal subordinadas ao governo do DF, se encontram sujeitas à disciplina de lei federal – editada pelo Congresso Nacional – no que concerne à organização e aos vencimentos. E mais, suas contas são controladas pelo Tribunal de Contas da União”. FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 8. ed. Salvador: Juspodvm, 2016, p. 1299.

Nesta perspectiva, nota Alexandre de Moraes que a multiplicidade dos órgãos de defesa da segurança pública, pela nova Constituição de 1988, teve dupla finalidade: “o atendimento aos reclamos sociais e a redução da possibilidade de intervenção das Forças Armadas na segurança interna”.²¹⁶

Ademais, o Supremo Tribunal Federal tem reiterado em sua jurisprudência o entendimento da taxatividade desse rol de órgãos da segurança pública previsto no artigo 144 do texto constitucional:

Criação do Instituto-Geral de Perícias e inserção do órgão no rol daqueles encarregados da segurança pública. [...] Observância obrigatória, pelos Estados-membros, do disposto no art. 144 da Constituição da República. Precedentes. Taxatividade do rol dos órgãos encarregados da segurança pública, contidos no art. 144 da Constituição da República. Precedentes. Impossibilidade da criação, pelos Estados-membros, de órgão de segurança pública diverso daqueles previstos no art. 144 da Constituição. Precedentes. Ao Instituto-Geral de Perícias, instituído pela norma impugnada, são incumbidas funções atinentes à segurança pública. Violação do artigo 144 c/c o art. 25 da Constituição da República.²¹⁷

Incompatibilidade, com o disposto no art. 144 da Constituição Federal, da norma do art. 180 da Carta Estadual do Rio de Janeiro, na parte em que inclui no conceito de segurança pública a vigilância dos estabelecimentos penais e, entre os órgãos encarregados dessa atividade, a ali denominada “Polícia Penitenciária”.²¹⁸

Importante distinção deve ser feita entre polícia–órgão/instituição e polícia–função/atividade. Correlacionando a origem do termo polícia à segurança pública, José Afonso da Silva, recordando ensinamento de Hélio Tornaghi, observa que a palavra “polícia” vem do grego *polis*, que significava o ordenamento político do Estado e, aos poucos, “polícia passa a significar a atividade administrativa tendente a assegurar a ordem, a paz interna, a harmonia e, mais tarde, o órgão do Estado que zela pela segurança dos cidadãos”.²¹⁹ Também Luigi Ferrajoli, sob a perspectiva da teoria do garantismo penal, sobreleva a natureza da polícia–função/atividade:

A polícia é, de fato, uma atividade administrativa formalmente organizada e dependente do Poder Executivo. Diversamente dos outros ramos da administração pública, ela é uma administração que tem diretamente que ver com as liberdades fundamentais; e tem que ver não apenas enquanto função

²¹⁶ MORAES, Alexandre de. *Op. cit.*, p. 856.

²¹⁷ STF, ADI 2.827/RS, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 16 set. 2010, DJe 6 abr. 2011.

²¹⁸ STF, ADI 236/RJ, Rel. Min. Octavio Gallotti, j. 7 mai. 1992, DJ 1º jun. 2001.

²¹⁹ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 780.

auxiliar da jurisdição, mas, também, em virtude de competências próprias e autônomas, como aquelas variantes preventivas e cautelares, exercitadas em relação aos sujeitos perigosos ou suspeitos.²²⁰

Com efeito, polícia–função/atividade não se confunde com polícia–órgão/instituição, isto significa que a função/atividade de polícia judiciária, por exemplo, não se confunde com a instituição/órgão Polícia Civil, pois a Polícia Federal e, em se tratando de crimes militares, também as Polícias Militares, exercem a função/atividade policial judiciária. Disto posto, a instituição não deve ser confundida com a sua função e atividade. Neste sentido, a Constituição trouxe em seu texto seis funções a serem exercidas pelos órgãos de segurança pública: polícia judiciária, polícia investigativa, polícia ostensiva, polícia marítima, polícia aeroportuária e polícia de fronteira.

A tradicional doutrina ocupava-se apenas de fazer a distinção conceitual do poder de polícia, se administrativa ou de segurança (que será analisado detidamente neste estudo no item 3.5). Feito isto, dividia-se o poder de polícia de segurança em duas funções: polícia ostensiva e polícia judiciária.²²¹ Classificava-se, assim, em atividades policiais, o binômio prevenção–repressão, de modo que a polícia ostensiva se ocuparia da prevenção, e a polícia judiciária, da repressão. Frequentemente a polícia ostensiva assimilada às Polícias Militares e a polícia judiciária às Polícias Cíveis.

Ocorre que a realidade policial não se amolda a esta simples classificação. Aliás, nem o texto da Constituição de 1988 o fez dessa forma, pois constitucionalizou, como já mencionado, seis atividades/funções policiais, também denominadas de modalidades de polícia²²², nos parágrafos 1º, 4º e 5º do artigo 144:

Art. 144 [...]

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

²²⁰ FERRAJOLI, Luigi. *Direito e razão: teoria do garantismo penal*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 707.

²²¹ Cf. SILVA, José Afonso da. *Op. cit.*, p. 780-781: “A atividade policial de polícia realiza-se de vários modos, pelo que a *polícia* se distingue em *administrativa* e de *segurança*, esta compreende a *polícia ostensiva* e a *polícia judiciária*. A *polícia administrativa* tem ‘por objeto as limitações impostas a bens jurídicos individuais’ (liberdade e propriedade). A *polícia de segurança* que, em sentido estrito, é a *polícia ostensiva* tem por objetivo a preservação da ordem pública e, pois, ‘as medidas preventivas que em sua prudência julga necessárias para evitar o dano ou o perigo para as pessoas’. Mas, apesar de toda vigilância, não é possível evitar o crime, sendo pois necessária a existência de um sistema que apure os fatos delituosos e cuide da perseguição aos seus agentes. Esse sistema envolve as atividades de investigação, de apuração das infrações penais, a indicação de sua autoria, assim como o processo judicial pertinente à punição do agente. E aí que entra a *polícia judiciária*, que tem por objetivo precisamente aquelas atividades de investigação, de apuração das infrações penais e de indicação de sua autoria, a fim de fornecer os elementos necessários ao Ministério Público em sua função repressiva de condutas criminosas, por via de ação penal pública”.

²²² Cf. CANDIDO, Fábio Rogério. *Direito policial: o ciclo completo de polícia*. Curitiba: Juruá, 2016, p. 136.

[...]

III – exercer as funções de *polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras*;

IV – exercer, com exclusividade, as funções de *polícia judiciária* da União.

[...]

§ 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).

Primeiro apontamento que sobressai é o referente à forma de polícia ostensiva. Apesar de ser exercida pelas Polícias Militares, não necessariamente polícia ostensiva é sinônimo de seu exercício de forma militar, pois tal policiamento pode ser feito uniformizadamente, mas de natureza civil, como é o patrulhamento realizado em todo o Brasil pela Polícia Rodoviária Federal.²²³

Outra distinção a ser feita é entre polícia judiciária e polícia de investigação. Esta confusão de funções muito se deve por causa da redação do *caput* artigo 4º do Código de Processo Penal:

Art. 4º A polícia judiciária será exercida pelas autoridades policiais no território de suas respectivas circunscrições e terá por fim a apuração das infrações penais e da sua autoria.

A redação do dispositivo do Código de Processo Penal coloca a apuração das infrações penais e sua autoria como finalidade da polícia judiciária. Todavia, como adverte

²²³ Sobre o patrulhamento exercido pela Polícia Rodoviária Federal: “Em sua máxima extensão, o conceito de patrulhamento chega perto de policiamento, mas não vai além disso e não perde seu núcleo central de observar, cuidar, zelar ou vigiar. Obviamente, quem patrulha não o faz para simplesmente contemplar os acontecimentos, e, por isso, deve deter poderes para cumprir sua função de evitar a ruptura da ordem pública e zelar pela segurança de pessoas e bens. Porém, nada mais que isso. [...] não se pode ignorar que o texto constitucional, não sem razão, ao se referir à Polícia Rodoviária Federal, utilizou a expressão *patrulhamento*, quando poderia ter-se valido de qualquer outro, mais abrangente, caso efetivamente desejasse dar a esse organismo uma dimensão maior. Quando a Constituição Federal, no § 2º, do art. 144, falou em ‘patrulhamento ostensivo das rodovias’, era isso mesmo que estava querendo dizer, conferindo à Polícia Rodoviária Federal o poder-dever de exercer a vigilância, com o propósito de manter a ordem e a segurança, conferindo-lhe poderes para cumprir sua função de evitar a ruptura da ordem pública e zelar pela segurança de pessoas e bens. Mas nada mais que isso. Assim sendo, não pode o legislador ordinário desobedecer o comando superior constitucional, atribuindo à Polícia Rodoviária Federal competências muito maiores do que as que lhe foram dadas pela Constituição”. DALLARI, Adilson de Abreu. Competência constitucional da Polícia Rodoviária Federal. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 34, n. 135, jul./set. 1997, p. 257-258.

Cláudio Pereira de Souza Neto, “o texto constitucional distingue as funções de *polícia judiciária* e de investigação criminal”, pois o art. 144, § 4º atribuiu às polícias civis a função de polícia judiciária e de apuração de infrações penais, assim, segundo o autor, “cabe-lhes, portanto, além de investigar delitos, executar as diligências solicitadas pelos órgãos judiciais”.²²⁴ Dessa maneira, opera-se a distinção entre tais funções/atividades policiais, considerando a textualidade da norma da Constituição de 1988:

Por *polícia investigativa* devemos compreender aquelas ações diretamente ligadas à colheita de provas e elementos de informação quanto à autoria e materialidade criminosa. A expressão *polícia judiciária*, por seu turno, se relaciona com as atividades de auxílio ao Poder Judiciário (daí a razão do nome), que se materializa no cumprimento de suas ordens relativas à execução de mandados de busca e apreensão, mandados de prisão, condução de testemunhas etc.²²⁵

Apesar da distinção entre as diversas funções/atividades policiais, o seu exercício, na prática, pelas instituições policiais não tem uma delimitação tão estanque, visto que, por exemplo, a Polícia Militar pode – e deve – cumprir mandado judicial, seja cível ou criminal. Além disso, quanto à função de polícia de investigação, os órgãos policiais militares também a possuem para apuração das infrações penais militares, isto sem se levar em consideração o trabalho investigativo empreendido na prática pelos serviços reservados (P2) das Polícias Militares.

Também merece reparo a noção de se considerar o trabalho da Polícia Militar essencialmente preventivo e o da Polícia Civil repressivo, visto que ambas instituições, desenvolvendo as diversas funções/atividades policiais (ostensiva, investigativa e judiciária), realizam prevenção e repressão, dispondo ambas de recursos humanos e materiais para o desempenho, em determinado grau, dessas funções. Se a Polícia Civil, por um lado, possui os meios eficazes de investigação criminal, a Polícia Militar, por outro, tem efetivo nas ruas, além do serviço reservado de inteligência que faz o levantamento de dados através de informantes.

Igualmente, se a Polícia Militar tem maior efetivo operacional e de choque para realizar ações de elite, também a Polícia Civil possui unidade de operações especiais, inclusive com equipamentos semelhantes aos do órgão policial militar. Prevenção e repressão, no que

²²⁴ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Op. cit.*, p. 293.

²²⁵ SANNINI NETO, Francisco. Diferenças entre a polícia investigativa e a polícia judiciária. *Consultor Jurídico*. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2017-mar-01/francisco-sannini-diferencas-entre-policia-investigativa-judiciaria>> Acesso em: 4 jun. 2017.

se refere à natureza policial e ao seu exercício pelos órgãos de segurança pública, relacionam-se mutuamente, como frisado por Juan Bustos Ramírez:

Em última análise, o trabalho de prevenção só pode limitar-se a tudo o que está diretamente relacionado à repressão. Ressalta-se que não existe uma diferença conceitual entre as duas categorias, mas apenas temporal e quantitativa. A repressão é a resposta ao fato ocorrido; enquanto a prevenção é uma resposta repressiva às possibilidades de produção do fato [...].²²⁶

Já as funções/atividades de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras, a cargo da Polícia Federal, são funções especializadas do exercício do poder de polícia com variações de prevenção e repressão, conforme a dinâmica de sua ação, nas áreas específicas que envolvem a segurança pública e o controle criminal em pontos sensíveis ao Estado brasileiro, como portos, aeroportos, postos de fronteira, controlando o fluxo de bens e de pessoas assim como reprimindo o tráfico ilícito de armas, drogas, o contrabando e o descaminho.

Convém salientar que as Guardas Municipais, previstas no § 8º do artigo 144 da Constituição²²⁷, não são órgãos da segurança pública, tampouco configuram-se como instituições policiais. Diz José Afonso da Silva que as guardas municipais não exercem atividade policial, senão no sentido de polícia administrativa, não no sentido de polícia de segurança pública²²⁸, ressaltando que o referido dispositivo constitucional “não lhes autorizou a instituição de órgão policial de segurança, menos ainda de polícia judiciária”, de modo que as suas atividades se destinam aos bens, serviços e instalações municipais:

Aí certamente está uma área que é de segurança: assegurar a incolumidade do patrimônio municipal, que envolve bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens patrimoniais, mas não é de polícia ostensiva, que é função exclusiva da Polícia Militar.²²⁹

Com efeito, desde a promulgação da Constituição em 1988 muitas discussões e dúvidas ocorreram a respeito das guardas municipais, sobretudo quanto à sua natureza, se

²²⁶ RAMÍREZ, Juan Bustos. A instituição policial. In: BERGALLI, Roberto. *O pensamento criminológico II: Estado e controle*. Trad. Roberta Duboc Pedrinha, Sérgio Chastinet Duarte Guimarães. Rio de Janeiro: Revan, 2015, p. 96.

²²⁷ Constituição de 1988: “Art. 144, § 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei”.

²²⁸ SILVA, José Afonso da. Segurança pública municipal. In: MENDES, Gilmar Ferreira; CARNEIRO, Rafael Araripe (orgs.). *Gestão pública e direito municipal: tendências e desafios*. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 414.

²²⁹ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 784.

policial ou não policial, se civil ou militar, se estatutária ou celetista, quanto à sua competência para exercer o controle do trânsito e aplicar multas tendo em vista a também atuação da Polícia Militar nesta matéria, além da controvérsia sobre a conveniência ou não de se conceder porte de arma de fogo aos seus agentes. Essas dúvidas e disputas de interpretação perduraram até a edição da Lei n.º 13.022/2014 que dispôs sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais, instituindo, assim, normas gerais e disciplinando o § 8º da Constituição.

Pelo Estatuto das Guardas Municipais (artigo 2º) estas instituições são de caráter civil, uniformizadas e armadas, incumbindo-lhes a função de proteção municipal preventiva, ressalvadas as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal. Com isso, ganhou força o debate a respeito da municipalização da segurança pública, sendo que já há quem vislumbre na norma geral competência policial:

A lei infraconstitucional em comento não só regulamenta a atuação das corporações em âmbito municipal, como também lhes outorga formalmente o poder de coerção estatal, ou seja, o poder de polícia. Assim, colaborando com os demais órgãos de segurança pública conforme o disposto naquela lei, as guardas municipais passam a integrar efetivamente o rol de legitimados para combater o crime e pacificar os conflitos sociais. [...] a Guarda Civil Municipal nada mais é do que instituição regulamentar e legitimada por lei, para executar as ordens da administração em âmbito municipal fazendo uso do poder de polícia, ou seja, é o braço armado do ente público municipal, tal qual o são, a Polícia Militar e a Polícia Civil em âmbito estadual e as Polícias Federais em âmbito federal.²³⁰

Por outro lado, há posicionamento cauteloso quanto à atribuição de função de segurança pública aos Municípios com base no Estatuto Geral das Guardas Municipais, tendo em vista o artigo 144 da Constituição, como adverte José Afonso da Silva:

Sempre se pretende que essas guardas assumam funções policiais, notadamente de polícia preventiva e ostensiva. Não raro essa discussão vem associada à unificação das polícias. Essa pretensão ganhou um reforço com a Lei n. 13.022, de 8 de agosto de 2014, que, nos incs. III e IV do art. 5º, se lhes reconhece, talvez ao arripio da Constituição, competência para o exercício de aspectos da segurança pública, quais sejam: atuar, preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais; colaborar, de forma integrada com os órgãos de segurança pública, em ações conjuntas que contribuam com a paz social. O certo é que a lei não pode atribuir função de segurança pública às guardas municipais, porque a Constituição não autoriza. Isso, em suma, quer dizer que eventual

²³⁰ SOUZA, Aulus Eduardo Teixeira de. *Guarda Municipal: a responsabilidade dos municípios pela segurança pública*. Curitiba: Juruá, 2015, p. 59 e 90.

atribuição de segurança pública aos Municípios depende de emenda constitucional.²³¹

Considerando o processo político durante a Assembleia Nacional Constituinte, conforme registrado na seção 2, e analisando o texto positivo da Constituição, sobretudo o rol do artigo 144 e o seu § 8º, não é possível admitir as Guardas Municipais como órgão da segurança pública, tampouco como instituição policial municipal. A lei infraconstitucional que regulamentou a previsão constitucional não é suficiente para permitir essa interpretação.

Além disso, vale recordar que em 1993, por ocasião da fase de Revisão Constitucional²³², houve proposta da doutrina para retirada do enunciado normativo do § 8º do artigo 144 do capítulo de Segurança Pública, justamente por se repelir competência policial ou em segurança pública por parte dos municípios, como registrou Diógenes Gasparini:

[...] aos Municípios não cabe cuidar da segurança pública de maneira direta, ou seja, praticando, polícia. [...] cabe aos órgãos públicos municipais evitar que regiões da cidade se deteriorem, quer pelo abandono, quer pelo uso indevido do espaço público, devendo, outrossim, cuidar da limpeza, da iluminação, da eliminação de vielas, devastar matagais, conservar parques e jardins, sem o que darão condições favoráveis para o cometimento do crime. [...] Aos Municípios cumpre atacar as causas da criminalidade, não as suas consequências. [...] Mesmo que pela sua natureza se pudesse entender a prestação dos serviços de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública como de interesse local, esses não seriam do Município por força do que estabelece o § 5º do artigo 144 da Constituição Federal, que de forma clara atribui essas competências à polícia militar. [...] transferir o § 8º do artigo 144, para o artigo 30 na forma de inciso, já que, as guardas municipais não constam do rol de órgãos responsáveis pela segurança pública, e nela não têm missão [...] A propósito, a Constituição do Estado de São Paulo tomou tal providência, colocando a criação, facultativa, das guardas municipais, onde é lógico, no capítulo dos Municípios, isso se entendermos que a menção merece dignidade constitucional, algo duvidoso.²³³

Na realidade, como já salientado em diversas passagens do presente estudo – segurança pública não é uma questão de interpretação da Constituição, nem do Direito, mas de decisão política – o que será determinante em nível local é como o efetivo da Guarda será

²³¹ SILVA, José Afonso da. Segurança pública municipal. In: MENDES, Gilmar Ferreira; CARNEIRO, Rafael Araripe (orgs.). *Op. cit.*, p. 415.

²³² Ato das Disposições Constitucionais Transitórias: “Art. 3º. A revisão constitucional será realizada após cinco anos, contados da promulgação da Constituição, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral”.

²³³ GASPARINI, Diógenes. Responsabilidade do poder público municipal na segurança pública em face da revisão da Constituição Federal. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 30, n. 117, jan./mar. 1993, p. 57-66.

utilizado, mobilizado, com qual dinâmica de ação, se preponderantemente para vigilância do patrimônio público e preservação de áreas de lazer, cultura e convívio social, ou se em ações fiscalizatórias, com aplicação de multas visando aumento da arrecadação, ou, ainda, se o enfoque será no controle urbano, na repressão das desordens e controle de posturas. Todas essas ações são possíveis de serem exercidas, e o devem ser em determinado grau, e estão, em tese, em conformidade com a lei, mas serão questão de opção política e de governança do gestor.

Não obstante, os agentes municipais não se confundem com policiais, pois o poder de polícia em questão é de polícia administrativa e não de polícia de segurança pública, não exercem a polícia ostensiva, tampouco a investigativa e a judiciária, muito embora possam, como integrantes de um órgão estatal, contribuir para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, notadamente o patrimônio público municipal.

Ademais, apesar da constitucionalização da segurança viária, através da Emenda Constitucional n.º 82/2014, que inseriu o § 10 ao artigo 144, dispondo ser exercida a segurança viária para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas, ocorreu a atribuição de status constitucional aos órgãos e agentes de trânsito, estruturados em carreira, no âmbito dos três entes da Federação, mas não houve a criação de novo órgão de segurança pública, não se criou nova instituição policial, de modo que os departamentos estaduais de trânsito (DETRAN) não foram transformados em órgãos de segurança pública. Estes continuam sendo órgãos de trânsito, apenas houve a positivação de uma de suas funções, qual seja, a segurança viária, que por estar relacionada à ordem pública no trânsito e, sobretudo, à incolumidade das pessoas, tem interface com a segurança pública.²³⁴

Por fim, cabe observar que a Força Nacional de Segurança Pública não é um novo órgão de segurança ou uma nova instituição policial da União, mas se trata de um programa nacional de cooperação federativa que recebe essa denominação, conforme Decreto n.º 5.289/2004, com as alterações do Decreto n.º 7.318/2010, levando-se em consideração o princípio da solidariedade federativa.²³⁵

²³⁴ Constituição de 1988: “Art. 144 § 10 A segurança viária, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas: I – compreende a educação, engenharia e fiscalização de trânsito, além de outras atividades previstas em lei, que assegurem ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente; e II – compete, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aos respectivos órgãos ou entidades executivos e seus agentes de trânsito, estruturados em carreira, na forma da lei”.

²³⁵ Decreto n.º 5.289/2004: “Art. 1º. Este Decreto disciplina as regras gerais de organização e funcionamento da administração pública federal, para desenvolvimento do programa de cooperação federativa denominado Força Nacional de Segurança Pública, ao qual poderão voluntariamente aderir os Estados interessados, por

O Ministério Público Federal no Estado do Pará ajuizou ação civil pública objetivando a declaração incidental de inconstitucionalidade do Decreto n.º 5.289/2004 que dispôs sobre a Força Nacional, argumentando que em verdade se tratava da criação de um órgão público de polícia federal ostensiva, distinto e autônomo em relação às demais instituições policiais existentes no País; que o mencionado Decreto extrapolou das balizas regulamentares e inovou em matéria que deveria ser disciplinada por Emenda Constitucional; aduziu ainda que o reconhecimento, pelo Estado-membro, de que seus órgãos de segurança não são suficientes para prover a proteção dos administrados importaria a intervenção da União e não a atuação da Força Nacional de Segurança Pública; além disso, que o emprego da Força Nacional deveria ser episódico e esporádico, sendo que no Estado do Pará, à época, encontrava-se em atuação há mais de dois anos; pontuou, ainda, que a ação objetivava a proibição da atuação da Força Nacional como órgão autônomo de segurança pública, o que não impediria a União de colaborar com os Estados-membros na preservação da ordem pública.

Em primeiro grau, a sentença consignou que antes de constituir evidência de autoritarismo incompatível com o Estado Democrático de Direito ou inovação no rol de órgãos da segurança pública, a Força Nacional de Segurança Pública significa ação concreta de apoio aos Estados-membros e ao Distrito Federal no âmbito da segurança pública, o que vai ao encontro do ideal de efetivação/otimização do direito fundamental à segurança. Após recurso de apelação do Ministério Público Federal, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região negou provimento ao recurso, consignando a legalidade/constitucionalidade da Força Nacional:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. FORÇA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA – FNSP. PROGRAMA DE COOPERAÇÃO FEDERATIVA. CRIAÇÃO PELO DECRETO Nº 5.289/2004. PORTARIAS EXPEDIDAS PELO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA QUE AUTORIZAM O EMPREGO DA FNSP NOS ESTADOS-MEMBROS. ILEGALIDADE NÃO CONFIGURADA. SENTENÇA MANTIDA. I – 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 (art. 144 da Constituição Federal), constando do art. 241 do diploma constitucional que União, Estados, Distrito Federal e Municípios disciplinarão os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados. II – A Força Nacional de Segurança Pública – FNSP não constitui órgão autônomo de segurança pública, mas apenas instrumento de cooperação para auxiliar Estados-membros, por meio de ato formal de adesão, voluntário, a preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio, de modo que não há que se falar em violação ao art. 144 da Constituição Federal. III –

meio de atos formais específicos”. “Art. 2º. A Força Nacional de Segurança Pública atuará em atividades destinadas à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, nas hipóteses previstas neste Decreto e no ato formal de adesão dos Estados e do Distrito Federal”.

O só fato de a FNSP se destinar a garantir a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio não justifica a situação excepcional de intervenção da União nos Estados e no Distrito Federal, devendo ser observado, sempre que possível, o pacto federativo. IV – A ausência de previsão quanto à proibição de prorrogação do prazo inicialmente previsto para a atuação da FNSP afasta a alegação de inobservância da regra de que o programa de cooperação federativa, além do que o simples pedido de dilação do lapso de tempo inicialmente previsto não afasta seu caráter de ação episódica e planejada, desde que demonstrada a indispensável necessidade. V – Recurso de apelação do Ministério Público Federal ao qual se nega provimento.²³⁶

3.4 Ordem pública

A ordem pública, apesar de trazer divergências na sua aplicação jurídica, e mesmo no âmbito da discussão teórica sobre seus significados, não pode ser tida como um conceito jurídico indeterminado²³⁷, tendo em vista que há no ordenamento jurídico brasileiro dispositivo normativo estabelecendo especificamente um conceito para o termo, a despeito das críticas da doutrina²³⁸:

Art. 2º. Para efeito do Decreto-lei nº 667, de 02 de julho de 1969 modificado pelo Decreto-lei nº 1.406, de 24 de junho de 1975, e pelo Decreto-lei nº 2.010, de 12 de janeiro de 1983, e deste Regulamento, são estabelecidos os seguintes conceitos:

[...]

14) Grave Perturbação ou Subversão da Ordem – Corresponde a todos os tipos de ação, inclusive as decorrentes de calamidade pública, que por sua natureza, origem, amplitude, potencial e vulto: a) superem a capacidade de condução das medidas preventivas e repressivas tomadas pelos Governos Estaduais; b) sejam de natureza tal que, a critério do Governo Federal, possam vir a comprometer a integridade nacional, o livre funcionamento de

²³⁶ TRF-1, Sexta Turma, AP 0000685-64.2009.4.01.3900/PA, Rel. Des. Jirair Aram Meguerian, j. 22 fev. 2013, eDJF1 11 mar. 2013.

²³⁷ Para Eros Roberto Grau são tidos como indeterminados os conceitos cujos termos são ambíguos ou imprecisos, razão pela qual necessitam ser completados por quem os aplique, e quando se tem um conceito cujo termo o legislador não definiu estipulativamente, o aplicador do direito deverá superar essa indeterminação. Esta imprecisão, segundo o jurista, será preenchida tendo por parâmetros buscados na realidade, inclusive na consideração das concepções políticas predominantes, que variam conforme a atuação das forças sociais. Não devendo se confundir conceito jurídico indeterminado com discricionariedade, pois “a aplicação dos conceitos indeterminados só permite uma única solução justa. Contrariamente, o exercício da potestade discricionária permite uma pluralidade de soluções justas ou, em outros termos, a opção entre alternativas que são igualmente justas desde a perspectiva do direito”. GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 195-205.

²³⁸ Cf. LAZZARINI, Álvaro. Polícia de manutenção da ordem pública e a justiça. In: CRETELLA JÚNIOR, José (Coord.). *Direito administrativo da ordem pública*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 7: “[...] esse conceito não é aceitável naquilo que diz ser ordem pública”. Cf. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito administrativo da segurança pública*. In: CRETELLA JÚNIOR, José (Coord.). *Op. cit.*, p. 80: “[...] abstrata, vaga, amplíssima, confusa, cheia de erros; uma boa intenção que presta um desserviço ao Direito e ofende a sua Ciência”.

poderes constituídos, a lei, a ordem e a prática das instituições; c) impliquem na realização de operações militares.

[...]

19) Manutenção da Ordem Pública – É o exercício dinâmico do poder de polícia, no campo da segurança pública, manifestado por atuações predominantemente ostensivas, visando a prevenir, dissuadir, coibir ou reprimir eventos que violem a ordem pública;

[...]

21) Ordem Pública – Conjunto de regras formais, que emanam do ordenamento jurídico da Nação, tendo por escopo regular as relações sociais de todos os níveis, do interesse público, estabelecendo um clima de convivência harmoniosa e pacífica, fiscalizado pelo poder de polícia, e constituindo uma situação ou condição que conduza ao bem comum.

[...]

25) Perturbação da Ordem – Abrange todos os tipos de ação, inclusive as decorrentes de calamidade pública que, por sua natureza, origem, amplitude e potencial possam vir a comprometer, na esfera estadual, o exercício dos poderes constituídos, o cumprimento das leis e a manutenção da ordem pública, ameaçando a população e propriedades públicas e privadas. As medidas preventivas e repressivas neste caso, estão incluídas nas medidas de Defesa Interna e são conduzidas pelos Governos Estaduais, contando ou não com o apoio do Governo Federal.²³⁹

Diz José Afonso da Silva ser ordem pública um conceito ético juridicizado e fundamento expresso do poder de polícia e de outras formas de limitação de direitos.²⁴⁰ Justamente por limitar situações subjetivas de vantagens outorgadas pela Constituição que a caracterização do seu significado se faz importante e gera tanta controvérsia.

A polissemia do termo ordem pública, inclusive no próprio texto constitucional, traz a necessidade de precisão de seu significado como elemento jurídico da segurança pública, pois, como salienta Humberto Barrionuevo Fabretti, a violação da ordem pública suficiente para anular cláusula contratual não é suficiente para autorizar a prisão preventiva, nem o risco de perturbação da ordem pública suficiente para autorizar o interrogatório por videoconferência autoriza a intervenção federal em unidade da Federação ou decretação de Estado de Defesa, tampouco a contrariedade à ordem pública que permite à Administração Pública cassar autorização de funcionamento de um estabelecimento não é a mesma noção de ordem pública que permite a modificação de competência processual penal e autoriza o desaforamento do plenário de tribunal do júri.²⁴¹ Neste mesmo sentido, José Afonso da Silva

²³⁹ Regulamento para as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (R-200), aprovado pelo Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983.

²⁴⁰ SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 106-107.

²⁴¹ FABRETTI, Humberto Barrionuevo. *Segurança pública: fundamentos jurídicos para uma abordagem constitucional*. São Paulo: Atlas, 2014, p. 96-97. Diz ainda o autor: “a expressão ‘ordem pública’ aparece por diversas vezes na legislação brasileira, sendo que é tratada diferentemente por cada ramo do direito, variando sua aplicabilidade e extensão conforme o fim a que se destina. Essa ubiquidade da expressão fez com que a

destaca que a ordem pública considerada com base no artigo 144 da Constituição nada tem a ver com a ordem pública referida ao direito privado, pois aquela se opõe a desordem, a conflito generalizado.²⁴²

Essa polissemia leva muitas vezes a se considerar segurança pública a própria manutenção da ordem pública, ocasionando, por isso, uma fungibilidade de conceitos.²⁴³ Porém, segurança pública não é necessariamente sinônimo de ordem pública, visto que há dimensão da segurança pública que não é de todo intercambiável com a noção de ordem pública, como a defesa civil, exercida pelos corpos de bombeiros militares, que se relaciona com a incolumidade das pessoas e do patrimônio, conforme parágrafo 5º do artigo 144 da Constituição. Deveras, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal também distingue o conceito jurídico de ordem pública de outros no contexto da segurança:

O conceito jurídico de ordem pública não se confunde com incolumidade das pessoas e do patrimônio (art. 144 da CF/88). Sem embargo, ordem pública se constitui em bem jurídico que pode resultar mais ou menos fragilizado pelo modo personalizado com que se dá a concreta violação da integridade das pessoas ou do patrimônio de terceiros, tanto quanto da saúde pública (nas hipóteses de tráfico de entorpecentes e drogas afins). Daí sua categorização jurídico-positiva, não como descrição do delito nem cominação de pena, porém como pressuposto de prisão cautelar; ou seja, como imperiosa necessidade de acautelamento do meio social contra fatores de perturbação que já se localizam na gravidade incomum da execução de certos crimes. Não da incomum gravidade abstrata desse ou daquele crime, mas da incomum gravidade na perpetração em si do crime, levando à consistente ilação de que, solto, o agente reincidirá no delito. Onde o vínculo operacional entre necessidade de preservação da ordem pública e acautelamento do meio social. Logo, conceito de ordem pública que se desvincula do conceito de incolumidade das pessoas e do patrimônio alheio (assim como da violação à saúde pública), mas que se enlaça umbilicalmente à noção de acautelamento do meio social.²⁴⁴

Sintetizando essa distinção, nem sempre fungível, dos conceitos de ordem pública e segurança pública, Diogo de Figueiredo Moreira Neto enfatizou que entre os dois existe uma

doutrina, especializada por áreas do direito, interpretasse o conceito de várias formas distintas. Assim, para os civilistas e penalistas, a ‘ordem pública’ pode significar (e significa) coisas bem distintas”.

²⁴² SILVA, José Afonso da. *Op. cit.*, p. 107.

²⁴³ “Como atualmente temos ‘segurança’ e ‘ordem’ como sinônimos, deixa-se de lado qualquer discussão mais aprofundada do que seria cada um desses conceitos, ficando o aparato de repressão de Estado totalmente voltado para ‘garantir uma determinada segurança’, o que na realidade se traduz em ‘manter determinada ordem’, mas que ordem? Para quem?”. SULOCCI, Victoria-Amália de Barros Carvalho G. de. *Segurança pública e democracia: aspectos constitucionais das políticas públicas de segurança*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 53. Cf. LIMA, Renato Sérgio de; SILVA, Guilherme Amorim Campos da; OLIVEIRA, Priscilla Soares de. Segurança pública e ordem pública: apropriação jurídica das expressões à luz da legislação, doutrina e jurisprudência pátrias. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, v. 7, n. 1, 58-82, fev./mar. 2013.

²⁴⁴ STF, Segunda Turma, HC 101.300, Rel. Min. Ayres Britto, j. 5 out. 2010, DJe 18 nov. 2010.

relação de finalidade para instrumento, isto é: “a ordem pública é o objeto da segurança pública, e, esta, o instrumento do Estado, organizado para manter ou restabelecer a ordem pública”, caracterizando-se pela coerção, com emprego da força, legitimamente monopolizada.²⁴⁵

O mesmo jurista administrativista destacou, em célebre estudo conceitual sobre ordem pública e segurança pública, que a desordem é um dado essencial dos sistemas sociais, que deve ser levado em consideração tanto quanto a ordem pública, sendo esta, em acepção sistêmica, pré-requisito de funcionamento do sistema de convivência pública, podendo-se distingui-la metodologicamente em duas acepções: descritiva/material (conceito operativo, vinculação causal operativa com segurança pública) e normativa/formal (conjunto de princípios, modelo ideal, atuação como conceito geral de direito), de modo que a acepção formal indica o dever ser em matéria de segurança pública e a acepção material mostra o ser, o que é possível realizar, o que de fato ocorre na convivência pública, no âmbito da segurança, isto é: “o sistema social da convivência pública apresenta uma ordem pública real – a situação – e uma ordem pública ideal – os princípios superiores de toda a sociedade, que se interagem e se complementam na dinâmica juspolítica”.²⁴⁶

Na prática, isto é, na concepção dos policiais, dos agentes que atuam nas ruas, a ordem pública forma um campo de atuação essencialmente estratégico para o manejo da autoridade e força policial, sobretudo em situações de conflitos com violência. E nesta perspectiva já observava Dominique Monjardet ser típico a ideologia profissional das forças policiais especializadas estar bem menos centrada na noção de manutenção da ordem – que supõe uma definição da ordem – do que a de restabelecimento da ordem – que supõe apenas a constatação de desordens patentes.²⁴⁷ E na experiência brasileira da segurança pública, o restaurar da ordem pública manifesta-se, essencialmente, nas tentativas dos gestores de redução dos índices de criminalidade.²⁴⁸

Vale salientar que a noção de ordem pública, por vezes, é remetida à ideia da expressão “a lei e a ordem” que, se aplicada à política, tem um sentido, mas se for analisada

²⁴⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 458.

²⁴⁶ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Revisão doutrinária dos conceitos de ordem pública e segurança pública: uma análise sistêmica. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 25, n. 97, jan./mar. 1988, p. 133-154.

²⁴⁷ MONJARDET, Dominique. *O que faz a polícia: sociologia da força pública*. Trad. Mary Amazonas Leite de Barros. São Paulo: Edusp, 2012, p. 269.

²⁴⁸ Cf. MATOS, José Walter da Mota. *A construção do conceito de segurança pública na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no século XXI*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 26: “No que se refere à segurança pública, o restaurar da ordem pública manifesta-se, sobretudo, nas tentativas dos gestores públicos de reduzir os índices de criminalidade, fomentando a integração e interação dos sistemas policial e judicial”.

pelo viés policial, há uma inversão, segundo Jean-Claude Monet. Segundo o autor estrangeiro, a expressão (“a lei e a ordem”) significa que, em todas as circunstâncias, há a preocupação de se manter o pacto social que une maioria e minoria, permanecendo-se prioritário, mas já em relação à ação policial, os termos se invertem (“a ordem e a lei”), e ao mesmo tempo em que se opera essa translação, há a aceitação da autoridade estatal que ela encarna, de modo que a lei é o dispositivo fundador que legitima essa autoridade, mas no domínio da manutenção da ordem a lei é equívoca e a sua ambiguidade constrói o espaço que dá à polícia considerável capacidade de autonomia decisória, pois a lei, através das incriminações que contém, dá aos policiais um recurso decisivo nesse controle da rua.²⁴⁹

A Constituição de 1988, no artigo 142, atribuiu às Forças Armadas a função de garantir “a lei e a ordem”²⁵⁰ que, no entanto, como sinaliza Luís Roberto Barroso, para que os princípios do Estado democrático de direito e o princípio federativo se harmonizem com tal previsão, deve-se conceber a execução pelas Forças Armadas de operações de segurança como exceção que só se justifica em casos de necessidade, isto é, nas hipóteses em que o risco para a ordem pública seja grave e o Estado-membro seja incapaz de garanti-la.²⁵¹

Declina Luís Roberto Barroso, em parecer específico sobre o tema²⁵², haver, fundamentalmente, seis formas de as Forças Armadas executarem operações de segurança pública, três delas implicando relativização temporária da autonomia estadual e a restrição de direitos fundamentais e, por isso, submetendo-se a rígido controle político congressional, além de impossibilitarem a alteração da Constituição durante a sua vigência, quais sejam: intervenção²⁵³; decretação de estado de defesa²⁵⁴; decretação de estado de sítio²⁵⁵.

²⁴⁹ MONET, Jean-Claude. *Polícias e sociedades na Europa*. Trad. Mary Amazonas Leite de Barros. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2006, p. 238-240.

²⁵⁰ Constituição de 1988: “Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem”.

²⁵¹ BARROSO, Luís Roberto. Parecer nº 02/2007. Forças Armadas. Possibilidades e limites de sua atuação em ações de segurança pública. *Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado*, Rio de Janeiro (RJ), n. 62, 2007, p. 381.

²⁵² *Ibid.*, p. 361-381.

²⁵³ Constituição de 1988: “Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: [...] III – por termo a grave comprometimento da ordem pública; [...]”.

²⁵⁴ Constituição de 1988: “Art. 136. O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, decretar estado de defesa para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza”.

²⁵⁵ Constituição de 1988: “Art. 137. O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, solicitar ao Congresso Nacional autorização para decretar o estado de sítio nos casos de: I – comoção grave de repercussão nacional ou ocorrência de fatos que comprovem a ineficácia de medida tomada durante o estado de defesa; II – declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira”.

As outras três hipóteses não consubstanciam medidas de legalidade excepcional, não implicando relativização da autonomia estadual ou restrição de direitos fundamentais, não obstante a alteração da Constituição e com controle político mais brando, sendo elas: policiamento ostensivo em situações nas quais predomine o interesse nacional²⁵⁶; execução de ações de policiamento ostensivo e de choque a pedido do Governador de Estado²⁵⁷; realização de diligências determinadas no âmbito de Inquérito Policial Militar das Forças Armadas.²⁵⁸

Isso significa que o manejo da noção de ordem pública não pode permitir que em seu nome se pratiquem arbitrariedades, como ocorreu no passado, haja vista que ela autoriza apenas o exercício do poder de polícia pelos órgãos de segurança pública, e apenas excepcionalmente pelas Forças Armadas, ainda que, naturalmente, limitativa de certos direitos fundamentais.²⁵⁹ Em boa síntese, Cláudio Pereira de Souza Neto conjuga ordem pública no Estado democrático:

²⁵⁶ Decreto nº 3.897/2001, “Art. 5º. O emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, que deverá ser episódico, em área previamente definida e ter a menor duração possível, abrange, ademais da hipótese objeto dos arts. 3º e 4º, outras em que se presuma ser possível a perturbação da ordem, tais como as relativas a eventos oficiais ou públicos, particularmente os que contem com a participação de Chefe de Estado, ou de Governo, estrangeiro, e à realização de pleitos eleitorais, nesse caso quando solicitado”.

²⁵⁷ Decreto nº 3.897/2001, “Art. 2º. É de competência exclusiva do Presidente da República a decisão de emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem. [...] § 2º – O Presidente da República, à vista de solicitação de Governador de Estado ou do Distrito Federal, poderá, por iniciativa própria, determinar o emprego das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem”.

“Art. 3º. Na hipótese de emprego das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem, objetivando a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, porque esgotados os instrumentos a isso previstos no art. 144 da Constituição, lhes incumbirá, sempre que se faça necessário, desenvolver as ações de polícia ostensiva, como as demais, de natureza preventiva ou repressiva, que se incluem na competência, constitucional e legal, das Polícias Militares, observados os termos e limites impostos, a essas últimas, pelo ordenamento jurídico”.

²⁵⁸ “As Forças Armadas também podem realizar investigações e atuar como polícia judiciária. Isso ocorre quando se trata de crime militar e em cumprimento a decisões tomadas pela Justiça Militar. [...] A hipótese encontra-se expressamente prevista no texto constitucional, na parte final do art. 144, § 4º, que atribui a função de polícia judiciária à polícia civil, com ressalva das infrações penais militares. [...] A realização pelas Forças Armadas de diligências para apreender, por exemplo, armamento militar furtado é perfeitamente compatível com a Constituição Federal de 1988. Mas a Constituição não fornece fundamento para a ocupação de bairros inteiros, sob o argumento de que se trata de diligência de busca e apreensão”. BARROSO, Luís Roberto. Parecer nº 02/2007. Forças Armadas. Possibilidades e limites de sua atuação em ações de segurança pública. *Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado*, Rio de Janeiro (RJ), n. 62, 2007, p. 378-382.

²⁵⁹ SILVA, José Afonso da. *Op. cit.*, p. 107. Cf. ZACKSESKI, Cristina Maria; GOMES, Patrick Mariano. O que é ordem pública no sistema de justiça criminal brasileiro? *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, v. 10, n. 1, 108-125, fev./mar. 2016, p. 113-114: “O repertório de 33 anos de jurisprudência do STF sobre ordem pública e prisão preventiva, contados da entrada em vigor do novo Código de Processo Penal (CPP), é constituído exclusivamente por crimes políticos. Demonstrou-se, assim, que a formação do conceito de ordem pública e sua relação com o cárcere se deu antes mesmo da previsão legislativa de 1941, e serviu como substrato de construção de uma tentativa de racionalidade no discurso jurídico-penal para justificar a perseguição aos inimigos do poder instituído, mesmo que para tanto bastasse somente a diferença no campo das ideias. Da entrada em vigência do atual CPP até o ano 1974 o instituto se manteve fiel aos propósitos de sua criação, restringindo-se ao papel de importante instrumento político de estigmatização, isolamento e, porque não, aniquilação daqueles que ousassem discordar dos que detinham o poder”.

Uma ordem pública democrática, em contraste, é aquela estruturada pela Constituição e pelas leis. Preservar a ordem pública significa, sobretudo, preservar o direito, a ordem juridicamente estruturada, garantir a legalidade. Políticas públicas e ações policiais que desconsiderem os direitos fundamentais transgridem, até não mais poder, a própria ordem pública que pretendem preservar.²⁶⁰

Dessa maneira, ordem pública não é propriamente um conceito jurídico indeterminado, visto que há dispositivo normativo em vigor estipulando um conceito, isto é, atribuindo-lhe um sentido jurídico. Além disso, apesar do termo poder comportar vários significados, não se pode atribuir uma relação de sinônimo entre segurança pública e ordem pública, nem desta com incolumidade das pessoas e do patrimônio, reduzindo-se, de forma simplista, conceitos tão complexos com efeitos práticos da maior relevância social.

Nesse sentido, para este estudo sob o enfoque do constitucionalismo brasileiro, ordem pública é um elemento jurídico constitucionalizado da segurança pública que se inter-relaciona com outros elementos, como poder de polícia, discricionariedade policial e, se analisado isoladamente de forma conceitual, não consegue expressar por si só todo o seu atributo, que é mais esclarecedor e faz mais sentido quando conjugado com a ação operacional que lhe é correlata exercida pelos órgãos policiais – manutenção e restauração da ordem pública, que parecem ser satisfeitas com a presença da força policial, com a autoridade do agente de segurança pública, legitimada pela lei, autorizativa para limitação pontual e excepcional do exercício de determinados direitos pelos cidadãos a fim de cessar ou manter sob controle os conflitos perturbadores da convivência social, e, em nível de gestão da segurança, identificando-se com a redução de indicadores de determinados crimes, geralmente àqueles relacionados à criminalidade violenta.

3.5 Poder de polícia

Acerca do surgimento da expressão, recorda Odete Medauar²⁶¹ que no Direito Administrativo Moderno primeiro foi usada a expressão *polícia administrativa* em França para contrapor com *polícia judiciária*. Já a locução *poder de polícia*, vigente no Direito brasileiro, teve sua origem na tradução de *police power*, terminologia legal utilizada pela primeira vez no século XIX em julgamento da Suprema Corte dos Estados Unidos, ao referir-se ao poder

²⁶⁰ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Op. cit.*, p. 284.

²⁶¹ MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 19. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 396.

dos Estados-membros norte-americanos de editar leis limitadoras de direitos em benefício do interesse público.²⁶²

Para a referida administrativista, o poder de polícia, em essência, é a atividade da Administração que impõe limites ao exercício de direitos e liberdades, expressando a face autoridade do ordenamento, inserindo-se, pois, na encruzilhada liberdade-autoridade que permeia o Direito Público.²⁶³

Com efeito, o poder de polícia relaciona-se com a ordem pública, sendo a defesa desta o fundamento e finalidade daquela. Nesta perspectiva, Vitor Rhein Schirato²⁶⁴ faz alusão à advertência do francês Charles-Édouard Minet²⁶⁵ de que o conceito de ordem pública está na origem do poder de polícia, uma vez que o exercício desse poder, inicialmente, tinha como finalidade exatamente a garantia da ordem pública a ser definida pela autoridade administrativa, tudo tendo como pressuposto a supremacia da Administração.²⁶⁶

Ocorre que com a ampliação das funções do Estado houve, por conseguinte, o aumento da atuação do poder de polícia para, em tese, garantir a segurança, a tranquilidade e a salubridade da coletividade. Disso resultou, como destaca Odete Medauar, o surgimento de linha doutrinária adversa à preservação da noção de poder de polícia, tendo se tornado muito conhecido no Brasil o posicionamento do argentino Agustín Gordillo²⁶⁷ que pregou a abolição da expressão, sustentando a sua eliminação, ao considerar que a questão semântica teria implicações políticas e ideológicas e falar em poder de polícia seria tomar como ponto de partida o poder do Estado sobre os indivíduos.²⁶⁸

Já na doutrina brasileira, a crítica foi formulada por Carlos Ari Sunfeld²⁶⁹, mencionando ser impossível fugir da carga negativa da locução, sendo necessária a sua superação, não usando-se mais nem a expressão “poder de polícia”, nem a noção que a recobre, propondo em seu lugar o uso da expressão “administração ordenadora”.

²⁶² Sobre o caso envolvendo a expressão *police power*, cf. U.S. Supreme Court, *Brown v. Maryland*, 25 U.S. 12 Wheat. 419, (1827), disponível em: <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/25/419/case.html>> Acesso em: 6 jun. 2017.

²⁶³ MEDAUAR, Odete. *Op. cit.*, p. 395.

²⁶⁴ SCHIRATO, Vitor Rhein. O poder de polícia é discricionário? In: MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein (Coords.). *Poder de polícia na atualidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 37-38.

²⁶⁵ Cf. MINET, Charles-Édouard. *Droit de la police administrative*. Paris: Vuibert, 2007.

²⁶⁶ “O poder, pois, que a Administração exerce ao desempenhar seus encargos de polícia administrativa repousa nesta, assim chamada, ‘supremacia geral’, que, no fundo, não é senão a própria supremacia das leis em geral, concretizadas através de atos da Administração”. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 830.

²⁶⁷ Cf. GORDILLO, Agustín. *Tratado de derecho administrativo*. 3. ed. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 1998.

²⁶⁸ MEDAUAR, Odete. Poder de polícia – origem, evolução, crítica à noção, caracterização. In: MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein (coords.). *Op. cit.*, p. 18-19.

²⁶⁹ Cf. SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo ordenador*. São Paulo: Malheiros, 2003.

Em perspectiva aproximada, Gustavo Binенbojm²⁷⁰ menciona que a estrutura autoritária do Estado de Polícia subsiste no Estado de Direito por meio do reconhecimento de uma competência implícita da Administração para definir, de forma autônoma, os meios de sua atuação e até o conteúdo da ordem pública a ser assegurada pela polícia administrativa e, embora não defenda o fim da terminologia, enfatiza que o poder de polícia apresenta-se, na atualidade, como uma ordenação social e econômica, isto é, como um conjunto de regulações, no campo de um “direito administrativo ordenador”.

Ora, no ordenamento jurídico atual, nas palavras de Vitor Rhein Schirato, é indubitável o caráter autoritário do poder de polícia, mas em função deste se impor aos cidadãos sem a necessidade de sua concordância:

[...] hoje, há uma situação em que o poder de polícia tem indubitável caráter autoritário, mas que não se exerce de forma unilateral, nem tampouco sob o pálio de um folclórico interesse público, como se acreditava. É autoritário na medida em que se impõe aos cidadãos sem a necessidade de sua concordância, embora sua expressão possa ser o reflexo de um ato bilateral entre Estado e indivíduo sem que assim se desnature. Contudo, mesmo nos casos em que é autoritário, não provém de uma determinação estatal baseada em seus exclusivos critérios. Provém de um processo de arbitragem entre os diversos direitos e interesses que se colocam em cada situação que demanda uma ação estatal.²⁷¹

Ademais, salienta o mencionado administrativista que o poder de polícia não é simplesmente uma atividade marginal da Administração Pública destinada a garantir a ordem pública, é, porém, muito mais do que isso, embora também sem deixar de sê-lo. Isto porque o poder de polícia atualmente refere-se a uma “busca pelo equilíbrio na sociedade entre as liberdades e garantias conferidas aos indivíduos pela Constituição e a necessidade de coexistência pacífica e ordenada entre os indivíduos no espaço comum”, inexistindo, pois, fórmula apriorística que determine qual a medida desse poder, uma vez que em cada caso de sua manifestação deve ser buscado um equilíbrio entre liberdade e autoridade, a fim de permitir a realização mais ampla possível dos direitos fundamentais, visando encontrar o limite proporcional de restrição dos direitos fundamentais para permitir a sua máxima realização.²⁷²

²⁷⁰ Cf. BINENBOJM, Gustavo. *Poder de polícia, ordenação, regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

²⁷¹ SCHIRATO, Vitor Rhein. *Op. cit.*, p. 35-36.

²⁷² *Ibid.*, p. 35 e 37. Sobre a relação do poder de polícia com a democracia e os direitos fundamentais, cf. BINENBOJM, Gustavo. *Op. cit.*, p. 62-63: “[...] a fonte de legitimidade do poder de polícia é extraída da própria relação entre os direitos fundamentais e a democracia, entendidos como elementos cooriginários que estruturam o Estado democrático de direito. A energia ordenadora da vida social e econômica tem origem na necessidade de se viabilizar o funcionamento de um sistema de direitos internamente, além de compatibilizá-lo com aspirações e interesses transindividuais, sob a forma da deliberação democrática. Cria-se, assim, uma

Pondera Odete Medauar²⁷³ que a noção de poder de polícia é a expressão teórica de um dos modos importantes de atuação administrativa, visto que permite expressar a realidade de um poder da Administração de limitar, de modo direto, com base legal, liberdades fundamentais em prol do bem comum, devendo ser mantida a expressão e a sua noção no ordenamento jurídico brasileiro que, inclusive, está mencionada na Constituição²⁷⁴, na legislação²⁷⁵, na doutrina e jurisprudência. Também Gustavo Binjenbojm observa que a existência de alusão constitucional e legal ao exercício de poder de polícia como hipótese de incidência tributária indica, em certo sentido, a necessidade de preservação da terminologia tradicional.²⁷⁶

O âmbito de incidência do poder de polícia, segundo a doutrina, é bastante amplo, alcançando desde a segurança das pessoas e bens, tranquilidade e saúde públicas, até a defesa do meio ambiente natural e cultural, combate ao abuso do poder econômico, preservação de abastecimento de gêneros alimentícios, condições sanitárias de alimentos e medicamentos, direito de construção e habitação, localização e funcionamento de atividades no território local, atividades de trânsito, entre outras. Daí a necessidade de se restringir e explicar qual poder de polícia coordena-se com a segurança pública à luz da ordem constitucional em vigor.

Sob este ângulo, o poder de polícia é aquele poder conferido à Administração para resguardar a segurança pública, e, nos dizeres de Nelson Nery Jr. e Georges Abboud, com base na doutrina de Pietro Virga: “é a potestade administrativa destinada a prevenir os perigos que ameaçam a segurança pública e a eliminar as turbações que prejudicam a ordem

relação essencialmente dinâmica que exige e limita, simultaneamente, o exercício de funções de ordenação pelos órgãos e entidades do aparelho estatal, assim como por diversas instâncias da sociedade civil. Não há, portanto, em termos apriorísticos, nem supremacia geral em favor do Estado, nem sujeição geral em desfavor dos particulares, mas um conjunto maleável de conformações possíveis entre posições individuais e coletivas, que habilitam e delimitam, a um só tempo, a atividade ordenadora tradicionalmente conhecida como poder de polícia”.

²⁷³ MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 19. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 397.

²⁷⁴ Constituição de 1988: “Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: [...] II – taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição”.

²⁷⁵ Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/1966): “Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. Parágrafo único – Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder”.

²⁷⁶ BINENBOJM, Gustavo. *Op. cit.*, p. 77.

pública, mediante a limitação dos direitos dos cidadãos e imposição de obrigações”.²⁷⁷ No que diz respeito ao sentido e ao alcance do poder de polícia, sob a perspectiva policial-administrativista, Lincoln D’Aquino Filocre sintetiza:

No campo da moderna compreensão de ordem e segurança públicas, o poder de polícia alcança o poder sobre pessoas e coisas para o atendimento ao controle dos perigos advindos da criminalidade, de modo a aí estarem incluídas todas as restrições legais impostas pelo poder público ao indivíduo no que beneficie o interesse coletivo de segurança pública. [...] O poder de polícia de segurança pública é pressuposto lógico da polícia de segurança pública. É algo *in potentia*, enquanto polícia é algo *in actu*. Noutros termos, o poder de polícia de segurança pública concretiza-se na atuação policial. Constitui-se na faculdade da autoridade em fazer observar o dever geral de não perturbar a boa ordem da coisa pública. Ou seja, o poder de polícia de segurança pública origina-se de uma sujeição genérica traduzida no dever de todos – qualquer cidadão – de não perturbação da ordem pública, nisso se constituindo a especificidade do poder de polícia de segurança pública.²⁷⁸

É comum a doutrina administrativista, ao tratar do tema poder de polícia, ressaltar a distinção que se opera, há muito, entre *polícia administrativa* e *polícia judiciária*, como faz Gustavo Binenbojm:

Como se sabe, a *polícia administrativa* não se confunde com a *polícia judiciária*: a primeira tem por objetivo (i) restringir e, ao mesmo tempo, assegurar o exercício de direitos fundamentais, articulando-os com interesses coletivos; (ii) exerce-se difusamente por inúmeros órgãos e entidades especializados da Administração; e (iii) perfaz-se às inteiras no âmbito administrativo; a segunda se ocupa da (i) persecução dos ilícitos penais, sendo (ii) exercida de forma concentrada por corporações policiais (que, no Brasil, têm até assento constitucional), que atuam (iii) em colaboração com o Poder Judiciário, a quem compete, de forma exclusiva, a aplicação das sanções penais. Por evidente, nada impede que a lei atribua competências de polícia administrativa às corporações policiais – caso clássico da polícia de trânsito – aproveitando-se da possível sinergia com suas outras tarefas, além da organização, expertise e experiência de seus quadros.²⁷⁹

Quanto ao poder de polícia de segurança pública, exercido pelas instituições policiais, isto é, aquele poder da Administração operado quando do policiamento ostensivo e/ou

²⁷⁷ NERY JUNIOR, Nelson; ABOUD, Georges. *Direito constitucional brasileiro: curso completo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, p. 438.

²⁷⁸ FILOCRE, Lincoln D’Aquino. *Direito policial moderno: polícia de segurança pública no direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Almedina, 2017, p. 64-65.

²⁷⁹ BINENBOJM, Gustavo. *Op. cit.*, p. 69-70.

em diligências policiais preventivas/repressivas para consecução da preservação/restabelecimento da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, é um poder intrínseco aos órgãos de segurança pública e a sua configuração não desperta grandes controvérsias.

Já o poder de polícia administrativa, enquanto elemento jurídico-institucional da segurança pública, exercido pelas instituições policiais, todavia, há discussão, tanto que demandas envolvendo o seu exercício chegaram ao Supremo Tribunal Federal. Em sede de controle concentrado de constitucionalidade, o precedente foi a Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.942-2, de relatoria do Ministro Moreira Alves no final da década de 1990, em que o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil arguiu a inconstitucionalidade de norma tributária do Estado do Pará que instituiu “taxa de segurança”, destinada a gerar receita quando ocorresse a atuação material do Estado nos casos em que ficasse claro o interesse particular de pessoa física ou jurídica que provocou a referida atuação especial estatal, tendo o Governador do Estado, em mensagem à Assembleia Legislativa por ocasião do exercício da iniciativa legislativa, exposto que:

Hoje, quando há ocorrência de evento patrocinado por particulares, o Governo vê-se obrigado a deslocar um efetivo substancial de policiais civis e militares, bombeiros e agentes do Departamento de Trânsito para garantir tal realização, deixando descoberta a segurança pública de outros segmentos da sociedade, cuja proteção é dever primordial do Estado. Nesse caso, a sociedade civil em geral, mantenedora e principal agente beneficiária dos serviços de segurança pública, financia a segurança a eventos privados, com fins lucrativos, sem receber qualquer contrapartida. Desse modo, serviços públicos prestados a atividades privadas, que mobilizam um significativo contingenciamento de policiais militares, devem ser compensados na forma proposta no Projeto, sendo o montante de recursos arrecadados investidos totalmente na aquisição de materiais e equipamentos necessários à melhor eficiência dos serviços prestados à comunidade, como forma de compensação. É assim, absolutamente razoável, a busca da retribuição contra o beneficiamento direto, na forma proposta no Projeto de Lei, em anexo.²⁸⁰

Defendeu-se o Governador do Estado do Pará alegando não haver contrariedade ao disposto no artigo 144, *caput*, inciso V e § 5º da Constituição e que se permitir ao particular utilizar-se dos serviços públicos de policiamento, a fim de gerar proteção a um evento seu, com fins lucrativos, sem a contrapartida, é que privatizaria a atividade policial. Aduziu que o policiamento preventivo em prol da comunidade, provocado por particulares, através da

²⁸⁰ STF, Pleno, ADI 1.942-MC/PA, Rel. Min. Moreira Alves, j. 5 mai. 1999, DJ de 22 out. 1999.

promoção de eventos com fins lucrativos, tratar-se-ia de perfeito exemplo de exercício de poder de polícia.

O Ministro Moreira Alves concedeu liminar ao relevar o fundamento da arguição de inconstitucionalidade segundo o qual o disposto no artigo 144, *caput*, inciso V, § 5º da Constituição de 1988, ao dispor ser a segurança pública dever do Estado e direito de todos, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através, entre outras, da Polícia Militar, a que cabe a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública, essa atividade do Estado só poderia ser sustentada pelos impostos, e não por taxa, se, ainda que atendida pela polícia por entender tratar-se de caso de segurança pública, for solicitada por particular para a sua segurança, se ameaçada, ou para a segurança de terceiros, a título preventivo, inclusive se essa necessidade decorresse de evento aberto ao público, mesmo que com participação paga.

Ademais, o Ministro Relator observou que o fato gerador da questionada “taxa de segurança” era a efetiva ou potencial utilização, por pessoa determinada, de qualquer ato decorrente do poder de polícia, serviço ou atividade policial-militar, inclusive policiamento preventivo, prestados ou postos à disposição do contribuinte por qualquer dos órgãos dos sistemas de segurança pública. Neste caso, segundo Moreira Alves, não restava caracterizada sequer taxa em razão do exercício do poder de polícia, mas sim taxa pela utilização efetiva ou potencial de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição, o que não seria admissível em se tratando de segurança pública que visa à segurança de todos coletiva ou individualmente.

Por essas razões, o Ministro Relator Moreira Alves, considerando a relevância da arguição em exame do caso para a segurança pública, que poderia não ser prestada por falta de pagamento da taxa instituída, concedeu liminar, acompanhado por unanimidade pelo Tribunal Pleno, formando o precedente sobre a matéria em acórdão de 1999 assim ementado:

Ação direta de inconstitucionalidade. Art. 2º e Tabela V, ambos da Lei 6.010, de 27 de dezembro de 1996, do Estado do Pará. Medida Liminar. – Em face do artigo 144, “caput”, inciso V e parágrafo 5º, da Constituição, sendo a segurança pública, dever do Estado e direito de todos, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através, entre outras, da polícia militar, essa atividade do Estado só pode ser sustentada pelos impostos, e não por taxa, se for solicitada por particular para a sua segurança ou para a de terceiros, a título preventivo, ainda quando essa necessidade decorra de evento aberto ao público. – Ademais, o fato gerador da taxa em questão não caracteriza sequer taxa em razão do exercício do poder de polícia, mas taxa pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, o que, em exame

compatível com pedido de liminar, não é admissível em se tratando de segurança pública. – Ocorrência do requisito da conveniência para a concessão da liminar. Pedido de liminar deferido, para suspender a eficácia “ex nunc” e até final julgamento da presente ação, da expressão “serviço ou atividade policial-militar, inclusive policiamento preventivo” do artigo 2º, bem como da Tabela V, ambos da Lei 6.010, de 27 de dezembro de 1996, do Estado do Pará.²⁸¹

Com esse precedente, tal entendimento passou a ser reiterado pelo Supremo Tribunal Federal, tanto no Tribunal Pleno²⁸² quanto nos órgãos fracionários²⁸³, formando, assim, con-

²⁸¹ STF, Pleno, ADI 1.942-MC/PA, Rel. Min. Moreira Alves, j. 5 mai. 1999, DJ 22 out. 1999.

²⁸² STF, Pleno, ADI 2.424/CE, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 1º abr. 2004, DJ 18 jun. 2006: “Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Lei nº 13.084, de 29.12.2000, do Estado do Ceará. Instituição de taxa de serviços prestados por órgãos de Segurança Pública. 3. Atividade que somente pode ser sustentada por impostos. Precedentes. 4. Ação julgada procedente”.

²⁸³ STF, Segunda Turma, RE 269.374 AgR/MG, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 2 ago. 2011, DJe 22 ago. 2011: “Direito Constitucional e Tributário. Agravos Regimentais em Recurso Extraordinário. Taxa de Segurança Pública. ADI estadual. Lei estadual 6.763/75, modificada pela Lei estadual 12.425/96. Polícia ostensiva. Eventos. Reunião ou aglomeração de pessoas. Inconstitucionalidade. ADIs 1.942-MC/PA e 2.424/CE. 1. Impossibilidade de cobrança de taxa de segurança pública de eventos abertos ao público, ainda que tal serviço seja solicitado por particular para a sua segurança ou para a de terceiros. Visto que incumbe ao Estado prestá-la a toda a população, essa atividade somente pode ser sustentada por impostos. Precedentes. 2. Agravos regimentais a que se nega provimento”.

STF, Segunda Turma, RE 536.639 AgR/RN, Rel. Min. Cezar Peluso, j. 7 ago. 2012, DJe 29 ago. 2012: “Tributo. Taxa de Segurança Pública. É inconstitucional a taxa que tenha por fato gerador a prestação de serviço de segurança pública, ainda que requisitada por particular. Serviço Público indivisível e não específico. Agravo regimental improvido. Precedentes. Dado seu caráter *uti universi*, o serviço de segurança pública não é passível de ser remunerado mediante taxa, atividade que só pode ser sustentada pelos impostos. 2. Recurso. Extraordinário. Inadmissibilidade. Jurisprudência assentada. Ausência de razões consistentes. Decisão mantida. Agravo regimental improvido. Nega-se provimento a agravo regimental tendente a impugnar, sem razões consistentes, decisão fundada em jurisprudência assente na Corte”.

STF, Segunda Turma, RE 535.085 AgR/GO, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 9 abr. 2013, DJe 23 abr. 2013: “Serviço público. Poder de polícia. 2. Recurso Extraordinário contra acórdão proferido em sede de ADI estadual. 3. Código Tributário do Estado de Goiás (Lei estadual 13.194/97). Itens A6.1.1 e A6.1.2 do Anexo III. Serviço prestado por órgão de segurança pública com caráter geral e indivisível (*uti universi*). Impossibilidade de cobrança mediante taxa. Inconstitucionalidade. 4. Código Tributário do Estado de Goiás (Lei estadual 13.194/97). Itens A4.2 e A4.3 do Anexo III. Serviços públicos específicos e divisíveis (*uti singuli*). Cobrança por meio de taxa. Constitucionalidade. Precedente. 5. Modulação de efeitos da declaração de inconstitucionalidade dos itens A6.1.1 e A6.1.2 do Anexo III da Lei estadual 13.194/97. Ausência de demonstração objetiva de qualquer risco à segurança jurídica ou excepcional interesse social. 5. Agravo regimental a que se nega provimento”.

STF, Segunda Turma, RE 583.268 AgR/SC, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 22 set. 2015, DJe 2 out. 2015: “Agravo Regimental no Recurso Extraordinário. Tributário. 1. Legitimidade ativa para propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade no Tribunal de Justiça local: ausência de ofensa constitucional direta. 2. Taxa de segurança ostensiva: inconstitucionalidade. Acórdão recorrido em harmonia com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. 3. Taxa de Segurança Pública: serviço de extinção de incêndio. Repercussão geral reconhecida no RE 643.247. Questão suscetível de reproduzir-se em múltiplos feitos. Art. 543-B do Código de Processo Civil. Art. 328, parágrafo único, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal. Quanto a esse aspecto, devolução dos autos à origem. No mais, Agravo regimental ao qual se nega provimento”.

STF, Primeira Turma, RE 793.311 AgR/RS, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 22 set. 2015, DJe 13 out. 2015: “Taxa de Segurança Pública – Serviço não dissociado de atividade geral – Inconstitucionalidade – Artigo 145, inciso II, da Carta da República. A atividade de segurança pública é serviço público geral e indivisível, a ser remunerado mediante imposto, violando o artigo 145, inciso II, da Carta da República a exigência de taxa – Verbete Vinculante nº 41 do Supremo”.

solidada jurisprudência no sentido de que “*a atividade de segurança pública é serviço público geral e indivisível, logo deve ser remunerada mediante imposto, isto é, viola o artigo 145, II, do Texto Constitucional, a exigência de taxa para sua fruição*”.²⁸⁴

No que diz respeito à questão envolvendo o exercício do poder de polícia administrativa quanto aos serviços de prevenção e extinção de incêndios, o Supremo Tribunal Federal havia reconhecido, nesta hipótese, em julgado de 1999, da lavra do Ministro Ilmar Galvão, a legitimidade da instituição, pelos municípios, mas também, em algumas Unidades da Federação, vinculadas aos Corpos de Bombeiros Militares (órgãos da segurança pública), de “taxa de incêndio”, entendendo que com ela não se estaria cobrindo despesas com a segurança pública, mas especificamente contraprestação à manutenção da prevenção e extinção de incêndios, serviço público essencial, específico e divisível, cujos beneficiários seriam suscetíveis de referência individual.²⁸⁵

Não obstante, a Corte mudou recentemente o entendimento em sede de julgamento de repercussão geral, ao apreciar o “tema 16 – Cobrança de taxa pela utilização potencial do serviço de extinção de incêndio”. O caso paradigma²⁸⁶ foi o Recurso Extraordinário do Município de São Paulo em face do Estado de São Paulo em que o tribunal de origem assentou a inconstitucionalidade da taxa de combate a sinistros instituída por lei municipal, por considerar a Corte daquele Estado o serviço público financiado pela taxa de competência estadual, havendo, portanto, inadequação do custeio pela espécie tributária, em face da ausência de especificidade e divisibilidade do serviço.

O Ministro Relator Marco Aurélio, citando por referência a orientação fixada no julgamento da ADI 1.942-MC/PA, de relatoria do Ministro Moreira Alves, consignou que a

²⁸⁴ STF, Pleno, ADI 1.942/PA, Rel. Min. Edson Fachin, j. 18 dez. 2015, DJe 15 fev. 2016.

²⁸⁵ STF, Tribunal Pleno, RE 206.777/SP, Rel. Min. Ilmar Galvão, j. 25 fev. 1999, DJ 30 abr. 1999: “Tributário. Município de Santo André. IPTU Progressivo. Taxas de limpeza pública e de segurança. Leis municipais nº 6.747/90 (arts. 2º e 3º); 6.580/89 (arts. 1º e 2º, inc. I, alínea a, e inc. II, alíneas a e b), e 6.185/85. Acórdão que os declarou inexigíveis. Alegada ofensa incs. I e II e §§ 1º e 2º do Art. 145; inc. I e § 1º do art. 156, §§ 1º, 2º, 4º; inc. II, do art. 182 da Constituição. Decisão que se acha em conformidade com a orientação jurisprudencial do STF no que tange ao IPTU progressivo, declarado inconstitucional no julgamento do RE 194.036, Min. Ilmar Galvão; e à taxa de limpeza urbana (arts. 1º e 2º, inc. I, a, e II, a e b, da Lei nº 6.580/89), exigida com ofensa ao art. 145, inc. II e § 2º, da CF, porquanto a título de remuneração de serviço prestado *uti universi* e tendo por base de cálculo fatores que concorrem para formação da base de cálculo do IPTU. Declaração da inconstitucionalidade dos dispositivos enumerados, alusivos à taxa de limpeza urbana. Pechas que não viciam a taxa de segurança, corretamente exigida para cobrir despesas com a manutenção dos serviços de prevenção e extinção de incêndios. Recurso conhecido em parte, para o fim de declarar a legitimidade da última taxa mencionada”.

STF, Primeira Turma, AI 677.891 AgR/MG, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 17 mar. 2009, DJe 17 abr. 2009: “Constitucional. Tributário. Taxa de Incêndio. Constitucionalidade. Agravo Improvido. I – É legítima a cobrança da Taxa cobrada em razão da prevenção de incêndios, porquanto instituída como contraprestação a serviço essencial, específico e divisível. Precedentes. II – Agravo regimental improvido”.

²⁸⁶ Paradigma do tema: RE 643.247/SP, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 16 mai. 2017, DJe 25 mai. 2017.

prevenção e o combate a incêndios se fazem mediante a atuação do Corpo de Bombeiros, sendo atividade essencial do Estado, devendo, pois, ser remunerada por meio de impostos, não concebendo que o Município venha a substituir-se ao Estado, a título de prevenção de sinistro relativo a incêndio, criando tributo nesta espécie. Entendeu ainda o Relator, acompanhado por maioria, que no âmbito da segurança pública, no tocante à preservação e combate a incêndios, nem mesmo o Estado poderia instituir taxa, bem como a manutenção do Corpo de Bombeiros deve ser feita estritamente por imposto e não por taxas, tendo o Supremo Tribunal Federal fixado a tese nos seguintes termos:

A segurança pública, presentes a prevenção e o combate a incêndios, faz-se, no campo da atividade precípua, pela unidade da Federação, e, porque serviço essencial, tem como a viabilizá-la a arrecadação de impostos, não cabendo ao Município a criação de taxa para tal fim.

Vislumbra-se que o suposto exercício do poder de polícia administrativa eventualmente exercido pelas Polícias Militares e pelos Corpos de Bombeiros Militares, segundo o Supremo Tribunal Federal, tendo em vista a natureza do serviço público de segurança pública, não autoriza a instituição de taxas, devendo a sua manutenção ser feita através de outra espécie tributária.

Ademais, é possível identificar a incidência do poder de polícia administrativa pela Polícia Rodoviária Federal e também pelas Polícias Militares, todos órgãos da segurança pública, quando atuam no policiamento do trânsito, ocasião em que além de procederem com o policiamento ostensivo, ínsito à sua natureza policial, também exercem a fiscalização e aplicação de multas, tanto que muitas Polícias Militares possuem batalhões específicos de trânsito (BPTran).

Convém mencionar que este chamado poder de polícia de trânsito, além de tradicionalmente exercido pelas instituições policiais, também pode ser atribuído a órgãos não policiais, como as Guardas Municipais, consoante entendimento do Supremo Tribunal Federal em sede de análise de Repercussão Geral por ocasião da apreciação do “tema 472 – Competência de guarda municipal para lavrar auto de infração de trânsito”, tendo como paradigma o Recurso Extraordinário nº 658.570:

DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PODER DE POLÍCIA. IMPOSIÇÃO DE MULTA DE TRÂNSITO. GUARDA MUNICIPAL. CONSTITUCIONALIDADE. 1. Poder de polícia não se confunde com segurança pública. O exercício do primeiro não é

prerrogativa exclusiva das entidades policiais, a quem a Constituição outorgou, com exclusividade, no art. 144, apenas as funções de promoção da segurança pública. 2. A fiscalização do trânsito, com aplicação das sanções administrativas legalmente previstas, embora possa se dar ostensivamente, constitui mero exercício de poder de polícia, não havendo, portanto, óbice ao ser exercício por entidades não policiais. 3. O Código de Trânsito Brasileiro, observando os parâmetros constitucionais, estabeleceu a competência comum dos entes da federação para o exercício da fiscalização de trânsito. 4. Dentro de sua esfera de atuação, delimitada pelo CTB, os Municípios podem determinar que o poder de polícia que lhe compete seja exercido pela guarda municipal. 5. O art. 144, § 8º, da CF, não impede que a guarda municipal exerça funções adicionais à de proteção dos bens, serviços e instalações do Município. Até mesmo instituições policiais podem cumular funções típicas de segurança pública com exercício de poder de polícia. Entendimento que não foi alterado pelo advento da EC nº 82/2014. 6. Desprovisionamento do recurso extraordinário e fixação, em repercussão geral, da seguinte tese: **é constitucional a atribuição às guardas municipais do exercício do poder de polícia de trânsito, inclusive para imposição de sanções administrativas legalmente previstas.**²⁸⁷

Os Corpos de Bombeiros Militares, órgãos da segurança pública, também têm manifestação do exercício do poder de polícia administrativa quando prestam serviços associados à concessão de licenças²⁸⁸, em matéria de defesa civil, como meio de prevenção à incêndios e incolumidade das pessoas e do patrimônio.

De outro modo, é possível observar o exercício do poder de polícia administrativa pela Polícia Federal quando atua, por exemplo, com controle de imigrações, expedição de certidões de antecedentes criminais, emissão/controle de passaportes, regulação da segurança privada, registro/controle de produtos químicos e, notadamente, quando aprecia a autorização²⁸⁹ de posse e porte de armas de fogo.

Também pode-se dizer haver incidência do poder de polícia administrativa pela Polícia Militar nos casos em que ela aprecia a comunicação prévia de manifestações/passeatas

²⁸⁷ STF, Tribunal Pleno, RE 658.570/MG, Rel. Min. Marco Aurélio. Rel. p/ Acórdão Min. Roberto Barroso, j. 6 ago. 2015, DJe 30 set. 2015. **(grifos no original)**

²⁸⁸ “A licença é o ato administrativo vinculado pelo qual o poder público, verificando que o interessado atendeu a todas as exigências legais, possibilita-lhe a realização de atividades ou de fatos materiais, vedados sem tal apreciação. A licença supõe apreciação do poder público no tocante ao exercício de direito que o ordenamento reconhece ao interessado; por isso não pode ser negada quando o requerente atende a todos os requisitos legais para sua obtenção. Uma vez expedida, traz o pressuposto da definitividade, embora possa estar sujeita a prazo de validade e possa ser anulada ante ilegalidade superveniente. A licença se desfaz, ainda, por cassação, quando o particular descumprir requisitos para o exercício da atividade, e por revogação, se advier motivo de interesse público que exija a não realização da atividade licenciada, cabendo, neste caso, indenização ao particular. A licença se exterioriza em documento denominado ‘alvará’”. MEDAUAR, Odete. *Op. cit.*, p. 401.

²⁸⁹ “A autorização apresenta-se como ato administrativo discricionário e precário, pelo qual a Administração consente no exercício de certa atividade; portanto, inexistente direito subjetivo à atividade. No âmbito do poder de polícia, diz respeito ao exercício de atividades cujo livre exercício pode, em muitos casos, constituir perigo ou dano para a coletividade, mas que não é oportuno impedir de modo absoluto; por isso, a autoridade administrativa tem a faculdade de examinar, caso a caso, as circunstâncias de fato em que o exercício pode se desenvolver, a fim de apreciar a conveniência e oportunidade da outorga”. *Ibid.*, p. 401.

em vias públicas por ocasião do exercício do direito fundamental de reunião, previsto no artigo 5º, inciso XVI da Constituição.²⁹⁰ Nesta hipótese, haveria autorização implícita se a Administração não se opõe.²⁹¹

A condicionante constitucional do prévio aviso tem como propósito que a Administração, inclusive através dos seus órgãos de segurança pública, adote as providências necessárias para viabilizar a realização da manifestação/passeata, isto é, o exercício do direito constitucional à reunião, com segurança, protegendo-se outros bens jurídicos tutelados, conciliando-se, de modo equilibrado, o exercício de direitos e, na prática, reorientando o tráfego de veículos e pessoas e garantindo segurança aos manifestantes, a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio no espaço alcançado pela manifestação/passeata.

Com efeito, a ausência de prévio aviso, no entanto, não é suficiente para que o órgão policial (Polícia Militar ou Polícia Rodoviária Federal, se a manifestação ou passeata ocorrer em rodovias federais) impeça ou dissolva a realização da manifestação/passeata, o que apenas seria legítimo em casos extremos em que a ordem pública possa vir a restar comprometida, assim como a incolumidade das pessoas e dos bens patrimoniais.²⁹²

Esses são alguns exemplos de exercício do poder de polícia administrativa aos órgãos policiais e de segurança pública que sempre encontrarão limites na legalidade dos meios e dos modos do seu manejo, além de observarem sempre as regras de competência, motivo e interesse público, tendo-se em conta que o poder de polícia administrativa tem por fim satisfazer os direitos fundamentais garantidos pela Constituição.

Excepcionalmente, em situação de gestão de crises, a ordem constitucional autoriza a extensão do poder de polícia administrativa no estado de defesa e no estado de sítio,

²⁹⁰ Constituição de 1988: “Art. 5º, XVI – todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente”.

²⁹¹ “Pode-se, porém, cogitar de autorização implícita, no caso em que se exige, para o exercício da atividade, comunicação prévia à autoridade administrativa: a não oposição desta equivaleria a uma autorização implícita. Se a autoridade considerar que há perigo na atividade, manifesta-se, de modo implícito, em sentido contrário. A condição ao exercício da atividade encontra-se, então, na comunicação prévia”. MEDAUAR, Odete. *Op. cit.*, p. 401-402.

²⁹² Neste sentido, cf. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Comentário ao art. 5º, XVI a XXI. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 307: “A falta do aviso prévio pode comprometer a proteção ideal dos direitos de outrem e da ordem pública; por isso, a omissão pode conduzir a que o legislador comine sanções. Não parece, porém, que o descuido na satisfação desse dever seja pressuposto suficiente para que as autoridades dissolvam a reunião. A dissolução da reunião é medida apropriada aos casos extremos, em que a violência se torna iminente ou já instalada, assumindo proporções incontroláveis. Trata-se de medida derradeira, para a defesa de outros valores constitucionais e a que não se deve recorrer pela só falta do cumprimento da formalidade do anúncio com antecedência razoável do exercício do direito de reunião”.

quando, não sem limites, permitem-se restrições ao exercício do direito de reunião, sigilo de correspondência, de comunicação telegráfica e telefônica, liberdade de imprensa e inviolabilidade de domicílio. Nestas situações de emergência, ressalta Gustavo Binbenbom, o regime jurídico do estado de necessidade administrativo atua para gerir a crise sem rupturas indesejáveis da ordem democrático-constitucional.²⁹³

3.6 Discricionariedade policial

A discricionariedade é tradicionalmente conceituada como uma faculdade conferida à autoridade administrativa de se orientar livremente no que se refere à conveniência e oportunidade, segundo observa Odete Medauar, de modo que sobressai a ideia de escolha e espaços livres de seleção de meios para efetivar o interesse público.²⁹⁴

Nesta perspectiva, a atuação discricionária configuraria um campo de liberdade para apreciação subjetiva quanto à maneira de proceder nos casos concretos, daí diz-se que a Administração dispõe de um poder discricionário²⁹⁵, o qual, por conseguinte, quando exercido, produz atos discricionários.²⁹⁶ Vale dizer que com a formação do Estado de Direito

²⁹³ “As situações de emergência, caracterizadas por circunstâncias excepcionais, inopinadas e transitórias, criam como que um estado de necessidade administrativo, que impõe à Administração Pública a adoção de condutas diferentes das impostas ou permitidas pelas regras jurídicas aplicáveis às situações típicas verificadas em períodos de normalidade, para resguardo de direitos, bens ou interesses especialmente valiosos. O regime do estado de necessidade administrativo, como uma juridicidade da excepcionalidade, é uma tentativa da tecnologia jurídica, forjada pelo aprendizado colhido da experiência, de preservar um elo, ainda que tênue, entre o poder e o direito em situações de grave perturbação da normalidade. Esse modelo dualista, no qual o estado de necessidade administrativo permite a deflagração de uma normatividade distinta daquela aplicável em estado de normalidade, é um traço característico dos regimes jurídicos ocidentais não absolutistas. As restrições excepcionais e temporárias à democracia e aos direitos fundamentais são, assim, o sacrifício necessário para preservá-los. Da qualidade de sua engenharia institucional – qual um edifício construído em bases flexíveis para resistir a terremotos – dependerá a capacidade do regime jurídico do estado de necessidade administrativo para gerir satisfatoriamente momentos de crise sem rupturas indesejáveis da ordem democrático-constitucional”. BINENBOJM, Gustavo. *Op. cit.*, p. 315.

²⁹⁴ MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. 3. ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017, p. 239.

²⁹⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Discricionariedade e controle jurisdicional*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 9.

²⁹⁶ Sobre a existência de ato discricionário, cf. DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 89: “[...] não há razão para negar-se a existência de ato discricionário e também de poder discricionário. Este existe *in potentia*; aquele existe *in actu*. Mesmo antes de ser editado o ato, existe a discricionariedade como poder da Administração Pública conferido pela lei para ser exercido no caso concreto. Quando o poder é discricionário, o ato pelo qual esse poder se manifesta também é discricionário dentro dos limites definidos na lei”. Ressalvando que a discricionariedade não é uma qualidade do ato, cf. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Op. cit.*, p. 18: “[...] o que é discricionária é a competência do agente quanto ao aspecto ou aspectos tais ou quais [...]. O ato será apenas o ‘produto’ do exercício dela. Então, a discricionariedade não está no ato, não é uma qualidade dele; logo, não é ele que é discricionário, embora seja nele (ou em sua omissão) que ela haverá de se revelar”.

houve ampliação do âmbito de aplicação da legalidade administrativa, de maneira que a discricionariedade transformou-se de poder político em poder jurídico.²⁹⁷

Não obstante, Celso Antônio Bandeira de Mello redimensiona os termos e o sentido do poder discricionário ao sobrelevar que este simplesmente tem que cumprir o dever de alcançar a finalidade legal, e, dessa maneira, haveria um dever discricionário, antes que um poder, tendo em vista que os chamados poderes seriam meros veículos instrumentais para propiciar ao obrigado o cumprimento de seu dever.²⁹⁸

Convém diferenciar a discricionariedade da mera interpretação, como nota Maria Sylvia Zanella Di Pietro, posto que na interpretação se extrai do próprio ordenamento jurídico o sentido verdadeiro da norma, excluída a possibilidade de outras soluções, já na discricionariedade existe o poder de escolha entre várias opções que decorrem da norma.²⁹⁹

Discricionariedade, portanto, é liberdade de ação, livre apreciação, dentro dos limites legais no sentido de dar a solução mais adequada ao caso concreto. Conforme Celso Antônio Bandeira de Mello, significa dever jurídico funcional, que seria questão de legitimidade e não de mérito, de acertar a providência ideal, ante a configuração do caso concreto, capaz de atingir com exatidão a finalidade da lei, satisfazendo o interesse de terceiros, coletivo, e não o interesse do agente.³⁰⁰

Analisando o tema da discricionariedade policial, Herman Goldstein³⁰¹ adverte que seria impossível encaminhar as variadas tarefas, quase sempre imprevisíveis, dos órgãos de segurança pública sem dar aos policiais do nível operacional um poder discricionário substancial, sem deixar de considerar que a qualidade do serviço policial depende do critério pelo qual esse poder é praticado.

Tomando a discricionariedade como práxis policial, Jacqueline Muniz e Domício Proença Júnior destacam que o poder de decidir sobre o tipo de solução mais adequada a

²⁹⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Op. cit.*, p. 80: “Analisada em confronto com o princípio da legalidade, verifica-se que a discricionariedade, que abrangia, inicialmente, no Estado de Polícia, toda a atividade administrativa, sofreu uma primeira restrição quando se bifurcou a personalidade do Estado, fazendo-se, a partir de então, a distinção entre *justitia* e *politia*, a primeira abrangendo atividade sujeita a controle judicial e a segunda isenta desse controle; nesse momento, a atividade da Administração ficou parcialmente vinculada à lei. Com a formação do Estado de Direito, houve uma ampliação do âmbito de aplicação da legalidade administrativa, de tal sorte que toda ela passou a ser submetida ao Direito; foi quando a discricionariedade deixou de ser um poder político para transformar-se em poder jurídico”.

²⁹⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Op. cit.*, p. 15.

²⁹⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Op. cit.*, p. 66.

³⁰⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Op. cit.*, p. 47.

³⁰¹ GOLDSTEIN, Herman. *Policinando uma sociedade livre*. Trad. Marcello Rollemberg. São Paulo: Edusp, 2003, p. 127, 138 e 151.

certo tipo de evento, ou mesmo de decidir agir ou não agir em determinada situação, sobreleva que a tomada de decisão discricionária é a práxis essencial da polícia e, por sua própria natureza e contexto, a solução policial só pode ser produzida através de uma abordagem autônoma:

A decisão sobre a forma de agir pertence inescapavelmente ao policial individual, que depende de seu poder discricionário para poder realizar o seu trabalho. Por conta disso, a ação policial está sujeita à apreciação política, social ou judicial apenas *a posteriori*. É diante desse entendimento que se pode compreender como a iniciativa da ação policial resulta de uma avaliação *ad hoc* pelo agente policial. [...] Reporta-se não apenas as oportunidade e propriedade do uso de força, mas alcança a pertinência e a forma de toda e qualquer atividade policial, uma vez que corresponde ao exercício da governança da polícia [...].³⁰²

A discricionariedade sobressai de maneira muito evidente quando aplicada às ações da Polícia Militar e Polícia Rodoviária Federal, notadamente no que diz respeito ao policiamento ostensivo e manutenção da ordem pública e ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais. Mas ela também ressaí na Polícia Civil e na Polícia Federal por ocasião da condução de investigações, especialmente sobre questões como quem intimar para prestar depoimento, quais perguntas fazer, além do arbitramento do valor da fiança pelo Delegado de Polícia, dentro dos limites estabelecidos pelo Código de Processo Penal.

Ademais, a discricionariedade policial não é apenas uma questão teórica e doutrinária da dogmática administrativista. Como elemento jurídico da segurança pública, a discricionariedade dos agentes policiais consta em decisões tanto do Superior Tribunal de Justiça quanto do Supremo Tribunal Federal, como se pode observar de seus acórdãos:

RECURSO ESPECIAL. TRÁFICO DE DROGAS. FLAGRANTE. DOMICÍLIO COMO EXPRESSÃO DO DIREITO À INTIMIDADE. ASILO INVOLÁVEL. EXCEÇÕES CONSTITUCIONAIS. INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA. INVASÃO DE DOMICÍLIO PELA POLÍCIA. NECESSIDADE DE JUSTA CAUSA. NULIDADE DAS PROVAS OBTIDAS. TEORIA DOS FRUTOS DA ÁRVORE ENVENENADA. ABSOLVIÇÃO DO AGENTE. RECURSO NÃO PROVIDO. [...] 6. A complexa e sofrida realidade social brasileira sujeita as forças policiais a situações de risco e à necessidade de tomada urgente de decisões no desempenho de suas relevantes funções, o que há de ser considerado quando, no conforto de seus gabinetes, realizamos os juízes o controle posterior das ações policiais. Mas, não se há de desconsiderar, por outra ótica, que

³⁰² MUNIZ, Jacqueline; PROENÇA JÚNIOR, Domício. Mandato policial. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. (orgs.). *Crime, polícia e justiça no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2014, p. 496.

ocasionalmente a ação policial submete pessoas a situações abusivas e arbitrárias, especialmente as que habitam comunidades socialmente vulneráveis e de baixa renda. [...] 8. A ausência de justificativas e de elementos seguros a legitimar a ação dos agentes públicos, diante da discricionariedade policial na identificação de situações suspeitas relativas à ocorrência de tráfico de drogas, pode fragilizar e tornar írrito o direito à intimidade e à inviolabilidade domiciliar. [...] 12. A mera intuição acerca de eventual traficância praticada pelo recorrido, embora pudesse autorizar abordagem policial, em via pública, para averiguação, não configura, por si só, justa causa a autorizar o ingresso em seu domicílio, sem o consentimento do morador – que deve ser mínima e seguramente comprovado – e sem determinação judicial [...].³⁰³

Agravo Regimental. Busca domiciliar. Apreensão de bens em poder de terceiro. Admissibilidade. Morador do mesmo imóvel, alvo da busca, em que reside um dos investigados. Necessidade da medida abranger a totalidade do imóvel, ainda que diversas suas acessões, sob pena de se frustrarem os seus fins. Indícios, ademais, de um liame entre ambos. Bens apreendidos. Ausência de sua discriminação no mandado de busca. Irrelevância. Diligência que tinha por finalidade “apreender coisas achadas ou obtidas por meios criminosos”, “descobrir objetos necessários à prova da infração ou à defesa do réu” e “colher qualquer elemento de convicção” (art. 240, § 1º, b, e e h, do Código de Processo Penal). Impossibilidade de indicação, *ex ante*, de todos os bens a serem apreendidos. Necessidade de se conferir certa margem de liberdade, no momento da diligência, à autoridade policial. Restituição de bens. Indeferimento. Objetos, componentes do corpo de delito, que têm relação com a investigação. Prova destinada ao esclarecimento dos fatos e suas circunstâncias (art. 6º, II e III, do Código de Processo Penal). Possibilidade, inclusive, de decretação de sua perda em favor da União. Recurso não provido. [...] 4. Dada a impossibilidade de indicação, *ex ante*, de todos os bens passíveis de apreensão no local da busca, é mister conferir-se certa discricionariedade, no momento da diligência, à autoridade policial [...].³⁰⁴

Importa destacar que a discricionariedade exercida pelos policiais se dá em uma realidade de violência, intensa pressão e altos riscos, em que a ação diária, especialmente em operações especiais, exigem decisões em fração de segundos sobre ação e reação, fazendo com que, muitas vezes, a necessidade de segurança e salvaguarda da vida dos policiais e dos cidadãos, em casos de confrontos em ambientes conflagrados, e, por conseguinte, de perturbação da ordem pública, “não permitem um cotejo detido e perfunctório da lei para verificar se naquela situação específica o agente está autorizado a agir deste ou daquele modo, muitas vezes a lei sequer prevê a situação na qual se encontra o policial”.³⁰⁵

³⁰³ STJ, Sexta Turma, REsp 1574681/RS, Rel. Min. Rogério Schietti Cruz, j. 20 abr. 2017, DJe 30 mai. 2017.

³⁰⁴ STF, Primeira Turma, Pet 5174 AgR/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 30 set. 2014, DJe 18 nov. 2014.

³⁰⁵ QUEIROZ, Marcelo. Trabalhando nas ruas: subjetividades policiais e seus dilemas nas situações de perigo iminente ou não. In: SADDY, André (coord.). *Discricionariedade policial*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 100.

A complexa e desafiadora dinâmica da realidade social brasileira na qual se opera a necessária discricionariedade policial, neste estudo compreendida como elemento jurídico da segurança pública, torna pertinente e atual a advertência feita por Herman Goldstein: “Tanto a comunidade quanto a polícia deveriam reconhecer que a polícia deve fazer escolhas difíceis, que ela precisa correr riscos e que, ocasionalmente, vai cometer enganos”.³⁰⁶ É para reparar, corrigir, minimizar, prevenir, esses “enganos”, “erros”, “falhas” ou mesmo “ilegalidades” que sobressaem as diversas modalidades de controle sobre o serviço público de segurança pública.

3.7 Segurança pública como serviço público e suas modalidades de controle

Serviço público, a partir de um conceito jurídico, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, consubstancia-se através de regime jurídico especial, instituído pelo Estado no interesse direto dos fins que consagrar como próprios, não sendo, portanto, uma qualidade da própria atividade, mas decorrendo do regime normativo ante o reconhecimento de que se trata de uma realidade socialmente identificada como relevante.³⁰⁷

Com efeito, segurança pública classifica-se tradicionalmente como serviço *uti universi*, por ser prestado pela Administração Pública sem ter usuários determinados, atendendo à coletividade como um todo, satisfazendo indiscriminadamente a população, e, nos dizeres de Hely Lopes Meirelles, “sem que se erijam em direito subjetivo de qualquer administrado à sua obtenção para seu domicílio, para sua rua ou para seu bairro”, sendo um serviço indivisível, não mensurável na sua utilização e, por isso, deve ser mantido por imposto e não por taxa ou tarifa, que é remuneração mensurável e proporcional ao uso individual do serviço.³⁰⁸

No entanto, observa-se, em doutrina, proposta de restrição do conceito de serviço público, excluindo os serviços *uti universi* e abrangendo apenas os *uti singuli*, contemplando, assim, apenas as atividades prestacionais do Estado em função do regime jurídico a que estão submetidos estes serviços (remuneração por tarifa ou taxa, direitos subjetivos individuais à sua prestação, aplicabilidade do Código de Defesa do Consumidor, possibilidade de concorrência, de concessão, entre outros).³⁰⁹

³⁰⁶ GOLDSTEIN, Herman. *Op. cit.*, p. 150.

³⁰⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Serviço público e concessão de serviço público*. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 63.

³⁰⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 368.

³⁰⁹ Cf. ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Direito dos serviços públicos*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 166-167: “[...] não parece ser adequada, salvo apenas por tradição, a inclusão dos serviços *uti universi* no

Ocorre que considerar a segurança pública como um serviço público não se trata de mera consideração conceitual por tradição, mas uma disposição com efeitos práticos para a forma de concebê-la e exercê-la, isto porque, como sobreleva Cláudio Pereira de Souza Neto, na ideia de segurança como um serviço público a ser prestado pelo Estado, o cidadão é o destinatário desse serviço, e o combate militar é substituído pela prevenção, pela integração com políticas sociais, por medidas administrativas de redução dos riscos e pela ênfase na investigação criminal, conceito este adequado à Constituição de 1988, harmonizando-se com o princípio democrático, com os direitos fundamentais, considerando-se, pois, a segurança pública como um serviço público a ser universalizado de maneira igual.³¹⁰

Sob tal perspectiva, Valter Foletto Santin apresenta as características do serviço de segurança pública:

O fornecimento de segurança pública é um serviço primário, essencial, de relevância pública, de uso comum (*uti universi*), em caráter geral, beneficiando todos os cidadãos e a população fixa ou flutuante. Visa tutelar a segurança da população, em face da necessidade de o Estado garantir a defesa da vida, saúde e patrimônio do cidadão, bens jurídicos ameaçados pela prática do delito (art. 144, *caput*, CF). O bem jurídico imediato tutelado é a segurança pública; o mediato, é a ordem pública, o cidadão e o patrimônio.³¹¹

Além disso, é possível observar em julgados do Supremo Tribunal Federal a consideração da segurança pública como um serviço público, não só pela ótica de seu financiamento tributário, se por taxa ou imposto, como visto no item 3.5, mas também pelo viés da imposição pelo Poder Judiciário da implementação de políticas públicas de segurança:

DIREITO CONSTITUCIONAL. SEGURANÇA PÚBLICA AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PROSSEGUIMENTO DE JULGAMENTO. AUSÊNCIA DE INGERÊNCIA NO PODER DISCRICIONÁRIO DO PODER EXECUTIVO. ARTIGOS 2º, 6º E 144 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. O direito a segurança é prerrogativa constitucional indisponível, garantido mediante a

conceito de serviço público, que abrangeria, então, apenas os serviços *uti singuli* do Estado, sejam eles exclusivos (vedados à iniciativa privada, salvo delegação) ou não. Esses sim, apesar de distintos (sujeitos a concessão ou não, possibilidade ou não de a livre-iniciativa exercer a atividade livremente, entre outras diferenças), possuem em seus regimes jurídicos pontos em comum suficientemente relevantes para serem colocados no mesmo conceito [...]”.

³¹⁰ SOUZA NETO, Cláudio P. de. Comentário ao artigo 144. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 1586.

³¹¹ SANTIN, Valter Foletto. *Controle judicial da segurança pública: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime*. 2. ed. São Paulo: Verbatim, 2013, p. 71.

implementação de políticas públicas, impondo ao Estado a obrigação de criar condições objetivas que possibilitem o efetivo acesso a tal serviço. 2. É possível ao Poder Judiciário determinar a implementação pelo Estado, quando inadimplente, de políticas públicas constitucionalmente previstas, sem que haja ingerência em questão que envolve o poder discricionário do Poder Executivo. Precedentes. 3. Agravo regimental improvido.³¹²

Conceber a segurança pública como serviço público ressalta a dimensão do controle da atividade policial, em suas diversas modalidades. Com efeito, a noção de controle da Administração Pública possui caráter multifário, segundo Odete Medauar, o que traz dificuldades para a fixação de seu conceito. Em linhas gerais, são acepções ao termo “controle”: dominação, direção, limitação, vigilância ou fiscalização, verificação e registro, e, na maioria dos casos, o controle é exercido *a posteriori* ao agir da Administração. A referida autora, propondo uma conceituação para o controle incidente sobre a Administração Pública, apresenta duas acepções: uma em sentido restrito ou técnico-jurídico e outra em sentido amplo.³¹³

Em sentido restrito destaca que o controle é a verificação da conformidade da atuação da Administração Pública a um cânone, possibilitando, pois, ao agente controlador a adoção de medida ou proposta em decorrência do juízo formado. Já o controle em acepção ampla, significa a verificação da conformidade da atuação da Administração a certos parâmetros, independentemente de ser adotada, pelo controlador, medida que afete juridicamente a decisão ou o agente.³¹⁴

Em âmbito policial, como nota João Gaspar Rodrigues³¹⁵, o controle interno é exercido através dos poderes hierárquico (chefia policial) e disciplinar (corregedorias). Sobre as corregedorias, verifica-se o enfraquecimento da função correcional em razão dos seguintes fatores, segundo pesquisa realizada por Ignácio Cano e Thais Lemos Duarte³¹⁶: parco efetivo; baixa qualificação dos agentes e ausência de formação específica; carência de infraestrutura física e material, incluindo a falta de um prédio próprio; falta de gratificações específicas aos membros das corregedorias; forte cultura punitiva, em detrimento de uma

³¹² STF, Segunda Turma, RE 55.646 AgR/PR, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 7 jun. 2011, DJe 24 jun. 2011.

³¹³ MEDAUAR, Odete. *Controle da administração pública*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 21-33.

³¹⁴ *Ibid.*, p. 32.

³¹⁵ RODRIGUES, João Gaspar. *Atividade policial, direitos fundamentais e controle externo*. Curitiba: Juruá, 2016, p. 85.

³¹⁶ CANO, Ignácio; DUARTE, Thais Lemos. As corregedorias dos órgãos de segurança pública no Brasil. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. São Paulo, v. 8, n. 2, 84-108, ago./set., 2014, p. 106.

cultura preventiva e voltada a melhora da qualidade do serviço; baixo investimento em atividades de inteligência, contribuindo, pois, para a pouca efetividade dessa modalidade de controle:

De forma geral, o foco das corregedorias é a atividade de apuração e repressão dos delitos, sendo dada pouca ou nenhuma atenção às ações preventivas e de melhora da qualidade do serviço. No entanto, muitos órgãos correccionais mal conseguem desempenhar sua função disciplinar em consequência dos seus recursos limitados e de diversos outros obstáculos, como a falta de investimento em inteligência. O trabalho disciplinar segue o padrão do sistema de justiça criminal, sob um modelo inquisitorial, cartorário e burocrático, no qual a prevenção é posta em segundo plano. Em suma, o investimento na função correccional nas instituições de segurança pública no Brasil é ainda muito modesto em termos quantitativos e qualitativos e os órgãos correccionais precisam ainda se constituir como dinamizadores efetivos na prevenção dos desvios e na melhora da qualidade do serviço.³¹⁷

Já o controle externo da atividade policial, previsto no artigo 129, inciso VII da Constituição³¹⁸ como função institucional do Ministério Público, não deve ser exercido em regime de concorrência, mas sim de cooperação, como adverte João Gaspar Rodrigues, predominando, assim, as lealdades funcionais em prejuízo das lealdades simplesmente corporativas, objetivando, pois, melhorar o serviço e não expor suas mazelas, ampliando a desconfiança e antipatia públicas.³¹⁹

Fato é que numa democracia não há órgão ou instituição pública acima do bem e do mal, intocável, intangível e insindicável em sua atividade-fim ou atividade-meio. Todos se sujeitam a alguma forma de controle. E no caso da atividade policial, pelos poderes materiais que lhe é atribuída (que supõem um risco inerente de intimidação, maus-tratos físicos e privação da liberdade), a existência de um mecanismo de controle independente para apurar e responsabilizar eventuais desvios, constitui-se em garantia fundamental.³²⁰

Considerando-se a exigência constitucional de eficiência da segurança pública, decorrente tanto do princípio geral da Administração Pública (artigo 37, com redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19/1998) quanto da norma positivada no § 7º do artigo 144, ao dispor que a lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis

³¹⁷ *Ibid.*, p. 106.

³¹⁸ Constituição de 1988: “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”.

³¹⁹ RODRIGUES, João Gaspar. *Op. cit.*, p. 84.

³²⁰ *Ibid.*, p. 85.

pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades, entende Valter Foletto Santin ser cabível o controle judicial, mesmo levando-se em conta a margem de discricionariedade da Administração:

Inegável que o Executivo, por meio da polícia, tem o poder discricionário de promover as medidas de prevenção do crime, mas há limite suportável de omissão e ineficiência dos serviços em confronto com os anseios populares e o baixo nível de qualidade dos serviços prestados. A eficiência, a regularidade, a adequação do serviço de prevenção, podem ser questionadas e julgadas administrativa e judicialmente, a despeito das conhecidas restrições de apreciação do ato administrativo discricionário.³²¹

Tratando da adequação do serviço de segurança pública, o referido autor faz uma leitura a partir das condições que caracterizam um serviço público como adequado à luz do artigo 6º, § 1º da Lei n.º 8.987/1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no artigo 175 da Constituição de 1988. Dessa maneira, analisa-se a segurança pública a partir dos seguintes requisitos: regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e remuneração.

O serviço de segurança pública, assim, atenderia ao requisito da regularidade porque prestado com regularidade no tempo, com repetições constantes. Em geral, atenderia também ao requisito da continuidade, pois é prestado de forma sequencial e sem interrupção. Não atenderia, contudo, à condição de eficiência, que se refere ao melhor atendimento possível, de acordo com um padrão de qualidade, porque os índices de criminalidade e sensação de insegurança da população são elevados. Também não atenderia à condição de segurança, porque o serviço de segurança pública é atividade perigosa e não consegue reduzir os riscos dos usuários, tendo em vista os altos índices de criminalidade e violência. Igualmente, não atenderia ao requisito da atualidade em razão de as técnicas, equipamentos e instalações destinados à prestação da segurança pública não corresponderem à tecnologia mais atual à disposição da segurança em geral, especialmente quando se verifica que a segurança privada dispõe de recursos tecnológicos avançados e modernos equipamentos.³²²

Atenderia em parte ao requisito da generalidade, pois o serviço é prestado à população em geral, embora o seja insuficiente para atender a demanda populacional com policiamento em determinados bairros e cidades. Por conseguinte, o serviço de segurança

³²¹ SANTIN, Valter Foletto. *Op. cit.*, p. 70.

³²² *Ibid.*, p. 101.

atenderia em parte ao requisito da cortesia, porque a excessiva demora no atendimento e o contato às vezes não amistoso entre policiais e cidadãos impacta na imagem da instituição policial. Por fim, quanto à remuneração do serviço, deve ser mantido pelos impostos, por sua condição de prestação geral indivisível, sendo inviável a cobrança de taxa por serviço de segurança pública, conforme já decidido pelo Supremo Tribunal Federal.

Nota-se que fazer menção ao controle da Administração Pública é tratar da controlabilidade do poder político, do poder institucionalizado, inibindo a ação do poder invisível atuante dentro do Estado e/ou contra o Estado.³²³ Quando aplicado ao serviço de segurança pública, trata-se ainda do controle do poder de polícia, daqueles que detém o monopólio estatal do uso da força e da violência legítimas.

³²³ Sobre a controlabilidade do poder político na democracia cf. BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 11. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 43: “Inútil dizer que o controle público do poder é ainda mais necessário numa época como a nossa, na qual aumentaram enormemente e são praticamente ilimitados os instrumentos técnicos de que dispõem os detentores do poder para conhecer capilarmente tudo o que fazem os cidadãos. [...] O ideal do poderoso sempre foi o de ver cada gesto e escutar cada palavra dos que estão a ele submetidos (se possível sem ser visto nem ouvido): hoje este ideal é alcançável. Nenhum déspota da antiguidade, nenhum monarca absoluto da idade moderna, apesar de cercado por mil espiões, jamais conseguiu ter sobre seus súditos todas as informações que o mais democrático dos governos atuais pode obter com o uso dos cérebros eletrônicos. A velha pergunta que percorre toda a história do pensamento político – ‘Quem custodia os custódios?’ – hoje pode ser repetida com esta outra fórmula: ‘Quem controla os controladores?’ Se não conseguir encontrar uma resposta adequada para esta pergunta, a democracia, como advento do governo visível, está perdida. Mais que de uma promessa não-cumprida, estaríamos aqui diretamente diante de uma tendência contrária às premissas: a tendência não ao máximo controle do poder por parte dos cidadãos, mas ao máximo controle dos súditos por parte do poder”.

4 PROPOSTAS CONSTITUCIONAIS PARA SEGURANÇA PÚBLICA EM PROCESSO LEGISLATIVO NO CONGRESSO NACIONAL

No processo de formação das leis a meta é a produção do ato legislativo geral, abstrato, obrigatório e modificativo da ordem jurídica preexistente. Tal meta se consegue através de um conjunto de atos processuais legislativos, com intervenção de vários atores. Observa-se, pois, que quanto mais divergentes são os interesses das classes sociais, quanto mais aguçadas as contradições do sistema social vigente, mais acirrados são os debates e as lutas no processo de formação das leis, isto porque serão estabelecidos os limites dos interesses em jogo e se procura evitar que os interesses dominados, ou que se quer dominar, venham a participar da legislação.³²⁴

Adota-se, neste estudo, a ideia de processo legislativo sistematizada por José Afonso da Silva, segundo a qual o “processo legislativo é o conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção) realizados pelos órgãos legislativos e órgãos cooperadores para o fim de promulgar leis”.³²⁵ Destacando-se, ainda, que além da positivação do direito estatal, o processo legislativo parlamentar serve para acertar e resolver as contradições dos interesses representados no Congresso Nacional, em uma síntese que será a lei jurídica.³²⁶

Ocorre que, por vezes, o direito legislado representa tão-só um compromisso entre os interesses em choque e a legislação nem sempre reflete aquilo que a maioria do povo aspira, mas uma busca de sustentação de interesses daqueles que detêm o poder político, ocasionando que o conflito cessará, com a lei votada pela maioria, imposta e garantida pela força e nem sempre pelo seu conteúdo de justiça.³²⁷

Com efeito, a identificação e a sistematização das propostas e discussões sobre segurança pública em tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal permitem uma confrontação entre o modelo vigente, previsto na Constituição de 1988, com determinados interesses atuais que propugnam mudanças e alterações no modelo constitucional de segurança previsto pelos constituintes no final da década de 1980.

³²⁴ SILVA, José Afonso da. *Processo constitucional de formação das leis*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 40-41.

³²⁵ *Ibid.*, p. 42.

³²⁶ *Ibid.*, p. 42.

³²⁷ *Ibid.*, p. 43.

Dessa maneira, serão analisados temas específicos que possuem propostas legislativas em tramitação no Congresso Nacional, através de cinco eixos temáticos: reforma das polícias; justiça criminal; controle da polícia e da segurança pública; financiamento da segurança pública; e regulamentação do artigo 144, § 7º da Constituição da República.

Antes, porém, de adentrar aos temas dos eixos temáticos, convém apreciar a Proposta de Emenda à Constituição (PEC), já aprovada no Senado Federal (PEC 33/2014)³²⁸ e em tramitação na Câmara dos Deputados (PEC 138/2015), que altera, entre outros, os artigos 21, 23 e 24 da Constituição para acrescentar a segurança pública às competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Com a justificação de que a violência e a criminalidade são fenômenos extremamente complexos e dinâmicos, e para enfrenta-los é necessário um grande esforço integrado e compartilhado, a PEC pretende incluir a segurança pública entre as competências comum e legislativa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a fim de corrigir, segundo os Senadores, uma omissão do constituinte originário no artigo 23.³²⁹

Ademais, a competência para legislar também precisaria de correção, conforme entendimento dos Senadores, e, para tanto, propõe-se incluir a segurança pública com o acréscimo de inciso ao artigo 24, que trata da competência legislativa concorrente entre União, Estados e Distrito Federal, com o objetivo de explicitar na Constituição a responsabilidade de todos os entes federados com a segurança pública, cabendo à União legislar sobre política nacional, princípios e diretrizes.³³⁰

³²⁸ A PEC compôs a chamada “Agenda Brasil”, que consistiu em uma pauta, contendo doze proposições legislativas sobre diversos temas, apresentadas pelo Presidente do Senado Federal, Senador Renan Calheiros, com o objeto de incentivar a retomada do crescimento econômico, tendo sido criada a Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional, incumbida de analisar tais matérias, dentre elas, a PEC 33/2014, sobre segurança pública. A PEC 33/2014 tem autoria do Senador Ricardo Ferraço (PSDB/ES) e foi apresentada em 28 out. 2014, tendo a tramitação encerrada naquela Casa legislativa com encaminhamento à Câmara dos Deputados.

³²⁹ Texto proposto pela PEC 33/2014 (Senado): “Art. 21. Compete à União: [...] XXVI – instituir sistema nacional de dados e informações criminais de segurança pública, penitenciárias e sobre drogas, com transferência obrigatória de dados entre os entes federados, nos termos da lei; XXVII – promover programas de cooperação federativa destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, nos termos da lei”.

“Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] XIII – garantir a segurança pública, especialmente por meio de ações voltadas à redução da violência e ao enfrentamento de organizações criminosas. [...] § 1º. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. § 2º. A competência dos Municípios nas políticas de segurança pública restringir-se-á ao disposto no § 8º do art. 144 e à prestação de informações que lhes forem requisitadas na forma da lei”.

³³⁰ Texto proposto pela PEC 33/2014 (Senado): “Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...] XVII – segurança pública. [...] § 5º. A União, no âmbito da legislação concorrente sobre segurança pública, observará o disposto nos §§ 4º a 8º do art. 144 e disporá sobre política nacional, princípios e diretrizes”.

4.1 Reforma das polícias

O tema da reforma das polícias, para fins de sistematização das propostas constitucionais em tramitação no Congresso Nacional, pode ser dividido em: unificação das polícias estaduais; federalização das polícias; desmilitarização das polícias militares; ciclo completo; criação de novas polícias; polícia judiciária como instituição essencial à Justiça; carreira única; e competência policial municipal.

Cabe recordar, inicialmente, que a unificação das polícias civis e militares é um daqueles temas que sempre permanece em pauta de discussão. Como visto na seção 2, já foi objeto de proposição e análise desde a Comissão Afonso Arinos e esteve presente nos trabalhos constituintes de 1987-1988, porém não formando à época um consenso mínimo viável para ser aprovado, muito em função de sua difícil execução e operacionalidade, sobretudo para realizar a transição do modelo vigente, além das resistências das corporações e instituições envolvidas.

Não obstante, na Câmara dos Deputados a PEC 613/1998³³¹, dentre outros pontos, propõe estabelecer que os Estados organizarão a Polícia Estadual. Ocorre que esta, por sua vez, deverá possuir, no mínimo, um Departamento de Polícia Judiciária e de Investigação e um Departamento de Polícia Ostensiva, permitindo-se a criação, pelos Estados, de outros Departamentos. Além disso, os atuais integrantes da Polícia Civil comporão o quadro de pessoal do Departamento de Polícia Judiciária e de Investigação e os integrantes da Polícia Militar, o quadro do Departamento de Polícia Ostensiva.

Ora, com isso, observa-se que na prática a divisão permaneceria, isto é, haveriam duas polícias, mas divididas em departamentos, os policiais, no entanto, seriam servidores públicos civis, regidos por estatuto próprio, de modo que apenas haveria a desinstitucionalização das duas corporações para uni-las novamente sob a forma de departamentos, o que gerou manifestação contrária de deputados na Comissão de Constituição e Justiça, ao cogitar de se reduzir a centenária dimensão institucional da Polícia Militar e da Polícia Civil à condição de simples Departamentos, permitindo ainda subdividi-los em outros, revelando-se tratar-se de alteração estrutural de cunho estritamente político³³² e que afetaria sobremaneira as Polícias Militares.

³³¹ Autoria da Deputada Zulaiê Cobra (PSDB/SP). Apresentada em 17 jun. 1998. Tramitação conjunta, apensada à PEC 151/1995.

³³² Voto contrário em separado do Deputado Edmar Batista Moreira (PPB/MG), em 26 mai. 1999.

A PEC 430/2009³³³ propõe unificar as Polícias Cíveis e Militares denominando-as como Polícia do Estado e Polícia do Distrito Federal e Territórios, 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 na disciplina e estruturada em carreiras, destinando-se à preservação da ordem pública, ao exercício da atividade de polícia ostensiva e preventiva e, ainda, à atividade de investigação criminal e de polícia judiciária, ressalvada a competência da União e as exceções previstas em lei.

Nessa proposta, a Polícia do Estado e a Polícia do Distrito Federal seriam criadas à semelhança das atuais Polícias Cíveis, pois a estrutura básica seria constituída pelas carreiras de delegado de polícia, perito, investigador, escrivão e policial, este último responsável pelas atividades de preservação da ordem pública, de polícia ostensiva e preventiva, sob a subordinação do delegado de polícia. Além da carreira, institucionalmente a estrutura administrativa básica seria composta por Direção-Geral, Corregedoria, Academia de Polícia, Departamento de Polícia Circunscricional, Departamento de Polícia Especializada e Divisão de Perícia, com exceção desta cuja direção seria exercida por perito, todas as estruturas seriam dirigidas por delegado de polícia.

A justificação parlamentar da proposição legislativa assentou-se em considerar uma sobreposição de atuação, duplicidade de estrutura física e o que chamou de “verdadeira desorganização no que concerne ao emprego da força de cada uma das instituições, em face de comandos distintos” que não realizam trabalho integrado, mas acabam por disputar espaço. Daí a necessidade de uma nova polícia organizada em única força, desmilitarizada, com comando único em cada ente federativo, subordinado diretamente ao respectivo governador, que nomearia o seu dirigente, dentre os seus próprios membros, para mandato de dois anos, após aprovação pela Assembleia Legislativa.

O novo Delegado de Polícia figuraria como dirigente, auxiliado pelos investigadores, escrivães, policiais e peritos, estes com autonomia técnico-funcional. Segundo a justificação parlamentar, a uniformização da estrutura administrativa básica seria fator que facilitaria a gestão e a implementação de políticas nacionais de segurança pública.

De acordo com o Deputado Federal subscritor da proposição, somente uma Emenda Constitucional enfrentará as principais mazelas que assolam as atuais instituições policiais, sendo elas: a primeira e mais grave, a dissonância das polícias na execução de ações que, por falta de comunicação, planejamento e comando único, acabam por se sobreporem, se

³³³ Autoria do Deputado Celso Russomanno (PP/SP). Apresentada em 5 nov. 2009.

anularem, despenderem esforços duplicados ou, o que é pior, rivalizarem-se; a segunda mazela 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; e, por fim, a terceira mazela 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 aos constantes conflitos externos, até mesmo no interior da Câmara dos Deputados, onde interesses corporativistas impedem o avanço da legislação necessária à melhoria dos instrumentos de atuação do Estado contra o crime.

Uma proposição que altera de maneira significativa a estrutura das polícias, privilegiando uma das instituições em detrimento de outra certamente enfrentará, no processo legislativo, grandes resistências corporativas. Além disso, em termos de sua viabilidade prática e executoriedade deixa dúvidas a respeito da transição real que deveria ser operada, sobretudo no que se refere ao contingente de centenas de milhares de policiais militares, como posicionar na nova polícia civil, desmilitarizada, com carreiras de delegado, perito, investigador, escrivão e policial, os atuais soldados, cabos, sargentos, tenentes, capitães, maiores, tenentes coronéis e coronéis PMs de todas as Unidades da Federação. Tal medida geraria um custo político e jurídico-administrativo de proporções exponenciais. Mesmo as regras de transição previstas inicialmente na mencionada PEC³³⁴ não dão conta da complexidade de adequação da realidade ao modelo idealizado.

Também versando sobre unificação das Polícias Cíveis e Militares, foi proposta a PEC 432/2009 na Câmara dos Deputados³³⁵, ressaltando em justificção que na elaboração da Constituição em 1988 o legislador teve a oportunidade de reformular totalmente os órgãos de segurança pública brasileiro, já fatigado, ineficiente, “contaminado pelas mazelas típicas de regimes ditatoriais”, não se avançou na democratização desse sistema, sendo possível

³³⁴ “Art. 2º, § 1º. A Direção Geral da Polícia dos Estados e 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”. “Art. 3º. Garantida a irredutibilidade de vencimentos ou subsídios, lei disporá sobre as transformações dos cargos das polícias cíveis, 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 e subsídios”.

³³⁵ Autoria dos Deputados Marcelo Itagiba (PMDB/RJ), Celso Russomano (PP/SP), Capitão Assunção (PSB/ES) e outros. Apresentada em 11 nov. 2009. Encontra-se em tramitação conjunta, apensada à PEC 430/2009.

analisar e compreender a inoperância das polícias no sentido de não contribuírem significativamente para redução ou pelo menos controle dos índices de criminalidade.

Frisam os deputados proponentes que estruturas diferentes atuantes no mesmo espaço sobre o mesmo problema tendem a constante rivalidade e atrito. Ademais, o duplo aparato policial demanda dispêndios extraordinários com investimentos e custeios duplicados com instalações, equipamentos, estruturas administrativas e operacionais, o que acaba por comprometer o limitado orçamento da segurança e até as possibilidades de pagamento de salários mais dignos. Criticam ainda os legisladores subscritores da PEC que “os lobistas das polícias frequentam o Congresso Nacional à margem dos governos na luta pela manutenção do status quo” e também o governo federal e os governos estaduais, assim como os deputados e senadores, geralmente não têm ideia 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 lobby.

A respeito da militarização da polícia, afirmam que a “ideologia segmentada” de que a polícia não pode ser militar não é verdadeira, pois o mundo registra modelos estrangeiros de polícia militarizada. Aduzem ainda que nenhuma polícia do mundo sobrevive sem hierarquia e disciplina, independente do regime militar ou civil da corporação, pois perderia sua capacidade de responder prontamente às ordens de seus superiores e seria mais vulnerável à corrupção.

No que se refere ao conflito constante entre as duas instituições, destacam os deputados proponentes que, intencionalmente ou devido à natureza do serviço, acabam “invadindo” a área de atuação uma da outra, sendo exemplo o serviço de inteligência da Polícia Militar, responsável pela investigação de responsabilidade da polícia judiciária militar (crimes militares) e fiscalização da disciplina interna, realiza costumeiramente serviços de polícia judiciária civil entrando em uma esfera que não é de sua competência. Também a Polícia Civil, que deve e necessita executar seu trabalho veladamente e concentrar esforços na elucidação dos crimes ocorridos com objetivo de descobrir autoria e materialidade do fato, executa, de praxe, em algumas ocasiões, o policiamento ostensivo, invertendo semelhante a Polícia Militar, os valores e objetivos das instituições policiais. Citam, inclusive, que “a Polícia Militar quer ser judiciária civil e a Polícia Civil quer ser ostensiva”.

Por essas razões, propôs-se, através da PEC 432/2009, a unificação das polícias, com o cuidado de impedir que houvesse o predomínio de uma sobre a outra:

[...] 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”.

No Senado, a PEC 102/2011³³⁶, contém uma sistematização de várias propostas sobre segurança pública. No que tangencia à unificação das polícias, prevê que cada Estado terá competência para unificar a sua polícia, podendo optar pela unificação ou por manter a estrutura atual de duas polícias (civil e militar). Em justificação, é ressaltado que apesar de se atribuir aos Estados autonomia para organizar sua polícia, de acordo com a realidade estadual, terão eles de observar o modelo previsto na Emenda Constitucional.³³⁷

A facultatividade aos entes da Federação para empreenderem a unificação ou não das Polícias é uma proposta que prestigia a diversidade da realidade de cada Estado e região para buscar solução ao controle da criminalidade, porém esbarra na dificuldade de se pensar um sistema único ou nacional de segurança pública sem haver unidade e simetria entre as instituições policiais de todo o País.

Ademais, foi criada ainda, na Câmara dos Deputados, em setembro de 2015, uma Comissão Especial destinada a estudar e apresentar propostas de unificação das polícias civis e militares. Após mais de dois anos, tendo realizado onze seminários por Minas Gerais, São Paulo, Goiás, Santa Catarina e Bahia, além de viagens internacionais a Alemanha, Itália, França, Estados Unidos, Canadá, Áustria, Chile e Colômbia, ainda não foi produzido relatório final oficial, tampouco proposição legislativa de alteração do modelo constitucional de segurança pública.

Com o tema da federalização da segurança pública, tramita no Senado Federal a PEC 6/2017³³⁸ que propõe incorporar as polícias civis à Polícia Federal, unificando as polícias militares em uma Polícia Militar da União e unificando os corpos de bombeiros militares em um Corpo de Bombeiros Militares da União, sob a justificativa de que os Estados e o Distrito

³³⁶ Autoria do Senador Blairo Maggi (PR/MT). Apresentada em 19 out. 2011. Tramitação em conjunto.

³³⁷ Redação do dispositivo proposto na PEC 102/2011: “Art. 144, §. É facultado à União, no Distrito Federal e Territórios, e aos Estados a adoção de polícia única, no seu respectivo âmbito, cujas atribuições congregam as funções de polícia judiciária, a apuração de infrações penais, de polícia ostensiva, administrativa e a preservação da ordem pública”.

³³⁸ Autoria da Senadora Rose de Freitas (PMDB/ES). Apresentada em 22 fev. 2017.

Federal não têm mais condições de suportar sozinhos o peso de garantir a segurança dos cidadãos.

No que se refere ao tema da desmilitarização das Polícias Militares, na Câmara dos Deputados tramita a PEC 39/2015³³⁹ que na verdade altera, tão somente, a nomenclatura atual para “Forças Públicas”, resgatando uma denominação que persistiu por décadas, mantendo, no entanto, inalteradas as atribuições atualmente vigentes das corporações.

Já a PEC 56/2011³⁴⁰ propõe a exclusão da previsão de que as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares sejam forças auxiliares e de reserva do Exército, dando-se nova redação ao § 6º do artigo 144 da Constituição.³⁴¹ Em justificção, menciona o deputado que esta atribuição é incompatível para as corporações, pois são diferentes as formas e os métodos de atuação, tendo em vista que o treinamento e a doutrina para policiamento ostensivo, para a preservação da ordem pública e para atividades de defesa civil são distintos do treinamento e da doutrina necessários para atuação em combate com inimigo externo. Dessa maneira, para o parlamentar, formar os policiais militares e os bombeiros com doutrina castrense é totalmente incompatível como função de pacificador social na repressão de delitos e com a execução de atividades de defesa civil.

No Senado Federal, a PEC 51/2013³⁴² propõe alterar os artigos da Constituição e reestruturar o modelo de segurança pública a partir da desmilitarização do modelo policial, inserindo dispositivo no texto constitucional dispendo sobre a natureza civil dos órgãos policiais.³⁴³ Em justificativa, consignou-se que a desmilitarização implica reestruturação profunda da instituição policial, no caso, da atual Polícia Militar, reorganizando-a, seja quanto à divisão interna de funções, seja na formação e treinamento dos policiais, seja nas normas que regem seu trabalho, para transformar radicalmente o padrão de atuação da instituição. Sem prejuízo da hierarquia inerente a qualquer organização, a excessiva rigidez das Polícias Militares deve, segundo a referida PEC, ser substituída por maior autonomia para o policial, acompanhada de maior controle social e transparência. Além disso, o policial deve se relacionar com a sociedade a fim de se tornar um microgestor confiável da segurança pública naquele território, responsivo e permeável às demandas dos cidadãos.

³³⁹ Autoria do Deputado Goulart (PSD/SP). Apresentada em 7 mai. 2015.

³⁴⁰ Autoria do Deputado Cabo Sabino (PR/CE). Apresentada em 27 mai. 2015.

³⁴¹ “Art. 144, § 6º. As polícias militares e corpos de bombeiros militares subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios”.

³⁴² Autoria do Senador Lindbergh Farias (PT/RJ). Apresentada em 24 set. 2013.

³⁴³ “Art. 143-A, Parágrafo único. A fim de prover segurança pública, o Estado deverá organizar polícias, órgãos de natureza civil, cuja função é garantir os direitos dos cidadãos, e que poderão recorrer ao uso comedido da força, segundo a proporcionalidade e a razoabilidade, devendo atuar ostensiva e preventivamente, investigando e realizando a persecução criminal”.

Ademais, o tema do ciclo completo também é tratado conjuntamente na mencionada PEC 51/2013, do Senado:

Art. 144-A. A segurança pública será provida, no âmbito dos Estados e Distrito Federal e dos municípios, por meio de polícias e corpos de bombeiros.

§ 1º. Todo órgão policial deverá se organizar em ciclo completo, responsabilizando-se cumulativamente pelas tarefas ostensivas, preventivas, investigativas e de persecução criminal.

Acerca da exigência de ciclo completo, a justificativa da PEC 51/2013 do Senado ressalta que a autonomia para os Estados definirem seu modelo policial não implicará a faculdade de fracionar a atividade ostensivo/preventiva (hoje atribuída às Polícias Militares) da atividade investigativa (hoje atribuída às Polícias Civas), pois necessariamente toda instituição policial deverá ter caráter ostensivo e investigativo, sendo que a diferenciação de atribuições deverá se dar não em relação às fases do ciclo policial, mas sobre o território ou sobre grupos de infrações penais.

Versando igualmente sobre o ciclo completo, na Câmara dos Deputados tramita a PEC 181/2003³⁴⁴, que inclui as atribuições de polícia ostensiva, polícia judiciária, a apuração de infrações penais e a preservação da ordem pública às polícias estaduais civis e militares, propondo, ainda, o prazo 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.

Em sede de justificativa, o Deputado Federal subscritor fez constar que no mundo real as instituições policiais, premidas por necessidades inadiáveis, fogem acintosamente de suas funções constitucionais e partem ao aleatorismo e à invasão de competência, não sendo por outra razão que a cada dia surgem grupos de policiais civis trajando uniformes improvisados para dar ostensividade às suas ações operacionais (GARRA-SP, CORE-RJ) e nas polícias militares a investigação policial se desenvolve nas chamadas P2, ocorrendo, pois, o inverso, neste caso retiram a farda.

Ressalta o parlamentar, porém, que não se trata da vontade de uns usurparem as funções de outros, mas da necessidade inerente ao próprio serviço a ser executado. Não havendo como se negar que policiais militares investigam, de modo formal ou informalmente, em apoio à Polícia Civil ou por absoluta necessidade. Destaca ainda ser inegável que

³⁴⁴ Autoria do Deputado Josias Quintal (PMDB/RJ). Apresentada em 16 out. 2003. Tramitação em conjunto, apensada à PEC 151/1995.

o modelo atual de polícia está superado, sendo este o motivo de tanto imprevisto e aleatorismo, gerando, por conseguinte tantos conflitos com o funcionamento incompleto da polícia.

Também na Câmara dos Deputados tramita a PEC 431/2014³⁴⁵ com o objetivo de apenas ampliar as competências de todas as instituições policiais, de forma a permiti-las exercer o ciclo completo, propondo o acréscimo ao artigo 144 de parágrafo nos seguintes termos:

§ 11. Além de suas competências específicas, os órgãos previstos nos incisos do *caput* deste artigo, realizarão o ciclo completo de polícia na persecução penal, consistente no exercício da polícia ostensiva e preventiva, investigativa, judiciária e de inteligência policial, sendo a atividade investigativa, independente da sua forma de instrumentalização, realizada em coordenação com o Ministério Público e a ele encaminhada.

Idêntica redação foi proposta na PEC 127/2015, apresentada pela Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar as causas, razões, consequências, custos sociais e econômicos da violência, morte e desaparecimento de jovens negros e pobres no Brasil (CPI-JOVEM). Vale ressaltar que a mencionada Proposta da Câmara se inspirou na PEC 51/2013 em tramitação no Senado, conforme consta na própria justificativa subscrita pelos Deputados Presidente e Relatora da CPIJOVEM.³⁴⁶

Com efeito, tangenciando o tema da reforma das polícias, mas sob o enfoque da criação de novas instituições policiais e/ou órgãos da segurança pública, sobressai, na Câmara dos Deputados, a PEC 372/2017, oriunda do Senado Federal³⁴⁷, com o objetivo de criar as polícias penitenciárias como órgãos de segurança pública nos âmbitos federal, estadual e distrital, conferindo aos agentes penitenciários os direitos inerentes à carreira policial e liberando os policiais civis e militares das atividades de guarda e escolta de presos, conforme justificativa da referida proposição legislativa.

Art. 3º. O art. 144 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 144.
.....

³⁴⁵ Autoria do Deputado Subtenente Gonzaga (PDT/MG). Apresentada em 29 out. 2014. Tramitação em conjunto, apensada à PEC 423/2014.

³⁴⁶ Autoria dos Deputados Reginaldo Lopes (PT/MG) e Rosângela Gomes (PRB/RJ). Apresentada em 9 set. 2015. Tramitação em conjunto, apensada à PEC 430/2009.

³⁴⁷ Autoria do Senador Cássio Cunha Lima (PSDB/PB). Apresentada ao Senado em 5 abr. 2016. Remetida à Câmara dos Deputados em 26 out. 2017.

VI – polícias penais federal, estaduais e distrital.

.....
 § 5º-A. Às polícias penais, vinculadas ao órgão administrador do sistema penal da unidade federativa a que pertencem, cabe a segurança dos estabelecimentos penais, além de outras atribuições definidas em lei específica de iniciativa do Poder Executivo.

Art. 4º. O preenchimento do quadro de servidores das polícias penais será feito, exclusivamente, por meio de concurso público ou da transformação dos cargos isolados ou dos cargos de carreira dos atuais agentes penitenciários ou equivalentes.

Além disso, há proposições em tramitação na Câmara dos Deputados que tratam da instituição das perícias criminais como órgãos da segurança pública, desvinculando-as das Polícias Cíveis e da Polícia Federal. Neste sentido é a PEC 499/2010³⁴⁸ e a PEC 117/2015³⁴⁹. Em regra, a perícia criminal foi vinculada às Polícias Cíveis, contudo, as atividades de polícia de investigação e judiciária são distintas das atividades de perícia criminal, uma vez que a perícia se pauta pela metodologia científica.

A autonomia da perícia criminal ou Polícia Científica representará, segundo justificativa das mencionadas PECs, melhorias na apuração e elucidação das infrações penais, fortalecendo-se a metodologia científica, garantindo-se, por conseguinte, a imparcialidade nos elementos probatórios para a persecução penal. Além da melhoria na qualidade da prova produzida por ocasião da investigação criminal, também se conquistariam melhores condições materiais de exercício da função pericial com a sua institucionalização como órgão da segurança pública, de forma autônoma e estruturada em carreira, uniformizando uma realidade que já ocorre em alguns Estados que possuem órgãos periciais separados, parcial ou totalmente, das Polícias Cíveis.

Na Câmara dos Deputados, tramita ainda a PEC 59/2007³⁵⁰ que cria a Polícia Portuária Federal como órgão permanente da segurança pública, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destinando-se ao patrulhamento ostensivo dos portos organizados, transformando-se, na prática, a Guarda Portuária em Polícia Portuária.

Ademais, a PEC 81/2011³⁵¹ objetiva criar a Guarda de Fronteira, como órgão da segurança pública, permanente, organizado pela União, com integrantes das forças policiais

³⁴⁸ Autoria do Deputado Paulo Pimenta (PT/RS). Apresentada em 7 jul. 2010. Tramitação em conjunto, apensada à PEC 325/2009.

³⁴⁹ Da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar as causas, razões, consequências, custos sociais e econômicos da violência, morte e desaparecimento de jovens negros e pobres no Brasil (CPIJOVEM). Apresentada em 28 ago. 2015. Tramitação em conjunta, apensada à PEC 325/2009.

³⁵⁰ Autoria do Deputado Márcio França (PSB/SP). Apresentada em 10 mai. 2007.

³⁵¹ Autoria da Deputada Antônia Lúcia (PSC/AC). Apresentada em 13 set. 2011.

de nível federal, estadual e das guardas municipais dos municípios localizados na faixa de fronteira, sendo, portanto, um órgão mantido pela União, pelos Estados e Municípios, destinando-se ao patrulhamento ostensivo da faixa de fronteira e à apuração de infrações penais decorrentes do ingresso no País ou tentativa de saída, indevidamente, pela fronteira, dos respectivos autores, vítimas, objetivos, instrumentos ou produtos, bem como às ações de polícia judiciária pertinentes.

Com efeito, já no Senado Federal, a PEC 52/2012³⁵² propõe criar a Polícia Hidroviária Federal, como órgão da segurança pública, permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destinando-se ao patrulhamento ostensivo das hidrovias, cursos d'água, lagos, portos e costa marítima, sob a justificativa de que a especificidade dos equipamentos, treinamentos e armamentos para a atividade policial nesses ambientes precisariam de atuação policial nas águas através de órgão próprio.

Não obstante, ainda no que se refere à reforma das polícias, verifica-se uma série de propostas de alteração da Constituição visando conferir autonomia administrativa e financeira às Polícias Cíveis e à Polícia Federal³⁵³, além da busca de prerrogativas institucionais para o cargo de delegado de polícia, reforçando a independência funcional, inclusive com a inamovibilidade, como propõe a PEC 203/2008³⁵⁴:

Art. 1º. O Art. 144 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo:

“Art. 144.

§ 10. O delegado de polícia de carreira, de natureza jurídica, exerce função indispensável à administração da justiça, sendo-lhe assegurada independência funcional no exercício do cargo, além das seguintes garantias:

- a) vitaliciedade, não podendo perder o cargo senão por sentença judicial transitada em julgado;
- b) inamovibilidade, salvo por motivo de interesse público; e
- c) irredutibilidade de subsídio.

³⁵² Autoria do Senador Vicentinho Alves (PR/TO). Apresentada em 16 out. 2012.

³⁵³ PEC 202/2016, autoria do Deputado Laerte Bessa (PR/DF), apresentada em 30 mar. 2016, busca conferir autonomia administrativa e financeira às Polícias Cíveis, sob regime autárquico especial, e estabelece mandato fixo para o chefe da instituição. PEC 412/2009, autoria do Deputado Alexandre Silveira (PPS/MG), apresentada em 30 set. 2009, altera o § 1º do art. 144 da Constituição dispondo sobre a organização da Polícia Federal: “§ 1º. Lei Complementar organizará a polícia federal e prescreverá normas para a sua autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de elaborar sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, com as seguintes funções institucionais”.

³⁵⁴ Autoria do Deputado Alexandre Silveira (PPS/MG). Apresentada em 3 set. 2008.

A busca pela garantia constitucional da independência funcional, com as prerrogativas de vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídio, é justificada pelos legisladores proponentes, na referida PEC 203/2008, como indispensável ao exercício do cargo de delegado, para que este não sofra pressões ou intimidações prejudiciais ao esclarecimento dos fatos sob apuração, em prejuízo da administração da justiça, advertindo-se que, na prática, um delegado de Polícia Federal pode, por exemplo, ser transferido a qualquer tempo, ou designado pela vontade dos superiores para qualquer caso, ou dele ser afastado, além de se submeter a um forte regime disciplinar que prevê a punição pelo simples fato de fazer críticas à Administração.

Essa busca por autonomia funcional às Polícias Cíveis e à Polícia Federal também tem passado por um viés de aproximação com as carreiras jurídicas, isto é, por uma retórica de se vislumbrar a carreira policial, notadamente de delegado de polícia, como uma carreira jurídica, semelhante à de membro do Ministério Público e magistratura e, por conseguinte, de consideração da atividade de polícia judiciária e de investigação como atividade essencial à Justiça.

Nesta perspectiva, a PEC 184/2007³⁵⁵, dispozo sobre as polícias judiciárias da União e dos Estados, inclui um artigo versando sobre essas instituições não mais como órgãos da segurança pública, mas como instituições essenciais à Justiça:

Art. 135-A. A Polícia Judiciária é instituição autônoma e permanente, essencial à Justiça, incumbindo-lhe privativamente, além das atribuições previstas em lei, a investigação criminal e as demais funções de repressão às infrações penais, exceto as militares, e especialmente:

I – instaurar e processar o inquérito penal, presidido privativamente por delegado de polícia;

II – colher e formalizar as provas e indícios necessários à demonstração da materialidade, autoria e circunstâncias juridicamente relevantes e relacionadas aos fatos sob investigação;

III – a identificação civil e criminal;

IV – representar pelas medidas processuais penais aplicáveis à fase investigatória que dependam de decisão judicial;

V – planejar, coordenar e realizar ações de inteligência policial, operações, diligências, intimações, interrogatórios, depoimentos, acareações, reconhecimentos, exames de local de crime e de corpo de delito, apreensão de coisas, documentos, valores, objetos, armas e instrumentos relacionados às investigações, condução e detenção coercitiva de pessoas, lavratura de auto de prisão em flagrante e de termo circunstanciado, reprodução simulada dos fatos, dentre outros procedimentos legais necessários à elucidação da verdade real e à efetiva aplicação da lei penal;

VI – realizar perícias, estudos técnico-científicos, pesquisas e estatísticas no cumprimento de suas finalidades institucionais.

³⁵⁵ Autoria do Deputado Laerte Bessa (PMDB/DF). Apresentada em 31 out. 2007.

§ 1º. À Polícia Judiciária é assegurada autonomia funcional, administrativa e financeira, cabendo-lhe, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação, remuneração e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos e os planos de carreira.

.....
 § 6º. Os recursos orçamentários destinados à Polícia Judiciária ser-lhe-ão repassados até o dia vinte de cada mês, vedado o contingenciamento que afete a sua manutenção.

Na justificação da proposição legislativa, os deputados subscritores ressaltaram que os organismos de polícia judiciária carecem de um arcabouço legal protetor, semelhante àquele que resguarda magistrados e membros do Ministério Público. Dizem os legisladores que a vinculação da polícia com o Poder Executivo é nociva e não é incomum ingerências indevidas em certas investigações ou ordens voltadas à exacerbação das ações policiais contra aqueles que se opõem ao governo.

Apontam os congressistas na justificativa da PEC 184/2007 que a submissão da polícia judiciária ao governante pode vir a acarretar pelo menos três defeitos: primeiro, em muitos casos ela se vê compelida a não investigar eventuais infrações penais cometidas por seu chefe maior que governa o Poder Executivo; segundo, por vezes, ela enfrenta obstáculos quase intransponíveis ao tentar investigar os amigos daquele chefe; por fim, pode servir como uma potente arma do chefe do Executivo contra os seus inimigos, por isso reclamando autonomia nos moldes do Ministério Público e do Poder Judiciário, mas com regramento nacional em sede constitucional, uniformizando seu tratamento e conferindo verdadeira identidade.

Quanto à reforma das polícias no ponto que se refere à estruturação da carreira, verificam-se proposições, especialmente no Senado Federal, que versam sobre a carreira única. A PEC 51/2013³⁵⁶ faz exigência de carreira única por instituição policial, justificando que a existência de duplicidade de carreiras com estatura distinta, nas diversas instituições policiais, é reconhecidamente causadora de graves conflitos internos e ineficiências, registrando que essa medida de propor carreira única por instituição policial não é incompatível com o princípio hierárquico ou com o estabelecimento de gradação interna à carreira, que permita

³⁵⁶ Autoria do Senador Lindbergh Farias (PT/RJ) e outros. Apresentada em 24 set. 2013. Propõe a seguinte redação: “Art. 144-A. A segurança pública será provida, no âmbito dos Estados e Distrito Federal e dos municípios, por meio de polícias e corpos de bombeiros. [...] § 2º. Todo órgão policial deverá se organizar por carreira única”. “Art. 8º. Os servidores integrantes dos órgãos que forem objeto da exigência de carreira única, prevista na presente Emenda à Constituição, poderão ingressar na referida carreira, mediante concurso interno de provas e títulos, na forma da lei”.

a ascensão do profissional, mediante adequada capacitação e formação, a partir de instrumentos meritocráticos.

Já a PEC 73/2013³⁵⁷, também em tramitação no Senado, propõe a instituição de carreira única na Polícia Federal³⁵⁸, objetivando alterar a estrutura da carreira policial federal que, segundo consta na justificativa da proposição do parlamentar, atualmente é cindida em duas, sendo a primeira composta pelos cargos de delegado e perito, mais bem remunerada e com atribuições e responsabilidades de maior porte hierárquico, enquanto a segunda é composta pelos cargos de agente, escrivão e papiloscopista. Faz-se referência à Polícia Rodoviária Federal que é estruturada nos moldes de carreira única.

Na Câmara dos Deputados algumas propostas versam sobre essa temática da carreira única, sobressaindo-se: a PEC 89/2015³⁵⁹ que propõe a estruturação da Polícia Federal em carreira única e a PEC 361/2013³⁶⁰ que também propõe a carreira única, mas inicialmente apenas para a Polícia Federal, de modo que esta funcionaria como um laboratório no qual todos os novos parâmetros seriam estabelecidos e testados, podendo servir de modelo para os demais órgãos da segurança pública.

Outro ponto específico sobre reforma das polícias é o recorrente tema da competência policial de Municípios. Neste ponto, na Câmara dos Deputados existem dezenas de Propostas de Emenda à Constituição: PEC 95/1995, cria a polícia municipal³⁶¹, enquanto a

³⁵⁷ Autoria do Senador Anibal Diniz (PT/AC) e outros. Apresentada em 4 dez. 2013.

³⁵⁸ Redação proposta: “Art. 144. § 1º. A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira única, destina-se a: [...]”.

³⁵⁹ Autoria do Deputado Hugo Legal (PROS/RJ). Apresentada em 9 jul. 2015. Tramitação em conjunto, apensada à PEC 430/2009.

³⁶⁰ Autoria do Deputado Otoniel Lima (PRB/SP). Apresentada em 3 dez. 2013. Redação proposta: “Art. 144, § 1º-A. A lei disporá sobre a carreira do policial federal, de nível superior, típica e exclusiva de Estado, com ingresso através de provas e ou de provas e títulos, sempre no padrão inicial da classe inicial, devendo ser organizada de acordo com as seguintes diretrizes: I – existência de carreira de cargo único, de natureza policial com atribuições e funções superiores: de polícia investigativa e judiciária, de polícia operacional e administrativa, e polícia técnico-científica; II – a carreira será organizada em, pelo menos, quatro classes, que componham um total de 14 padrões a serem cumpridos durante os 17 anos iniciais da carreira, com promoção entre as classes e progressão entre padrões, seguindo critérios meritocráticos e de antiguidade; III – a diferença entre o valor dos vencimentos dos padrões inicial e final da carreira única não poderá ser superior a 20% da maior remuneração, devendo ser preservados os direitos de inativos e pensionistas da carreira policial federal a esses novos parâmetros; IV – os ocupantes dos atuais cargos da carreira policial federal ingressarão na nova carreira, em suas classes e padrões, por meio de enquadramento, ficando facultada a opção, de forma irrevogável, para se manterem nos cargos atuais que ocupam, que passarão a constituir cargos em extinção ou serem reaproveitados em outros órgãos, nos termos da lei; V – fica assegurado aos servidores públicos inativos e pensionistas dos atuais cargos da carreira única policial federal, os proventos e pensões devidas ao padrão correspondente ao da nova carreira, vedada qualquer redução salarial, na forma da lei; VI – as funções de chefia e comissionadas serão classificadas e exclusivamente ocupadas por membros da carreira policial federal que desempenham atribuições correspondentes de natureza policial superior, seguindo critérios meritocráticos e de antiguidade nas especialidades: de polícia investigativa e judiciária, de polícia operacional e administrativa ou polícia técnico-científica”.

³⁶¹ Autoria do Deputado Fernando Zuppo (PDT/SP). Apresentada em 16 mai. 1995. Tramitação em conjunto, apensada à PEC 534/2002.

PEC 247/1995 torna as guardas municipais forças auxiliares de segurança pública.³⁶² Já a PEC 343/1996 atribui às guardas municipais atuação como forças complementares dos órgãos de segurança pública.³⁶³ A PEC 409/1996 prevê que os municípios com mais de duzentos mil habitantes assumirão as Polícias Cíveis e Militares.³⁶⁴ Neste sentido, a PEC 514/1997 propõe que as guardas municipais possam exercer funções de segurança pública da competência dos Estados, na forma fixada em lei estadual.³⁶⁵ Pela PEC 613/1998, as guardas municipais poderiam, mediante convênio com a polícia estadual, realizar complementarmente ações de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública.³⁶⁶

A PEC 87/1999 propõe que os municípios que sediarem as capitais estaduais e os municípios com população superior a um milhão de habitantes poderão constituir Polícias Municipais, destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações.³⁶⁷ Já a PEC 124/1999 cria as Polícias Cíveis Municipais, organizadas em territórios de bairros ou distritos e dirigidas por delegados comunitários eleitos quadrienalmente pela população local³⁶⁸, enquanto que a PEC 154/1999 prevê que a segurança pública das cidades com mais de dois milhões de habitantes será atribuição da autoridade municipal.³⁶⁹

De outra forma, a PEC 240/2000 propõe que os municípios com mais de duzentos mil habitantes assumirão as Polícias Cíveis e Militares.³⁷⁰ Noutro sentido, a PEC 250/2000, dispõe que os municípios poderão constituir guardas municipais às quais competiria, além da proteção dos bens, serviços e instalações do município, as funções de polícia judiciária e

³⁶² A autoria do Deputado Alexandre Ceranto (PFL/PR). Apresentada em 24 out. 1995. Tramitação em conjunto, apensada à PEC 95/1995.

³⁶³ A autoria do Deputado Jorge Anders (PSDB/ES). Apresentada em 17 mar. 1996. Tramitação em conjunto, apensada à PEC 95/1995.

³⁶⁴ A autoria do Deputado Regis de Oliveira (PFL/SP). Apresentada em 21 ago. 1996. Tramitação em conjunto, apensada à PEC 95/1995.

³⁶⁵ A autoria do Poder Executivo. Apresentada em 3 set. 1997. Tramitação em conjunto, apensada à PEC 151/1995. Eis o texto proposto: “Art. 144, § 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”.

³⁶⁶ A autoria da Deputada Zulaiê Cobra (PSDB/SP). Apresentada em 17 jun. 1998. Tramitação em conjunto, apensada à PEC 151/1995.

³⁶⁷ A autoria do Deputado Wanderley Martins (PDT/RJ). Apresentada em 25 ago. 1999. Tramitação em conjunto, apensada à PEC 534/2002.

³⁶⁸ A autoria do Deputado Félix Mendonça (PPB/BA). Apresentada em 30 set. 1999. Tramitação em conjunto, apensada à PEC 87/1999.

³⁶⁹ A autoria do Deputado Rodrigo Maia (PFL/RJ). Apresentada em 10 nov. 1999. Tramitação em conjunto, apensada à PEC 87/1999.

³⁷⁰ A autoria do Deputado Rubens Furlan (PPS/SP). Apresentada em 11 mai. 2000. Tramitação em conjunto, apensada à PEC 87/1999.

a apuração de infrações penais, concorrentemente com as Polícias Cíveis, e a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública, concorrentemente com as Polícias Militares.³⁷¹

Por seu turno, a PEC 275/2000 acrescenta ao texto constitucional que os municípios com mais de quinhentos mil habitantes poderão organizar suas próprias polícias, civil e militar, que terão as mesmas competências previstas às Polícias Civil e Militar estaduais³⁷², enquanto que a PEC 276/2000 prevê como órgão da segurança pública as guardas municipais dos municípios com população igual ou superior a um milhão de habitantes e, ainda, que caberão às guardas municipais as funções de polícia judiciária e de apuração de infrações penais, exceto as militares, a polícia ostensiva, a preservação da ordem pública, a guarda penitenciária e a execução das atividades de defesa civil, podendo tais municípios estabelecerem e executarem, desde que não conflitante com as políticas de segurança pública estabelecidas pelo Estado e pela União, uma política local de segurança pública, incluindo ações relativas ao sistema prisional, e firmar convênios, com a União e com os Estados, para que os órgãos federais e estaduais de segurança pública atuem, subsidiariamente, na execução das competências atribuídas às guardas municipais.³⁷³

A PEC 280/2000 faculta que nos municípios com mais de duzentos mil habitantes as Polícias Civil e Militar poderão, na forma da lei municipal, estar subordinadas ao prefeito.³⁷⁴ Ainda nesta perspectiva, a PEC 284/2000 torna as guardas municipais órgãos da segurança pública e lhes atribui a ação de polícia ostensiva e a preservação da ordem pública nos municípios.³⁷⁵ Já a PEC 291/2000, propõe que nos municípios com mais de dois milhões de habitantes, de forma complementar à atuação das Polícias Civil e Militar, competiriam às guardas municipais as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares, e as ações de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, nos termos de lei federal.³⁷⁶

Ademais, a PEC 317/2000 faculta aos municípios com mais de quinhentos mil habitantes atribuírem atividades de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública às suas

³⁷¹ Autoria do Deputado Ronaldo Vasconcellos (PFL/MG). Apresentada em 25 mai. 2000. Tramitação em conjunto, apensada à PEC 87/1999.

³⁷² Autoria da Deputada Luiza Erundina (PSB/SP). Apresentada em 3 ago. 2000. Tramitação em conjunto, apensada à PEC 87/1999.

³⁷³ Autoria do Deputado Cunha Bueno (PPB/SP). Apresentada em 9 ago. 2000. Tramitação em conjunto, apensada à PEC 87/1999.

³⁷⁴ Autoria do Deputado Antonio Palocci (PT/SP). Apresentada em 10 ago. 2000. Tramitação em conjunto, apensada à PEC 87/1999.

³⁷⁵ Autoria do Deputado Rubem Medina (PFL/RJ). Apresentada em 23 ago. 2000. Tramitação em conjunto, apensada à PEC 87/1999.

³⁷⁶ Autoria do Deputado Mauro Benevides (PMDB/CE). Apresentada em 5 out. 2000. Tramitação em conjunto, apensada à PEC 87/1999.

guardas municipais, assegurando-se para tanto a cooperação técnica e financeira da União e dos Estados³⁷⁷; a PEC 532/2002, prevê que as guardas municipais participam nas ações de segurança pública, no policiamento preventivo e ostensivo³⁷⁸; já a PEC 534/2002, oriunda do Senado Federal, altera o texto constitucional para prever que os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de suas populações, além dos bens, serviços, instalações e logradouros públicos municipais.³⁷⁹ A PEC 49/2003 prevê que as guardas municipais, nos termos de lei complementar federal, participarão nas ações de segurança pública, no policiamento preventivo e ostensivo.³⁸⁰

A PEC 537/2006 autoriza as guardas municipais, destinadas prioritariamente à proteção dos bens, serviços e instalações dos municípios, a colaborar, nos termos de lei estadual, na execução de policiamento ostensivo, sob a coordenação da Polícia Militar, quando e conforme convênio firmado com o Estado-membro³⁸¹; a PEC 584/2006 propõe que as guardas municipais das capitais destinem-se também à proteção das pessoas e do patrimônio privado, em harmonia com as atribuições das polícias militares³⁸²; já a PEC 7/2007 visa tornar as guardas municipais órgãos da segurança pública e prevê que nas cidades com mais de dois milhões de habitantes, elas poderão atuar no combate aos delitos de menor potencial ofensivo sujeitos à apreciação dos Juizados Especiais Criminais, bem como registrar as ocorrências de trânsito urbano.³⁸³

Da mesma forma, a PEC 430/2009 propõe que os municípios 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 polícia³⁸⁴, e, no mesmo sentido, a PEC 432/2009 dispõe que as guardas municipais serão destinadas à atividade complementar de vigilância ostensiva da

³⁷⁷ A autoria do Deputado Francisco Garcia (PFL/AM). Apresentada em 14 dez. 2000. Tramitação em conjunto, apensada à PEC 87/1999.

³⁷⁸ A autoria do Deputado João Herrmann Neto (PPS/SP). Apresentada em 24 abr. 2002. Tramitação em conjunto, apensada à PEC 534/2002.

³⁷⁹ A autoria do Senador Romeu Tuma (PFL/SP). Apresentada em 2 mai. 2002.

³⁸⁰ A autoria do Deputado Carlos Souza (PL/AM). Apresentada em 7 mai. 2003. Tramitação em conjunto, apensada à PEC 532/2002.

³⁸¹ A autoria do Deputado Michel Temer (PMDB/SP). Apresentada em 12 abr. 2006.

³⁸² A autoria da Deputada Juíza Denise Frossard (PPS/RJ). Apresentada em 28 nov. 2006. Tramitação em conjunto, apensada à PEC 537/2006.

³⁸³ A autoria do Deputado Índio da Costa (PFL/RJ). Apresentada em 14 fev. 2007. Tramitação em conjunto, apensada à PEC 534/2002.

³⁸⁴ A autoria do Deputado Celso Russomanno (PP/SP). Apresentada em 5 nov. 2009.

comunidade, sem qualquer previsão no texto constitucional de convênio nem coordenação.³⁸⁵

Já a PEC 266/2013 cria as Polícias Cíveis Municipais, organizadas em circunscrições e dirigidas por delegados eleitos quadrienalmente pela população, incumbindo o policiamento ostensivo, preventivo e repressivo no âmbito da circunscrição do município, o socorro imediato a vítimas de crimes, a proteção de testemunhas e pessoas ou locais, no interesse da Justiça ou da investigação policial, a manutenção da ordem e da segurança da coletividade em sua circunscrição e a atuação supletiva ou auxiliar às Polícias Civil, Militar e Federal, cabendo, em decorrência, às Polícias Militares a preservação da ordem pública no território estadual quando os delitos tiverem repercussão intermunicipal.³⁸⁶

A PEC 127/2015 propõe tornar as guardas civis municipais como órgãos da segurança pública, dispondo que nos termos de lei complementar poderão exercer ações de policiamento ostensivo, sem prejuízo da atuação dos demais órgãos públicos na esfera de suas competências.³⁸⁷ Por outro lado, a PEC 225/2016 cria as Polícias Municipais como órgãos permanentes, estruturados em carreira e subordinados aos seus respectivos prefeitos, destinando-se, além do policiamento ostensivo e da manutenção da ordem pública, também à proteção da população, seus bens, serviços e instalações municipais, devendo, pois, lei federal disciplinar a coordenação e os limites entre as atribuições das Polícias Militares e das Polícias Municipais.³⁸⁸ Além disso, a PEC 394/2017 acrescenta inciso ao artigo 144 da Constituição para incluir as Polícias Municipais entre os órgãos responsáveis pela preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.³⁸⁹

Por outro lado, no Senado Federal, também com o tema de competência policial municipal, tramita a PEC 52/2009 que busca permitir às guardas municipais atuar no combate ao crime organizado na região das fronteiras interestaduais.³⁹⁰ Já a PEC 40/2012 visa alterar a Constituição para dar às guardas municipais o exercício de atividades de polícia ostensiva nos limites definidos em convênio com os Estados.³⁹¹ Em outra perspectiva, a PEC 51/2013

³⁸⁵ Autoria dos Deputados Marcelo Itagiba (PMDB/RJ), Celso Russomanno (PP/SP), Capitão Assunção (PSB/ES) e outros. Apresentada em 11 nov. 2009. Tramitação em conjunto, apensada à PEC 430/2009.

³⁸⁶ Autoria do Deputado Félix Mendonça Júnior (PDT/BA). Apresentada em 14 mai. 2013. Tramitação em conjunto, apensada à PEC 537/2006.

³⁸⁷ Autoria dos Deputados Reginaldo Lopes (PT/MG) e Rosângela Gomes (PRB/RJ). Apresentada em 9 set. 2015. Tramitação em conjunto, apensada à PEC 430/2009.

³⁸⁸ Autoria do Deputado Moses Rodrigues (PMDB/CE). Apresentada em 31 mai. 2016. Tramitação em conjunto, apensada à PEC 266/2013.

³⁸⁹ Autoria do Deputado Deoclides Macedo (PDT/MA). Apresentada em 14 dez. 2017. Tramitação em conjunto, apensada à PEC 266/2013.

³⁹⁰ Autoria do Senador Marcelo Crivella (PRB/RJ). Apresentada em 5 nov. 2009. Tramitação em conjunto.

³⁹¹ Autoria do Senador Armando Monteiro (PTB/PE). Apresentada em 11 jul. 2012. Tramitação em conjunto.

prevê que o município poderá converter sua guarda municipal em Polícia Municipal, mediante ampla reestruturação e adequado processo de qualificação de seus profissionais, conforme parâmetros estabelecidos em lei.³⁹²

4.2 Justiça criminal

Algumas sugestões envolvendo a justiça criminal são apresentadas como soluções também para o problema da segurança pública, donde ressaí aquelas que versam sobre os instrumentos de investigação criminal, notadamente o inquérito e o termo circunstanciado. Neste sentido, na Câmara dos Deputados a PEC 7/2007 propõe instituir o juizado de instrução criminal, presidido por juiz togado, para apurar, com o auxílio dos órgãos da polícia judiciária, as infrações penais definidas em lei, e, igualmente, atribui às Polícias Militares o registro e lavratura do termo circunstanciado das ocorrências de infrações penais de menor potencial ofensivo.³⁹³

No mesmo sentido, a PEC 89/2015 propõe criar os juzizados de instrução e garantias, como órgãos do Poder Judiciário, providos por juízes de instrução e garantias, incumbidos da instrução probatória e do controle judicial dos procedimentos investigatórios criminais. Transforma-se, assim, o cargo de delegado de polícia, ficando desmembradas as funções de natureza jurídica e de natureza policial do cargo, cujos integrantes deverão optar, no prazo legal, entre o novo cargo de juiz de instrução e garantias e a permanência no órgão policial de origem, em carreira estritamente policial, na classe ou categoria mais elevada, destituída de funções de natureza jurídica ou judicial, visto que os cargos das carreiras policiais seriam de natureza estritamente técnica ou técnico-científica, destituídos de capacidade postulatória ou judicial.³⁹⁴

Ademais, convém ressaltar que outras proposições legislativas, diversas da Proposta de Emenda à Constituição, tramitam na Câmara dos Deputados e no Senado Federal a respeito dessa temática, que não são declinadas de forma minudente neste estudo em função do recorte temático-metodológico voltado para as indicações de alteração do texto constitucional de 1988 e não do Código de Processo Penal.

³⁹² Autoria do Senador Lindbergh Farias (PT/RJ). Apresentada em 24 set. 2013. Tramitação em conjunto.

³⁹³ Autoria do Deputado Índio da Costa (PFL/RJ). Apresentada em 14 fev. 2007. Tramitação em conjunto, apensada à PEC 534/2002.

³⁹⁴ Autoria do Deputado Hugo Leal (PROS/RJ). Apresentada em 9 jul. 2015. Tramitação em conjunto, apensada à PEC 430/2009.

Quanto à alteração de progressão de regime, em relação às propostas de alteração da Constituição, observa-se na Câmara dos Deputados a tramitação da PEC 364/2009³⁹⁵ e da PEC 28/2015³⁹⁶ que propõem o cumprimento da pena em regime integralmente fechado pela prática dos crimes de tortura, tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, terrorismo e os definidos como crimes hediondos. Já a PEC 368/2017³⁹⁷ acrescenta um parágrafo ao artigo 5º dispondo que o condenado por crime a que se refere o inciso XLIII³⁹⁸, quando praticado contra autoridade ou agente descritos nos arts. 142 e 144 da Constituição, no exercício da função ou em decorrência dela, ou contra seu cônjuge, companheiro ou parente consanguíneo até terceiro grau, em razão dessa condição, não fará jus a progressão de pena, devendo cumpri-la integralmente em regime fechado.

Vale destacar, igualmente, que várias outras proposições legislativas, diversas da Proposta de Emenda à Constituição, tramitam na Câmara dos Deputados a respeito dessa temática, que não são declinadas de forma minudente neste estudo em função do recorte temático-metodológico voltado para as indicações de alteração do texto constitucional de 1988.

4.3 Controle da polícia e da segurança pública

O tema do controle da polícia e da segurança pública também encontra propostas legislativas para alteração das normas constitucionais, destacando-se tanto a criação de um Conselho nacional quanto de ouvidoria. Desta maneira, vislumbram-se na Câmara dos Deputados quatro proposições neste sentido. A PEC 281/1995 propõe o acréscimo de um parágrafo ao artigo 144 dispondo que o controle externo da atividade policial será exercido por um colegiado composto por integrantes do Ministério Público, da Polícia e da Ordem dos Advogados do Brasil.³⁹⁹

Já a PEC 381/2009 cria o Conselho Nacional de Polícia, inspirado nos Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público, sendo basicamente responsável pelo controle

³⁹⁵ Autoria do Deputado Valtenir Pereira (PSB/MT). Apresentada em 14 mai. 2009.

³⁹⁶ Autoria do Deputado Alberto Fraga (DEM/DF). Apresentada em 4 mai. 2015. Tramitação em conjunto, apensada à PEC 364/2009.

³⁹⁷ Autoria do Deputado Alberto Fraga (DEM/DF). Apresentada em 11 out. 2017. Tramitação em conjunto, apensada à PEC 364/2009.

³⁹⁸ “Art. 5º, XLIII – a lei considerará crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evita-los, se omitirem”.

³⁹⁹ Autoria do Deputado Eurípedes Miranda (PDT/RO). Apresentada em 6 dez. 1995. Tramitação em conjunto, apensada à PEC 59/1995.

da atuação administrativa, funcional e financeira das Polícias Federal, dos Estados e do Distrito Federal, com um colegiado composto por magistrados, membros do Ministério Público, advogados, cidadãos representantes da população e delegados das Polícias Federal, dos Estados e do Distrito Federal, de modo a propiciar, segundo o legislador proponente, a necessária autonomia, independência e imparcialidade para o exercício com eficácia do controle externo da atividade policial.⁴⁰⁰ Segundo a referida Proposta de Emenda à Constituição, o Conselho Nacional de Polícia teria as seguintes atribuições:

Art. 144-A.

§ 1º. Compete ao Conselho Nacional de Polícia o controle da atuação administrativa, funcional e financeira das Polícias Federal, dos Estados e do Distrito Federal, cabendo-lhe:

I – zelar pela autonomia funcional dos delegados de polícia, podendo expedir atos regulamentares, observados a legislação vigente, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;

II – zelar pela observância do art. 37, desta Constituição, e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados pelos integrantes das Polícias Federal, dos Estados e do Distrito Federal, 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 das Polícias Federal, dos Estados e do Distrito Federal, inclusive contra seus serviços auxiliares, 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 das Polícias Federal, dos Estados e do Distrito Federal, julgados há menos de um ano;

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

VI – exercer o controle externo da atividade policial;

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

Por outro lado, a PEC 430/2009 propõe a criação de um Conselho Nacional de Segurança Pública para o exercício do controle da atividade funcional, administrativa e financeira dos órgãos relacionados no artigo 144, 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.⁴⁰¹

⁴⁰⁰ Autoria do Deputado Regis de Oliveira (PSC/SP). Apresentada em 24 jun. 2009.

⁴⁰¹ Autoria do Deputado Celso Russomanno (PP/SP). Apresentada em 5 nov. 2009.

Além disso, a PEC 127/2015, oriunda da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar as causas, razões, consequências, custos sociais e econômicos da violência, morte e desaparecimento de jovens negros e pobres no Brasil (CPIJOVEM)⁴⁰², propõe, por conseguinte, através da inclusão de um parágrafo no artigo 144, a criação do Conselho Nacional de Polícia com a organização e as atribuições em lei, atuando de maneira descentralizada nos Estados e no Distrito Federal, sem prejuízo da competência do Ministério Público e da competência disciplinar e correcional da instituição, exercendo o controle da atuação administrativa, financeira e funcional da polícia e dos seus membros, sendo composto de um terço de representantes dos governos federal, estadual e do Distrito Federal, um terço de representantes de entidades de trabalhadores policiais e um terço de entidades e organizações da sociedade civil, cuja finalidade seja relacionada com as políticas de segurança pública, além de um representante do Ministério Público, um do Poder Judiciário e um da Ordem dos Advogados do Brasil.

Ademais, a mesma PEC 127/2015 também prevê que leis da União, dos Estados e do Distrito Federal criarão ouvidorias de polícia, competentes para receber elogios, reclamações e denúncias de qualquer interessado relacionadas a membros ou órgãos da polícia, com atribuição de representar diretamente ao Conselho Nacional de Polícia, além de outras instâncias.

No Senado Federal, a PEC 51/2013⁴⁰³ propõe que o controle externo da atividade policial será exercido, paralelamente ao disposto no artigo 129, inciso VII, por meio de Ouvidoria Externa, constituída no âmbito de cada órgão policial, dotada de autonomia orçamentária e funcional, incumbida do controle da atuação do órgão policial e do cumprimento dos deveres funcionais de seus profissionais.

A PEC traz as seguintes atribuições par a Ouvidoria Externa: requisitar esclarecimentos do órgão policial e dos demais órgãos de segurança pública; avaliar a atuação do órgão policial, propondo providências administrativas ou medidas necessárias ao aperfeiçoamento de suas atividades; zelar pela integração e compartilhamento de informações entre os órgãos de segurança pública e pela ênfase no caráter preventivo da atividade policial; suspender a prática, pelo órgão policial, de procedimentos comprovadamente incompatíveis com uma atuação humanizada e democrática dos órgãos policiais; receber e conhecer das reclamações contra profissionais integrantes do órgão policial, sem prejuízo da competência disciplinar e

⁴⁰² Subscrita pelos Deputados Reginaldo Lopes (PT/MG) e Rosângela Gomes (PRB/RJ). Apresentada em 9 set. 2015. Tramitação em conjunto, apensada à PEC 430/2009.

⁴⁰³ Autoria do Senador Lindberdh Farias (PT/RJ). Apresentada em 24 set. 2013. Tramitação em conjunto.

correcional das instâncias internas, podendo aplicar sanções administrativas, inclusive a remoção, a disponibilidade ou a demissão do cargo, assegurada ampla defesa; representar ao Ministério Público, no caso de crime contra a administração pública ou de abuso de autoridade e elaborar anualmente relatório sobre a situação da segurança pública em sua região, sobre a atuação do órgão policial de sua competência e dos demais órgãos de segurança pública, bem como sobre as atividades que desenvolver, incluindo as denúncias recebidas e as decisões proferidas.

Nesse diapasão, prevê a referida PEC 51/2013 que a Ouvidoria Externa será dirigida por Ouvidor-Geral, nomeado entre cidadãos de reputação ilibada e notória atuação na área de segurança pública, não integrante de carreira policial, para mandato de dois anos, vedada qualquer recondução, pelo Governador do Estado ou do Distrito Federal, ou pelo Prefeito, conforme o caso, a partir de consulta pública, garantida a participação da sociedade civil, inclusive na apresentação de candidaturas, na forma da lei.

4.4 Financiamento da segurança pública

Acerca das propostas de alteração da Constituição a respeito do tema do financiamento da segurança pública, sobressai na Câmara dos Deputados a PEC 395/2017, oriunda do Senado Federal⁴⁰⁴, visando instituir, no âmbito do Poder Executivo Federal, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Segurança Pública, a ser regulado por lei complementar, cujo objetivo é o aprimoramento das atividades de segurança pública desempenhadas pelos Estados e pelo Distrito Federal.

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Segurança Pública terá Conselho Consultivo e de Acompanhamento, com execução financeira realizada mediante a transferência de recursos aos Estados e ao Distrito Federal, sendo tal Fundo fiscalizado pelo Tribunal de Contas da União e pelos órgãos de controle interno.

As fontes de receita previstas para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Segurança Pública são: a parcela do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados referente às indústrias de armamento e material bélico; a parcela do produto da arrecadação do imposto de exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados, referente a armamentos e material bélico; 50% dos valores apurados em leilões judi-

⁴⁰⁴ A autoria do Senador João Capiberibe (PSB/AP). Apresentada em 9 mai. 2012. Aprovada em dois turnos e encaminhada à Câmara dos Deputados em 14 dez. 2017.

ciais de bens e mercadorias de origem ilícita, oriundos do crime em geral; dotações orçamentárias; doações que forem feitas em favor do Fundo; e outras receitas, a serem definidas na regulamentação do Fundo.

Com efeito, os recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Segurança Pública seriam destinados ao aparelhamento, remuneração, capacitação e integração dos órgãos de segurança pública dos Estados e do Distrito Federal, visando à melhoria de suas condições de atuação. Neste sentido, os critérios de distribuição dos recursos, a serem determinados em lei complementar, considerariam os seguintes aspectos: os indicadores de violência em cada ente federado; o percentual dos alunos matriculados na educação básica em relação à população do ente federado; o nível de aparelhamento e o quantitativo das forças de segurança pública do ente federado em relação à respectiva população; as remunerações dos integrantes das corporações das Polícias Cíveis e das Polícias Militares, com atribuição de valoração positiva às médias remuneratórias mais altas, de modo a destinar, por este parâmetro, mais recursos às unidades da Federação que melhor remunerem seus profissionais.

Nos casos de emprego das Forças Armadas em apoio à segurança pública ou em operações de garantia da lei e da ordem, haveria transferência de recursos para o Ministério da Defesa, conforme as necessidades. Por conseguinte, alterar-se-ia também o artigo 167, inciso IV da Constituição para vedar a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Segurança Pública.

A par disso, tramita ainda na Câmara dos Deputados a PEC 454/1997 que altera o artigo 144 para criar o Fundo Nacional de Segurança Pública, constituído por 5% das receitas correntes líquidas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sendo facilitado aos Municípios firmar convênios para a transferência direta dos recursos para o Corpo de Bombeiros, Polícias Civil e Militar locais.⁴⁰⁵ Também a PEC 395/2001 prevê a manutenção, pela União, de Fundo Nacional de Segurança Pública, mas sem declinar as fontes de receita.⁴⁰⁶

A PEC 27/2007 altera artigos da Constituição para dispor sobre a destinação de recursos à área de segurança, em especial a ações preventivas da criminalidade e da violência, acrescentando, no artigo 159 previsão de que a União entregará do produto da arrecadação dos impostos previstos nos artigos 153 e 154, inciso I, subtraídos os valores a que se referem

⁴⁰⁵ Autoria do Deputado Antônio do Valle (PMDB/MG). Apresentada em 13 mar. 1997.

⁴⁰⁶ Autoria do Deputado Nelson Pellegrino (PT/BA). Apresentada em 9 ago. 2001. Tramitação em conjunto, apensada à PEC 454/1997.

os incisos I a III do artigo 159, 10% aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao número de habitantes, para aplicação em segurança, assegurada a prioridade às ações de prevenção da criminalidade e da violência.⁴⁰⁷

De outra feita, a PEC 435/2009 acrescenta dispositivo à Constituição para dispor sobre a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Sistema de Segurança Pública (FMDSSP), cujos recursos seriam destinados exclusivamente às ações e políticas de segurança pública, sendo que a União aplicaria anualmente nunca menos de 10% e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, percentual equivalente à taxa de homicídios, por cem mil habitantes, divulgada pelo Ministério da Justiça, referido ao segundo ano imediatamente anterior, limitado o mínimo de 12%. O recebimento das parcelas de recursos do Fundo estaria condicionado ao efetivo cumprimento pelos entes federados do respectivo plano de segurança pública, segundo metas estabelecidas na lei e em observância ao disposto no plano plurianual, lei orçamentária anual e lei de diretrizes orçamentárias.⁴⁰⁸ Já a PEC 420/2014 inclui um parágrafo ao artigo 144 da Constituição dispondo que a União aplicará, anualmente, um mínimo de 5% do Orçamento Geral da União para o financiamento das ações e serviços públicos de segurança.⁴⁰⁹

Em outra perspectiva, a PEC 440/2014 institui, no âmbito do Poder Executivo Federal, o Fundo Nacional de Investimento, Manutenção e Desenvolvimento da Segurança Pública (FUNDESP) que vigoraria pelo prazo de quinze anos e teria por finalidade viabilizar a melhoria das condições da segurança pública nas unidades federadas, mediante o aporte de recursos da União (3% do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza, sobre produtos industrializados e outros impostos que venham a ser criados). Os recursos do Fundo Nacional de Investimento, Manutenção e Desenvolvimento da Segurança Pública (FUNDESP), previsto na PEC 440/2014, destinar-se-iam ao aparelhamento, qualificação e remuneração das forças de segurança pública dos Estados e do Distrito Federal, cuja distribuição observaria a proporcionalidade da população dos Estados.⁴¹⁰

A PEC 19/2015 assegura que a União aplicará, anualmente, e pelo período de dez anos, a contar da promulgação da Emenda, um mínimo de 5% da receita corrente líquida para o financiamento das despesas com segurança pública, incluídas as somas dos gastos

⁴⁰⁷ A autoria do Deputado Rodrigo de Castro (PSDB/MG). Apresentada em 28 mar. 2007.

⁴⁰⁸ A autoria do Deputado Vital do Rêgo Filho (PMDB/PB). Apresentada em 17 nov. 2009. Tramitação em conjunto, apensada à PEC 454/1997.

⁴⁰⁹ A autoria do Deputado Heuler Cruvinel (PSD/GO). Apresentada em 16 jul. 2014. Tramitação em conjunto, apensada à PEC 158/2012.

⁴¹⁰ A autoria do Deputado Pauderney Avelino (DEM/AM). Apresentada em 11 dez. 2014. Tramitação em conjunto, apensada à PEC 63/2011.

diretos e transferências.⁴¹¹ Enquanto a PEC 42/2015 estabelece a destinação de 2% da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados para o Fundo Constitucional da Segurança Pública, cuja distribuição dos recursos entre os Estados será regulamentada em lei complementar de acordo com os critérios de distribuição do Fundo de Participação dos Estados.⁴¹²

Por outro lado, a PEC 156/2015 institui o Fundo Nacional de Aprimoramento dos Serviços de Segurança Pública (FUNASESP) cuja execução financeira dos recursos seria procedida mediante a transferência de recursos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, compondo o montante: a parcela do produto da arrecadação do imposto de produtos industrializados, referente às indústrias produtoras de armamento e material bélico; a parcela do produto da arrecadação do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação referente às empresas de segurança privada; 10% da arrecadação por qualquer ente federativo das compensações financeiras pela exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva; 50% dos valores arrecadados em decorrência do pagamento de fianças, oriundas de crime em geral; dotações orçamentárias consignadas a seu favor pelo Ministério da Justiça; doações, de qualquer natureza, de pessoas físicas ou jurídicas do País ou do exterior realizadas em seu favor; 10% da receita bruta oriunda de crimes de corrupção recuperados pelos órgãos de fiscalização e controle; 10% do valor dos crimes tipificados na Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990; outras receitas, a serem definidas na regulamentação do referido Fundo.⁴¹³

Além disso, dispõe a referida PEC 156/2015 que os critérios de distribuição do Fundo Nacional de Aprimoramento dos Serviços de Segurança Pública (FUNASESP) deverá levar em consideração o número de efetivo policial e os indicadores de violência de cada ente federado, destinando-se ao aparelhamento, pagamento de pessoal, capacitação e integração das forças de segurança pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

⁴¹¹ Autoria do Deputado Fábio Sousa (PSDB/GO). Apresentada em 9 abr. 2015. Tramitação em conjunta, apensada à PEC 440/2014.

⁴¹² Autoria do Deputado Júlio Cesar (PSD/PI). Apresentada em 13 mai. 2015. Tramitação em conjunto, apensada à PEC 440/2014.

⁴¹³ Autoria do Deputado Cabo Sabino (PR/CE). Apresentada em 14 out. 2015. Tramitação em conjunto, apensada à PEC 440/2014.

Já a PEC 182/2015 propõe que União, Estados, Distrito Federal e Municípios aplicarão, anualmente, nunca menos que 10% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento das ações e serviços de segurança pública.⁴¹⁴

Nesta mesma perspectiva, a PEC 228/2016 prevê a inclusão de dispositivo no artigo 144 para determinar a aplicação de recursos mínimos pela União em segurança pública, especificamente o mínimo de 2% calculados sobre a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, dispondo ainda que lei complementar a ser reavaliada pelo menos a cada cinco anos estabelecerá os critérios de rateio dos recursos da União, vinculados à segurança pública, destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios, e dos Estados, destinados a seus respectivos municípios, objetivando a progressiva redução das disparidades regionais, frisando que os recursos destinados às ações ou aos órgãos de segurança pública não serão objeto de quaisquer formas de limitação de empenho e movimentação financeira ou de desvinculação.⁴¹⁵

No Senado Federal, a PEC 118/2011 acrescenta o inciso XII ao artigo 167 da Constituição para vedar o contingenciamento dos recursos orçamentários destinados a fundos de apoio a projetos nas áreas de segurança pública e de prevenção à violência.⁴¹⁶ Já a PEC 26/2012 da mesma Casa legislativa, prevê disposição genérica no texto constitucional para assegurar a aplicação de recursos mínimos nas ações e serviços de segurança pública e dispor sobre a instituição de programa de valorização e capacitação dos servidores policiais de segurança pública, em percentual a ser fixado em lei.⁴¹⁷

Ainda sobre o tema do financiamento da segurança pública, mas versando sobre a remuneração e carga horária dos servidores policiais, a PEC 413/2014, em tramitação na Câmara dos Deputados⁴¹⁸, propõe a criação de fundo voltado à valorização profissional e desenvolvimento da segurança pública com o objetivo de transferir recursos públicos federais a Estados, devendo a União transferir anualmente aos Estados, no mínimo, 3% de sua receita corrente líquida para o atendimento das despesas públicas.

De acordo com a mesma Proposta, quando a transferência for voltada à remuneração dos servidores policiais civis e militares, dos bombeiros militares, bem como os de carreira

⁴¹⁴ Autoria do Deputado Walter Alves (PMDB/RN). Apresentada em 16 dez. 2015.

⁴¹⁵ Autoria do Deputado Moses Rodrigues (PMDB/CE). Apresentada em 1 jun. 2016. Tramitação em conjunto, apensada à PEC 454/1997.

⁴¹⁶ Autoria do Senador Pedro Taques (PDT/MT). Apresentada em 30 nov. 2011.

⁴¹⁷ Autoria da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa. Apresentada em 30 mai. 2012.

⁴¹⁸ Autoria do Deputado José Augusto Maia (PROS/PE). Apresentada em 29 mai. 2014. Tramitação em conjunto, apensada à PEC 63/2011.

dos estabelecimentos penais, fica condicionada ao atendimento dos seguintes princípios e condições por parte dos Estados: adoção de pisos salariais regionais; destinação de recursos próprios; comprovação do aperfeiçoamento da gestão na área da segurança pública e do atingimento progressivo de metas ou resultados, a serem definidos em lei complementar, voltados à redução da violência e da criminalidade em cada unidade da Federação; estabelecimento de planos de carreira para os servidores civis e os militares, os quais prevejam progressividade funcional com base na valorização profissional e capacitação periódica; fixação da remuneração dos servidores civis e dos militares integrantes dos órgãos de segurança pública; estabelecimento de quantitativo mínimo de policiais em efetivo exercício na atividade fim dos órgãos de segurança; e aprimoramento logístico e melhoria das condições de trabalho.

Especificamente quanto ao tema da remuneração e carga horária dos servidores da segurança pública, verifica-se, na Câmara dos Deputados, a PEC 549/2006 que acrescenta dispositivo sobre regime constitucional peculiar dos delegados de polícia, organizados em carreira no qual o ingresso depende de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil, admitido o provimento derivado na forma da lei, sendo remunerados de acordo com o disposto no artigo 39, § 4º e o subsídio da classe inicial não será inferior ao limite fixado para o membro do Ministério Público que tenha atribuição para participar das diligências na fase investigatória criminal, vedado o exercício de qualquer outra função pública, exceto uma de magistério.⁴¹⁹

Igualmente, a PEC 300/2008 prevê que a remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos de segurança pública será fixada na forma do § 4º do artigo 39, sendo que a das Polícias Militares dos Estados não poderá ser inferior à da Polícia Militar do Distrito Federal, aplicando-se também ao Corpo de Bombeiro Militar do Distrito Federal, no que couber, extensiva aos inativos.⁴²⁰ Em exatos termos também é a PEC 425/2009, porém referindo às Polícias Civis, dispondo que a remuneração destas não poderá ser inferior à da Polícia Civil do Distrito Federal, estendendo-se aos inativos.⁴²¹

Já a PEC 339/2009 prevê alteração constitucional para assegurar o direito ao adicional noturno aos policiais militares, bombeiros militares e aos integrantes dos órgãos de

⁴¹⁹ Autoria do Deputado Arnaldo Faria de Sá (PTB/SP). Apresentada em 24 mai. 2006.

⁴²⁰ Autoria do Deputado Arnaldo Faria de Sá (PTB/SP). Apresentada em 4 nov. 2008. Tramitação conjunta, apensada à PEC 446/2009.

⁴²¹ Autoria da Deputada Andreia Zito (PSDB/RJ). Apresentada em 3 nov. 2009. Tramitação conjunta, apensada à PEC 340/2009.

segurança pública.⁴²² Em outra perspectiva, a PEC 340/2009 altera a Constituição para estabelecer a paridade remuneratória dos servidores das carreiras operacionais policiais, dispondo que a remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos de segurança pública será fixada na forma do § 4º do artigo 39, sendo que a remuneração dos servidores das carreiras operacionais das Polícias Cíveis dos Estados e do Distrito Federal não poderá ser inferior à dos agentes da Polícia Federal.⁴²³

Há ainda a PEC 356/2009 que dispõe ser a remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos de segurança pública fixada na forma do § 4º do artigo 39, sendo que, nos casos dos servidores das Polícia Cível e Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, seria assegurado o repasse aos Estados, através da Secretaria Nacional de Segurança Pública, para a complementação salarial.⁴²⁴

Não obstante, a PEC 446/2009 em trâmite na Câmara dos Deputados e oriunda do Senado Federal⁴²⁵, institui o piso salarial para os servidores policiais, nos seguintes termos:

Art. 144.

§ 9º. A remuneração dos servidores ativos e inativos integrantes dos órgãos relacionados nos incisos IV e V do caput deste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39, observado piso remuneratório definido em lei federal.

§ 10. O pagamento da remuneração de que trata o § 9º deste artigo será complementado pela União na forma da lei.

§ 11. A lei que regulamentar o piso remuneratório previsto no § 9º deste artigo disciplinará a composição e o funcionamento do fundo contábil instituído para esse fim, inclusive no tocante ao prazo de sua duração, a ser formado com base em percentual das receitas tributárias federais, observando-se o disposto no art. 21, XIV.

A PEC 63/2011 estabelece o percentual de distribuição dos recursos arrecadados pela União com impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados e cria o Fundo Nacional de Valorização do Profissional de Segurança Pública.⁴²⁶ Em outro sentido, a PEC 179/2012 propõe dar nova redação ao artigo 37, inciso XVI, da Constituição para dispor sobre a possibilidade de acumulação de cargo de policial com a de um cargo de professor ou de um cargo privativo de profissionais de saúde, e define, ainda,

⁴²² Autoria do Deputado Vicentinho (PT/SP). Apresentada em 24 mar. 2009.

⁴²³ Autoria do Deputado Marcelo Ortiz (PV/SP). Apresentada em 24 mar. 2009. Tramitação conjunta, apensada à PEC 446/2009.

⁴²⁴ Autoria do Deputado Renato Amaury (PSDB/SP). Apresentada em 22 abr. 2009. Tramitação em conjunta, apensada à PEC 340/2009.

⁴²⁵ Autoria do Senador Renan Calheiros (PMDB/AL). Apresentada em 9 dez. 2009.

⁴²⁶ Autoria do Deputado Mendonça Prado (DEM/SE). Apresentada em 9 ago. 2011.

os cargos de policial estadual e federal e o cargo de guarda municipal como cargos técnicos ou científicos.⁴²⁷

Já a PEC 240/2013 dispõe sobre subsídio da carreira de delegado de Polícia Federal, prevendo que o subsídio do nível máximo da carreira de delegado de Polícia Federal corresponderá a 90,25% do subsídio mensal fixado para os Ministros do Supremo Tribunal Federal. O subsídio dos demais delegados federais seria fixado, de forma escalonada em lei, não podendo a diferença entre um e outro ser superior a 10% ou inferior a 5%, nem exceder a 90,25% do subsídio mensal fixado para os Ministros do Supremo Tribunal Federal, obedecido, em qualquer caso, o disposto nos artigos 37, XI, e 39, § 4º. Além disso, o subsídio do nível máximo da carreira de delegado da Polícia Civil seria definido pelas respectivas Constituições Estaduais, escalonando-se o dos demais níveis da carreira na forma como dispusesse a lei estadual.⁴²⁸ No mesmo sentido é a PEC 102/2015.⁴²⁹

Por outro lado, a PEC 445/2014 prevê que o subsídio do grau ou nível máximo da carreira policial federal e da carreira da Polícia Civil do Distrito Federal não será inferior a 80,25% do subsídio mensal, em espécie, fixado para os Ministros do Supremo Tribunal Federal, dispondo ainda a referida proposta constitucional que a remuneração inicial dos integrantes das carreiras contidas no inciso não será fixada em valor inferior a 57% da remuneração máxima.⁴³⁰ Enquanto que a PEC 96/2015 altera a Constituição para fixar que o subsídio do nível máximo do cargo de Delegado de Polícia Federal será equivalente ao subsídio dos Deputados Federais.⁴³¹

Em outra perspectiva a respeito da remuneração e carga horária dos servidores policiais, a PEC 44/2015 propõe definir a duração do trabalho do policial e do bombeiro militares, não podendo ser superior a quarenta horas semanais, salvo nos casos de intervenção dos Estados nos Municípios e nas hipóteses de decretação de Estado de Defesa ou de Estado de Sítio, sendo facultada a compensação de horários.⁴³²

No Senado Federal, a PEC 30/2011⁴³³ altera a Constituição para disciplinar o cálculo e a correção dos proventos de aposentadoria dos servidores das áreas de segurança pública

⁴²⁷ Autoria do Deputado Roberto de Lucena (PV/SP). Apresentada em 29 mai. 2012.

⁴²⁸ Autoria dos Deputados Vicente Candido (PT/SP) e Arnaldo Faria de Sá (PTB/SP). Apresentada em 1 mar. 2013.

⁴²⁹ Autoria do Deputado Gilberto Nascimento (PSC/SP). Apresentada em 16 jul. 2015.

⁴³⁰ Autoria do Deputado Cleber Verde (PRB/MA). Apresentada em 17 dez. 2014.

⁴³¹ Autoria do Deputado Guilherme Mussi (PP/SP). Apresentada em 15 jul. 2015. Tramitação conjunta, anexada à PEC 240/2013.

⁴³² Autoria do Deputado Cabo Sabino (PR/CE). Apresentada em 14 mai. 2015.

⁴³³ Autoria do Senador Humberto Costa (PT/PE). Apresentada em 3 mai. 2011.

e defesa civil que se invalidem em serviço, bem como das pensões instituídas no caso de morte nas mesmas condições:

Art. 40.

§ 22. No caso de aposentadoria por invalidez por acidente em serviço ou moléstia profissional de servidores das áreas de segurança pública e defesa civil, bem como de pensão instituída por esses servidores em razão de morte pelos mesmos motivos, observar-se-á o seguinte com relação ao cálculo e ao reajustamento dos benefícios, observado o disposto no art. 37, XI:

I – por ocasião da sua concessão, corresponderão à totalidade da remuneração do servidor no respectivo cargo efetivo;

II – serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e aos pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei.

Também no Senado Federal tramita a PEC 141/2015⁴³⁴, oriunda da Câmara dos Deputados que a aprovou em dois turnos, e propõe acrescentar o § 3º ao artigo 42 da Constituição para estender aos servidores militares estaduais o direito à acumulação de cargos públicos prevista no artigo 37, inciso XVI.

4.5 Regulamentação do artigo 144, § 7º, da Constituição de 1988

No que diz respeito à regulamentação do § 7º do artigo 144 da Constituição de 1988 verificam-se três principais propostas que, embora não sejam, a rigor, de alteração constitucional, veiculam conteúdo que dá sentido, alcance e aplicabilidade às normas constitucionais sobre segurança pública.

Dessa maneira, na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei (PL) 3461/2008⁴³⁵ propõe a constituição do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) com os seguintes objetivos: i) estabelecer condições adequadas à integração sistêmica para viabilizar a indispensável cooperação interinstitucional e potencialização, em escala nacional, das competências institucionais, regionais ou locais dos órgãos de segurança pública; ii) criar um ciclo básico

⁴³⁴ Autoria do Deputado Alberto Fraga (DEM/DF). Apresentada à Câmara dos Deputados em 10 dez. 2003. Encaminhada ao Senado Federal em 4 nov. 2015.

⁴³⁵ Autoria do Deputado Raul Jungmann (PPS/PE). Apresentado em 27 mai. 2008. Tramitação em conjunto, apensado ao PL 3734/2012.

comum, com um currículo mínimo uniforme, no qual serão educados os profissionais de polícia em todo o País, independentemente de regiões, instituições ou graus prévios de formação escolar; iii) formulação de exigências mínimas, técnicas, operacionais, semânticas e tecnológicas para a organização e a difusão de dados policiais, fixando-se categorias nacionais com as quais passarão a ser descritas as situações alvo das ações policiais ou fenômenos e circunstâncias objeto do interesse policial, tornando possível a permuta de informações e o trabalho cooperativo entre as polícias brasileiras.

Além disso, também objetiva: iv) zelar para que todas as instituições policiais brasileiras organizem suas rotinas, funções, posições hierárquicas e fluxos decisórios de forma que tornem viável o cumprimento das tarefas exigidas por uma gestão racional; v) estimular a autonomia funcional e orçamentária dos complexos compostos por institutos médico-legais, de criminalística e de registro civil, vinculando-os diretamente à Secretaria de Estado encarregada dos assuntos de segurança pública.

Prevê ainda: vi) promover o permanente funcionamento de Ouvidoria em cada polícia brasileira, com poder de investigação, dotada de um corpo de investigadores e recursos orçamentários compatíveis com suas competências, destinada ao controle externo da polícia, colhendo críticas, denúncias, elogios e sugestões relativo ao seu desempenho, assim como fiscalizando, criticando, elogiando ou sugerindo mudanças, quando necessárias; vii) promover a instalação em cada Estado e no Distrito Federal de Gabinete de Gestão Integrada de Segurança Pública, como espaço para discussão permanente sobre prioridades a serem compartilhadas na provisão de segurança pública e estratégias cooperativas a serem adotadas por todas as polícias atuantes em cada unidade da Federação; e viii) criar, no serviço público de cada Estado e do Distrito Federal, carreira de agente penitenciário.

O Sistema Único de Segurança Pública possuiria uma Coordenação Nacional, exercida pelo Secretário Nacional de Segurança Pública, na condição de Secretário Executivo, e um Plenário constituído pelos Secretários de Estado e do Distrito Federal encarregados das questões de segurança pública. Ademais, o Sistema Único seria financiado com recursos orçamentários da União, dos Estados e do Distrito Federal, além de outras fontes, na forma prevista em lei e conveniada.

Em justificativa da proposição legislativa, destacou-se que o Projeto de Lei regulamenta o § 7º do artigo 144 da Constituição instituindo o Sistema Único de Segurança Pública sem interferir na autonomia das instituições policiais, apenas impondo exigências mínimas para estabelecimento de condições adequadas à integração sistêmica para a indispensável cooperação operacional interinstitucional.

Observa-se ainda em sede de justificativa do mencionado projeto de lei que há cinquenta e seis instituições policiais no Brasil e cada uma delas dispõe de seu próprio sistema de formação e capacitação, com currículos distintos, metodologias diversas, tempos diferentes para a formação, modalidades distintas de treinamento, tendo cada um seu próprio sistema de classificação das ocorrências criminais e seu próprio repertório de categorias descritivas dos fenômenos objeto de sua intervenção, de maneira que essa diversidade gera uma verdadeira babel no universo policial brasileiro, impedindo a constituição de uma cultura profissional mínima comum e uma efetiva cooperação operacional permanente, e a correlata integração sistêmica, ao nível decisório.

Decerto que as instituições policiais têm histórias próprias e estão submetidas a circunstâncias regionais distintas, no entanto, segundo o legislador subscritor da proposta, é imprescindível o estabelecimento de exigências curriculares mínimas, referentes a um ciclo básico único nacional, para todos os profissionais da segurança pública, independentemente de sua filiação institucional e de sua localização geográfica.

Neste sentido, propõe-se, através do PL 3461/2008, criar condições para que as bases para a integração, constituídas pelo Sistema Único de Segurança Pública, encontrem expressão prática em instrumentos operacionais, com um Gabinete de Gestão Integrada da Segurança Pública, funcionando de início como instância consultiva e se convertendo em espaço deliberativo-operacional.

Não obstante, no ano de 2012 sobreveio à Câmara dos Deputados outra proposição legislativa versando sobre a regulamentação do § 7º do artigo 144 da Constituição, dando origem ao PL 3734/2012, de autoria do Poder Executivo.⁴³⁶ Propõe-se, inicialmente, a fixação de princípios para atuação dos órgãos responsáveis pela segurança pública, tais como: proteção dos direitos humanos; respeito aos direitos fundamentais e promoção da cidadania e da dignidade da pessoa humana; resolução pacífica de conflitos; uso proporcional da força; eficiência na prevenção e repressão das infrações penais; eficiência nas ações de prevenção e redução de desastres; e participação comunitária.

Igualmente, são fixadas as seguintes diretrizes para a prestação da segurança pública: atendimento imediato ao cidadão; planejamento estratégico e sistêmico; integração dos órgãos e instituições da segurança pública; unidade de comando; coordenação por cooperação e colaboração; distribuição proporcional do efetivo policial; deontologia policial co-

⁴³⁶ Autoria do Poder Executivo. Apresentada em 23 abr. 2012.

num; unidade de conteúdo dos cursos de formação e aperfeiçoamento dos policiais; ampliação da aplicação da matriz curricular nacional em todos os cursos de formação dos profissionais da segurança pública, com ênfase nas ações formativas em direitos humanos; utilização de métodos e processos científicos; unidade de registro de ocorrência policial e procedimentos apuratórios; uso de sistema integrado de informações e dados eletrônicos; responsabilidade territorial; qualificação para gestão e administração de conflitos; prevenção e preparação para emergências e desastres e recuperação das áreas atingidas; e técnicas adequadas de controle de distúrbios civis.

Propõe, igualmente, também instituir o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), integrado pelos órgãos mencionados no artigo 144 da Constituição e pela Força Nacional de Segurança, podendo as guardas municipais colaborar em atividades suplementares de prevenção na implementação cooperativa das políticas de segurança pública dos entes federados.

Nota-se ainda que pela referida proposta a integração e coordenação dos órgãos integrantes do referido Sistema Único seria realizada por meio de: operações combinadas, planejadas e desencadeadas em equipe, podendo ser ostensivas, de inteligência ou mistas, e contar com a participação dos órgãos integrantes do Sistema Único de Segurança Pública e do Sistema Brasileiro de Inteligência; aceitação mútua dos registros de ocorrências e dos procedimentos apuratórios; compartilhamento de informações; e intercâmbio de conhecimentos técnicos e científicos.

Além disso, consta previsão de que os órgãos integrantes do Sistema Único deverão fixar, anualmente, metas de excelência no âmbito de suas respectivas competências, visando à prevenção das infrações penais e administrativas e dos desastres, sendo tais metas aferidas da seguinte maneira, de acordo com a peculiaridade de cada instituição policial: i) as atividades de polícia judiciária e de apuração das infrações penais serão aferidas pelos índices de elucidação dos delitos, pela identificação e prisão dos autores e pela recuperação do produto de crime em determinada área; ii) as atividades periciais serão aferidas pelo quantitativo de laudos técnicos expedidos, com resultado na produção qualificada da prova; iii) as atividades de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública serão aferidas pela maior ou menor incidência de infrações penais e administrativas em determinada área.

Em termos de organização e funcionamento do Sistema Único, é previsto no PL 3734/2012 que o Ministério da Justiça, responsável pela gestão do Sistema, além de orientar e acompanhar as atividades dos órgãos, coordenar as ações da Força Nacional de Segurança

Pública, promoverá as seguintes ações: apoiar os programas de aparelhamento e modernização dos órgãos de segurança pública do País; implementar, manter e expandir a Rede de Integração Nacional de Informações de Segurança Pública, Justiça e Fiscalização (Rede Infoseg) e o Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal (SINESP); efetivar o intercâmbio de experiências técnicas e operacionais entre os órgãos policiais federais, estaduais, do Distrito Federal e as guardas municipais; promover a qualificação profissional dos integrantes da segurança pública, especialmente nas suas dimensões ética e técnico-científica; realizar estudos e pesquisas nacionais e consolidar dados e informações estatísticas sobre criminalização e vitimização; e coordenar as atividades de inteligência da segurança pública.

Ademais, estabelecem-se ainda condições para o repasse de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública, citando-se o encaminhamento, ao órgão federal, dos dados e informações necessários à manutenção e funcionamento da Rede Nacional de Informações (Rede Infoseg) e a criação de programas de capacitação e aperfeiçoamento dos integrantes dos seus órgãos.

Por outro lado, o Projeto de Lei em comento também institui o Sistema Integrado de Educação e Valorização Profissional (SIEVAP), com a finalidade de: planejar, pactuar, implementar, coordenar e supervisionar as atividades de educação gerencial, técnica e operacional, em cooperação com as unidades da Federação; identificar e propor novas metodologias e técnicas de educação voltadas ao aprimoramento das suas atividades; apoiar e promover educação qualificada, continuada e integrada; e identificar e propor mecanismos de valorização profissional.

A referida proposição legislativa de autoria do Poder Executivo para regulamentação do § 7º do artigo 144 da Constituição, além desses pontos já declinados, ainda trata do que denomina “segurança cidadã” que, segundo o PL 3734/2012, consiste na situação política e social de segurança integral e cultura da paz em que as pessoas têm, legal e efetivamente, garantido o gozo pleno de seus direitos fundamentais, por meio de mecanismos institucionais eficientes e eficazes, capazes de prever, prevenir, planejar, solucionar pacificamente os conflitos e controlar as ameaças, as violências e coerções ilegítimas.

Nesta perspectiva de “segurança cidadã”, segundo a proposta, seria responsabilidade da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a construção e execução de políticas públicas voltadas a dar efetividade às ações de prevenção da violência e da criminalidade, tendo como meta garantir a inclusão social e a igualdade de oportunidades, observando: a prevenção primária, centrada em ações dirigidas ao meio ambiente físico ou

social⁴³⁷; a prevenção secundária, centrada em ações dirigidas a pessoas mais suscetíveis de praticar crimes e violências⁴³⁸; a prevenção terciária, centrada em ações dirigidas a pessoas que já praticaram crimes e violências⁴³⁹; a prevenção situacional, centrada em ações dirigidas à redução das oportunidades para a prática de crimes e violências na sociedade⁴⁴⁰; e a prevenção social, centrada em ações dirigidas à redução da predisposição dos indivíduos e grupos para a prática de crimes e violências na sociedade.⁴⁴¹

Com efeito, convém mencionar que em fevereiro de 2015 foi criada a Comissão Especial, no âmbito da Câmara dos Deputados, destinada a elaborar proposta de Lei Orgânica da Segurança Pública no Brasil. Dessa Comissão foi apresentado o Projeto de Lei nº 6662/2016⁴⁴² que institui o Sistema Nacional de Segurança Pública (SINASP) e se destina a estabelecer diretrizes e princípios fundamentais para organização e funcionamento de todos os agentes envolvidos com Segurança Pública, a qual, sendo responsabilidade e dever de todos, deve somar esforços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em uma abordagem multidisciplinar e sistêmica priorizando a vida e buscando a atuação conjunta e coordenada de todos, com o objetivo de garantir a eficiência das atividades desenvolvidas.

Tal Sistema Nacional teria o objetivo de articular, integrar, organizar e coordenar as atividades relacionadas com segurança pública em todo território nacional, sendo integrado pelas Polícias Federal, Rodoviária e Ferroviária Federais, Polícias Civas, Polícias Militares,

⁴³⁷ Segundo redação do PL 3734/2012: “Art. 26, § 1º, I – a prevenção primária, centrada em ações dirigidas ao meio ambiente físico ou social, mais especificamente aos fatores ambientais que aumentam o risco de crimes e violências (fatores de risco) e que diminuem o risco de crimes e violência (fatores de proteção), visando reduzir a incidência ou os efeitos negativos de crimes e violências”.

⁴³⁸ Segundo redação do PL 3734/2012: “Art. 26, § 1º, II – a prevenção secundária, centrada em ações dirigidas a pessoas mais suscetíveis de praticar crimes e violências, mais especificamente aos fatores que contribuem para a vulnerabilidade ou resiliência destas pessoas, visando evitar o seu envolvimento com o crime e a violência, bem como a pessoas mais suscetíveis de ser vítimas de crimes e violências, de modo a evitar ou limitar os danos causados pela sua vitimização”.

⁴³⁹ Segundo redação do PL 3734/2012: “Art. 26, § 1º, III – a prevenção terciária, centrada em ações dirigidas a pessoas que já praticaram crimes e violências, visando evitar a reincidência e promover o seu tratamento, reabilitação e reintegração familiar, profissional e social, bem como a pessoas que já foram vítimas de crimes e violências, de modo a evitar a repetição da vitimização e a promover o seu tratamento, reabilitação e reintegração familiar, profissional e social”.

⁴⁴⁰ Segundo redação do PL 3734/2012: “Art. 26, § 1º, IV – a prevenção situacional, centrada em ações dirigidas à redução das oportunidades para a prática de crimes e violências na sociedade, por meio do aumento dos custos, aumento dos benefícios ou redução dos benefícios associados à prática de crimes e violências”.

⁴⁴¹ Segundo redação do PL 3734/2012: “Art. 26, § 1º, V – a prevenção social, centrada em ações dirigidas à redução da predisposição dos indivíduos e grupos para a prática de crimes e violências na sociedade, visando enfrentar os problemas de fundo que criam condições para as pessoas ou grupos de risco que chegam a incorrer em atos delitivos”.

⁴⁴² Autoria da Comissão Especial destinada a elaborar proposta de Lei Orgânica da Segurança Pública no Brasil. Apresentado em 8 dez. 2016.

Corpos de Bombeiros Militares, Guardas Municipais, agentes penitenciários, peritos e agentes de trânsito.

Dispõe, dentre as diretrizes a serem observadas na prestação da segurança pública, que a integridade do policial em sua atividade deve ser prioridade para a administração pública, a qual deve fornecer aos profissionais equipamentos mínimos de proteção individual, tais como colete à prova de balas, armas letais e não-letais, algemas, instrumentos de comunicação, entre outros.

É previsto no Projeto de Lei que a União elaborará Plano Nacional de Segurança Pública, com duração de dez anos, destinado a articular as ações do Poder Público e com os seguintes objetivos: promover a melhora da qualidade da gestão das políticas sobre segurança pública; contribuir para a organização dos Conselhos de Segurança Pública; assegurar a produção de conhecimento no tema e a avaliação dos resultados das políticas de segurança pública. A União, ainda, em articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, realizará avaliações periódicas sobre a implementação do Plano Nacional, de três em três anos, e com os objetivos de verificar o cumprimento das metas estabelecidas e elaborar recomendações aos gestores e operadores das políticas públicas.

Além de prever a política de segurança pública cidadã e também o Sistema Integrado de Educação e Valorização Profissional (SIEVAP), considerando como finalidade deste o apoio e promoção de sistema de saúde e o sistema habitacional para os profissionais de segurança pública, institui o Sistema Nacional de Acompanhamento e Avaliação das Políticas de Segurança Pública, nos termos assim propostos:

Art. 19. Fica instituído, no âmbito do SINASP, o Sistema Nacional de Acompanhamento e Avaliação das Políticas de Segurança Pública com os seguintes objetivos:

I – contribuir para a organização e integração dos membros do SINASP;

II – assegurar o conhecimento sobre os programas, ações, atividades e projetos das políticas de segurança pública e de seus resultados;

III – promover a melhora da qualidade da gestão dos programas, ações, atividades e projetos de segurança pública;

§ 1º. A avaliação das políticas de segurança pública abrangerá, no mínimo, a gestão e os resultados das políticas e dos programas de prevenção e de repressão e será executada de acordo com as seguintes diretrizes:

I – a avaliação da gestão terá por objetivo verificar:

a) se o planejamento orçamentário e sua execução se processam de forma compatível com as necessidades do respectivo sistema de segurança pública;

b) a eficácia da utilização dos recursos públicos;

c) a manutenção do fluxo financeiro, considerando as necessidades operacionais dos programas, as normas de referência e as condições previstas nos instrumentos jurídicos celebrados entre os entes federados, os órgãos gestores e os integrantes do SINASP;

d) a implementação de todos os demais compromissos assumidos por ocasião da celebração dos instrumentos jurídicos relativos à efetivação das políticas de segurança pública; e

e) a articulação interinstitucional e intersetorial das políticas.

II – a avaliação dos resultados dos programas, ações e projetos das políticas de segurança pública terá que, no mínimo, verificar o cumprimento dos objetivos e os efeitos de sua execução.

É declinado no Projeto de Lei que os resultados da avaliação das políticas de segurança pública serão utilizados para: planejar as metas, eleger as prioridades para execução e financiamento; reestruturar ou ampliar os programas de prevenção e repressão; adequar os objetivos e a natureza dos programas, ações e projetos; celebrar instrumentos de cooperação com vistas à correção de problemas levantados na avaliação; aumentar o financiamento para fortalecer o Sistema de Segurança Pública e melhorar e ampliar a capacitação dos operadores do SINASP.

Ainda no que diz respeito ao Sistema Nacional de Avaliação e Acompanhamento das Políticas de Segurança Pública, propõe-se que seja assegurada na metodologia a ser empregada: a realização da autoavaliação dos gestores e das corporações; a avaliação institucional externa, contemplando a análise global e integrada das instalações físicas, relações institucionais, compromisso social, atividades e finalidades das corporações; a participação dos representantes de trabalhadores envolvidos com segurança pública e dos Conselhos de Segurança Pública; a análise global e integrada das dimensões, estruturas, compromissos, finalidades e resultados das políticas de segurança pública; e o caráter público de todos os procedimentos, dados e resultados dos processos avaliativos.

Em relação à transparência e integração de dados e informações, é prevista na proposição legislativa que a União, os Estados e o Distrito Federal manterão bancos de dados eletrônicos, com acesso comum e informações detalhadas sobre as modalidades delituosas, o local onde ocorreram, assim como demais elementos necessários ao registro, prevenção e elucidação das infrações penais, dispondo que órgão federal será o responsável pela centralização, organização e manutenção das informações em um único e exclusivo sistema centralizado, com a colaboração dos agentes de segurança pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Por último, vale destacar que o PL 6662/2016, que dispõe sobre a Lei Orgânica da Segurança Pública, traz a previsão de poder ocorrer a remoção de policiais e bombeiros de

um Estado da Federação para outro nos casos em que o profissional e/ou sua família esteja sendo ameaçado ou correndo iminente risco de dano em sua integridade física. Neste caso, a situação de perigo ou ameaça deve ser devidamente comprovada e a remoção somente poderá ser realizada a pedido do profissional afetado.

5 CONCLUSÃO

5.1 Síntese conclusiva

O processo político envolvendo o exercício do poder constituinte no período 1987-1988, quanto à segurança pública, foi tomado por disputas de concepções e interesses corporativos das instituições policiais, objetivando cada qual sair-se fortalecida no entrelaço de interesses. A Polícia Militar potencializava a sua dimensão histórica e cultural no País e presença por todo o território nacional, buscando destacar-se como a mais habilitada para empreender o policiamento ostensivo, a prevenção dos crimes, a manutenção da ordem pública e a garantia da segurança pública. Por outro lado, a Polícia Civil lutava para ser institucionalizada no futuro texto constitucional, sobrelevando a importância da atividade policial ser de natureza civil e valorizando-se a dimensão da atividade de investigação, de inteligência na repressão criminal e de polícia judiciária. Já a Polícia Federal tentava delimitar constitucionalmente suas atribuições, especialmente aquelas relacionadas à apuração de determinadas infrações penais. Os patrulheiros rodoviários tentavam, por sua vez, o reconhecimento como policiais.

Durante todo o processo constituinte verificou-se forte atuação dos grupos de pressão, de modo que em todas as etapas da Assembleia Nacional Constituinte, desde a fase da Subcomissão até as emendas ao substitutivo para votação em Plenário, houve forte lobby das corporações policiais, o que, por um lado, impedia debates mais ideológicos e acadêmicos, trazendo um pragmatismo para as discussões e decisões político-legislativas de composição de interesses, realizando-se a redação de um consenso possível, que conciliasse os interesses antagônicos das diversas instituições policiais. Exemplo mais significativo dessa dinâmica foi que o modelo proposto para a segurança pública pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, a Comissão Afonso Arinos, foi rechaçado durante os trabalhos democráticos da Assembleia Nacional Constituinte, justamente em função do lobby das corporações de policiais.

Com efeito, disso resultou a redação de um capítulo específico sobre segurança pública no texto constitucional, contemplando as diferentes instituições policiais, mantendo-se as Polícias Militares, prestigiando-se a Polícia Federal, reconhecendo-se as Polícias Cíveis

nos Estados e criando-se, em dimensão constitucional, as Polícias Rodoviária e Ferroviária Federais. Vários temas estruturais para a segurança pública, recorrentemente discutidos em algumas instâncias e setores, especialmente acadêmico, como desmilitarização, ciclo completo, controle social da polícia, foram, em alguma medida, submetidos ao crivo da decisão político-legislativa do constituinte originário, porém, em razão da necessidade de conciliação dos interesses corporativos e institucionais das polícias, tais temas não lograram êxito.

Dessa maneira, o processo constituinte de 1987-1988 positivou o atual modelo de segurança pública com elementos jurídico-institucionais previstos no artigo 144 da Constituição Federal, sobressaindo-se o direito fundamental à segurança pública e a responsabilidade de todos para com ela, configurando-se em um verdadeiro dever jurídico de apoiar as ações para incolumidade das pessoas e do patrimônio e preservação da ordem pública. Além disso, em sendo um dever do Estado, em um federalismo cooperativo, a missão estatal no desempenho da segurança pública é tarefa a ser empreendida de modo integrado, mas respeitando-se a autonomia estadual, dada a necessidade de adequação das ações preventivo-repressivas às realidades criminais de cada região e localidade.

No entanto, apesar de juridicamente haver uma tendência centralizadora, reforçada pela doutrina das normas de observância obrigatória que limitam a autonomia dos Estados para dispor sobre suas agências policiais, somado ao princípio da simetria, reafirmado recorrentemente na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a segurança pública brasileira necessita ser tratada de maneira integrada e com alcance nacional, em cooperação nos três níveis e esferas de Poder, devendo a União liderar a coordenação das políticas públicas em segurança, uma vez que o desenvolvimento de política pública em escala e de alcance efetivo para redução dos índices e dos efeitos da criminalidade ultrapassam a capacidade administrativa e orçamentária da maioria dos Estados, de modo que tratar de políticas públicas em segurança pública é trabalhar com a questão federativa de forma cooperativa, considerando-se a repartição de competências e coordenação em nível local e regional, mas articuladas nacionalmente.

Além disso, há que se considerar, a partir do enfoque do constitucionalismo brasileiro, a ordem pública como um elemento jurídico constitucionalizado da segurança pública que se inter-relaciona com outros elementos, como o poder de polícia e a discricionariedade policial, e se conjuga com a ação operacional exercida pelos órgãos policiais, notadamente manutenção e restauração da ordem pública que são satisfeitas com a presença da força policial, com a autoridade do agente de segurança pública, legitimada pela lei, autorizativa para limitação pontual e excepcional do exercício de determinados direitos pelos

cidadãos, a fim de cessar ou manter sob controle os conflitos perturbadores da convivência social e, em nível de gestão, identificando-se com a redução de indicadores de determinados tipos penais.

Ademais, igualmente importante elemento que dimensiona jurídico-institucionalmente a segurança pública com os valores da Constituição de 1988 é a sua configuração como um serviço público, não por simples consideração conceitual por tradição, mas pelos efeitos práticos dessa concepção e seu exercício, constitucionalmente adequado, de vislumbrar o cidadão como um destinatário e usuário do serviço, substituindo-se a vetusta visão policial de combate militar, dando-se primazia à prevenção e inteligência da investigação criminal, à integração da segurança pública com políticas sociais. Por conseguinte, como um serviço público é passível das diversas modalidades de controle que recaem sobre as atividades da Administração Pública.

Vislumbra-se, pois, que tramita no Congresso Nacional Propostas de Emenda à Constituição versando sobre reforma das polícias, como unificação das polícias estaduais, desmilitarização, ciclo completo, criação de novas polícias, polícia judiciária como instituição essencial à Justiça, estruturação das polícias em carreira única, competência policial aos municípios, propostas que tratam sobre investigação criminal, inquérito e termo circunstanciado, execução provisória da pena, alteração da progressão de regime, controle da polícia e da segurança pública através da criação de conselho nacional e de ouvidorias, proposições sobre criação de fundo nacional para desenvolvimento da segurança, remuneração e carga horária dos servidores policiais, e, ainda, propostas de criação de sistema único de segurança pública e edição de lei orgânica da segurança pública com um sistema nacional.

Vale destacar que esses temas em discussão e tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal não são novos, muitos já foram levados ao debate parlamentar durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte e, em função das divergências dos interesses corporativos dos agentes políticos envolvidos nas matérias, questões estruturais com potencial de impacto nas instituições não avançaram, seja por falta de consenso, seja pela habilidade política de veto das categorias mais organizadas que lograram êxito como grupo de pressão sobre a deliberação legislativa.

Assim, independentemente do mérito de tais temas e proposições, cujo debate político e deliberação pública no processo legislativo no Congresso Nacional seja salutar para a democracia, não se pode creditar a solução para alteração da realidade atual da segurança pública em alguma futura mudança do desenho constitucional, da constitucionalização ou

desconstitucionalização de determinado elemento jurídico-institucional, isto porque não foi o texto constitucional de 1988 que gerou os problemas atuais.

A Constituição de 1988 fez a transição possível entre o passado autoritário, o momento de tensão do final da década de 1980, e a democracia almejada. O avanço e o consenso possíveis foram incorporados e refletidos no artigo 144. Alterações constitucionais talvez não sejam capazes de mudar a realidade da segurança pública. O que é mais factível e pode mudar a realidade da segurança pública são decisões políticas, em nível de gestão, com políticas públicas em escala capazes de alterar as causas da criminalidade e seus efeitos, políticas públicas que atuem como uma dimensão concretizadora da Constituição da República.

5.2 Apontamentos para a governança de políticas públicas de segurança pública à luz do constitucionalismo brasileiro

Entende-se por governança a gestão das políticas de governo e do controle de seus efeitos, considerando-se aspectos como o formato político-institucional dos processos decisórios, o tratamento das interações entre setores públicos e privados, mecanismos de financiamento dos programas de governo e seu impacto e alcance, conforme bibliografia especializada sobre o tema.⁴⁴³

No que se refere às políticas de segurança pública, observam-se três diferentes eixos de concepção: 1) problema de políticas distributivas, considerando-se que o problema da segurança é a questão da desigualdade social, da ausência de políticas de redução da desigualdade, de inclusão, de atuação nas causas da violência; 2) problema de políticas retributivas, por outro lado, vislumbra que o problema da segurança pública é a questão dissuasória, a necessidade de a lei, a polícia e a justiça terem um efeito efetivamente retributivo e dissuasório, inibidor da reiteração da prática criminosa; 3) tensão entre segurança pública e direitos humanos, uma visão na qual a lei e a ordem pública estariam de um lado tentando conformar a segurança pública e, de outro lado oposto, estariam os direitos humanos tensionando tais soluções em nome de uma proteção, tal visão equivocava-se ao não considerar que segurança pública é uma dimensão de direitos humanos e também de ordem pública.

⁴⁴³ Cf. LESSA, Renato. Governabilidade/governança. In: DI GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio (orgs.). *Dicionário de políticas públicas*. 2. ed. São Paulo: Unesp; Fundap, 2015, p. 418-419.

Como ressaltado pelo jurista Guilherme de Souza Nucci⁴⁴⁴, direitos humanos e dignidade humana formam um todo indissociável, permitindo que o Estado tutele e proteja o indivíduo no tocante à vida, à liberdade, à integridade física e à segurança, ao mesmo tempo em que promove a repressão à criminalidade, assegurando a ordem pública, proporcionando segurança pública, pois para que os direitos humanos sejam efetivamente conservados, é imprescindível garantir-se a segurança pública, inexistindo, pois, qualquer incompatibilidade entre os dois, justamente ao contrário, havendo uma interdependência entre eles no Estado Democrático de Direito.

A segurança pública no constitucionalismo brasileiro significa o exercício de ações pelo Estado, com o auxílio de todos, para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, como positivado no texto do artigo 144 da Constituição de 1988. Isso expressa em outros termos uma proteção contra o risco, o risco para a ordem estatal, o risco individual, buscando enfrentá-los sistematicamente através de uma estruturação jurídica, como destaca Manoel Gonçalves Ferreira Filho.⁴⁴⁵

Nota o emérito constitucionalista da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco que a proteção contra os riscos é a própria razão de ser do constitucionalismo, observando-se, no entanto, que o êxito de tal proteção jamais foi no passado plenamente assegurado, como não o é no presente, e certamente não o será no futuro, isto porque o Direito não é um instrumento infalível nem pode suprir o que não fornece, de equilíbrio e razoabilidade, a própria razão humana. Ainda assim, frisa Manoel Gonçalves Ferreira Filho, que o Direito Constitucional, instrumento principal do constitucionalismo, merece acatamento mesmo nas crises, mesmo em face dos maiores riscos, mesmo na sociedade de riscos, como a nossa.

A partir da sistematização dos elementos jurídico-institucionais da segurança pública no atual constitucionalismo brasileiro é possível extrair que as políticas públicas de segurança pública, instrumental concretizador da Constituição disponível aos governantes para realizar (além da gestão de crises da segurança) a administração de resultados positivos, devem ser desenhadas e empreendidas visando satisfazer a exigência constitucional da eficiência nas ações policiais.

Para ser analisada pela perspectiva de seus resultados, a segurança pública deve ser compreendida e conceituada como atividade vinculada à prestação de serviço público que

⁴⁴⁴ Cf. NUCCI, Guilherme de Souza. *Direitos humanos versus segurança pública: questões controvertidas penais, processuais penais, de execução penal e da infância e juventude*. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 177-178.

⁴⁴⁵ Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Lições de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 46-61.

busca atender a sociedade com regularidade, continuidade e eficiência, dentre outras características ínsitas aos serviços prestados pelo Estado, com as devidas especificidades e peculiaridades inerentes à atividade policial, conforme analisado no item 3.7 dessa dissertação.

Eficiência nas ações das instituições policiais e das políticas públicas de segurança pública é um desafio constante em função das variáveis que atuam no setor específico da segurança, distinta dos outros serviços públicos. A eficiência das ações em policiamento ostensivo é de uma grandeza, já a eficiência requerida na investigação criminal é de outra. Isto porque a medida para mensurar os resultados não é de simples colocação.

Administrar resultados na segurança pública envolve analisar, em políticas públicas, questões das metas, se é possível discipliná-las juridicamente, e, com isso, gerar exigibilidade de cumprimento delas por parte do Estado. Porém, não só. Além da disciplina das metas e de como elas são fixadas, envolvendo quais processos, quais agentes, tem que se verificar qual a consequência para o alcance (premiação de determinado número, geralmente reduzido, de agentes públicos?) e o não alcance delas (sancionamento?).

Uma das soluções para políticas públicas de segurança é a fixação das metas através de um processo juridicamente disciplinado que valorize os policiais, que o resultado não seja previsto como dever/obrigação, mas uma diretriz de atuação e de modo que o controle de resultados não seja apenas mais um mecanismo repressivo/corretivo, pois para isto já existem os controles internos (corregedorias, ouvidorias), sociais (conselhos de direitos, mídia), externo (Ministério Público), mas, sobretudo, que seja um mecanismo que qualifique o serviço público de segurança.

A Constituição da República, muito antes de receber a Emenda Constitucional nº 19 em 4 de junho de 1998, já previa a exigência de eficiência para as atividades de segurança pública, como disposto no § 7º do artigo 144, desde a sua promulgação pela Assembleia Nacional Constituinte em 1988: “A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades”.

Enquanto não sobrevém a edição, pelo Congresso Nacional, da lei regulamentadora do referido dispositivo constitucional, devem-se buscar parâmetros objetivos e formas definidas para se exercer o controle dos resultados produzidos pelas atividades policiais e pelas políticas públicas de segurança pública empreendidas pelo Estado, aferindo-se da eficiência do seu agir, que envolve adequação entre meios e fins, e, ainda, na medida do possível, permitir a exigibilidade jurídica de resultados conforme a Constituição. Na ausência de parâmetros específicos estabelecidos em lei, é a dogmática jurídico-administrativa que

permitirá a sistematização dos elementos para se cumprir essa função de controle dos resultados, de parâmetros para aferição de sua eficiência⁴⁴⁶, dimensão jurídico-institucional que foi sistematizada e analisada durante toda a seção 3 do presente estudo.

Vale ressaltar que o controle de resultados não se transforma em uma mera busca por fins exitosos (“os fins justificam os meios”), pois não é qualquer resultado que convém, o resultado produzido deve ser constitucionalmente adequado, lícito, razoável (relação custo-benefício) e, igualmente, deve ter sido fruto de procedimentos juridicamente disciplinados.

A sistematização dos elementos para controle dos resultados na segurança pública, através da dogmática jurídico-administrativa, pode trazer um contributo significativo para a edição de norma jurídica contendo a regulamentação do dispositivo da Constituição de 1988 (artigo 144, § 7º), fixando premissas para garantir a eficiência das atividades policiais e das políticas de governo com uma segurança pública no Brasil compromissada com resultados.

Eis uma linha de investigação em aberto, no campo do Direito do Estado, que possibilita a aplicação dos resultados obtidos nessa dissertação a partir da sistematização da dimensão jurídico-institucional da segurança pública no constitucionalismo brasileiro: como controlar os resultados da segurança pública, buscando-se a eficiência nas atividades policiais e no desenvolvimento de políticas públicas de segurança.

⁴⁴⁶ “A dogmática é a ‘camada operacionalizadora entre o texto jurídico e a aplicação jurídica’ pela Administração (execução jurídica) e pelos tribunais (jurisprudência). [...] As dogmáticas são estruturas de declarações normativas. Elas colocam as descobertas obtidas do direito positivo não simplesmente como declarações individuais umas ao lado das outras, mas ordenam-nas de acordo com determinadas ideias de orientação normativa, o que deve ser e prestar a Administração e como ela deve apresentar-se face ao cidadão”. SCHMIDT-ABMANN, Eberhard. *Dogmática jurídico-administrativa: um balanço intermédio sobre a evolução, a reforma e as funções futuras*. Trad. António Francisco de Sousa. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 21 e 36-37.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

ALVES, José Carlos Moreira. Assembleia Nacional Constituinte: instalação. *Revista de Informação Legislativa*, v. 24, n. 93, jan./mar. 1987.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Direito dos serviços públicos*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

BARROSO, Luís Roberto. Parecer nº 02/2007. Forças Armadas. Possibilidades e limites de sua atuação em ações de segurança pública. *Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado*, Rio de Janeiro (RJ), n. 62, 2007.

BEATO FILHO, Claudio Chaves. *Crime e cidade*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

BELTRAME, José Mariano. *Todo dia é segunda-feira*. Rio de Janeiro: Sextante, 2014.

BINENBOJM, Gustavo. *Poder de polícia, ordenação, regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 11. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BONAVIDES, Paulo. *Constituinte e constituição: a democracia, o federalismo, a crise contemporânea*. Fortaleza: EUFC, 1985.

_____. *Curso de direito constitucional*. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

_____. A constituinte de 1987-1988 e a restauração do Estado de direito. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

_____; ANDRADE, Paes de. *História constitucional do Brasil*. 10. ed. Brasília: OAB Editora, 2008.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Comentário ao art. 5º, XVI a XXI. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

CANDIDO, Fábio Rogério. *Direito policial: o ciclo completo de polícia*. Curitiba: Juruá, 2016.

CANO, Ignacio; DUARTE, Thais Lemos. As corregedorias dos órgãos de segurança pública no Brasil. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. São Paulo, v. 8, n. 2, 84-108, ago./set., 2014.

COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (orgs.). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Unesp; Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.

COUTO, Ronaldo Costa. *História indiscreta da ditadura e da abertura: Brasil: 1964-1985*. Rio de Janeiro: Record, 1998.

DALLARI, Adilson de Abreu. Competência constitucional da Polícia Rodoviária Federal. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 34, n. 135, jul./set. 1997.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

D'ARAÚJO, Maria Celina; CASTRO, Celso (orgs.). *Ernesto Geisel*. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

FABRETTI, Humberto Barrionuevo. *Segurança pública: fundamentos jurídicos para uma abordagem constitucional*. São Paulo: Atlas, 2014.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 8. ed. Salvador: Juspodvm, 2016.

FERRAJOLI, Luigi. *Direito e razão: teoria do garantismo penal*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

FERRAZ, Taís Schilling. Segurança pública: os desafios de comunicação e integração. In: FREITAS, Vladimir Passos de; GARCIA, Fernando Murilo Costa (coord.). *Segurança pública*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Aspectos do direito constitucional contemporâneo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

_____. *Lições de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2017.

FILOCRE, Lincoln D'Aquino. *Direito policial moderno: polícia de segurança pública no direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Almedina, 2017.

FREITAS, Vladimir Passos de; PAMPLONA, Danielle Anne. Direito constitucional à segurança pública. In: FREITAS, Vladimir Passos de; TEIXEIRA, Samantha Ribas (coords.). *Segurança pública: das intenções à realidade*. Curitiba: Juruá, 2014.

GASPARINI, Diógenes. Responsabilidade do poder público municipal na segurança pública em face da revisão da Constituição Federal. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 30, n. 117, jan./mar. 1993.

GOLDSTEIN, Herman. *Policiando uma sociedade livre*. Trad. Marcello Rollemberg. São Paulo: Edusp, 2003.

GOMES, Marcos Emílio. A saga da carta da cidadania: imperfeita como o Brasil, a Constituição foi escrita durante o mais democrático debate da história do país. In: GOMES, Marcos Emílio (coord.). *A Constituição de 1988, 25 anos, a construção da democracia e liberdade de expressão: o Brasil antes, durante e depois da Constituinte*. São Paulo: Instituto Vladimir Herzog, 2013.

GORDILLO, Agustín. *Tratado de derecho administrativo*. 3. ed. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 1998.

GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

HORBACH, Carlos Bastide. Forma de Estado: federalismo e repartição de competências. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 3, n. 2, 2013.

KUNZ, Ana; CARDINAUX, Nancy. *Investigar en derecho*. Buenos Aires: Eudeba, 2016.

LAZZARINI, Álvaro. Polícia de manutenção da ordem pública e a justiça. In: CRETILLA JÚNIOR, José (Coord.). *Direito administrativo da ordem pública*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

LESSA, Renato. Governabilidade/governança. In: DI GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio (orgs.). *Dicionário de políticas públicas*. 2. ed. São Paulo: Unesp; Fundap, 2015.

LIMA, Renato Sérgio de; SILVA, Guilherme Amorim Campos da; OLIVEIRA, Priscilla Soares de. Segurança pública e ordem pública: apropriação jurídica das expressões à luz da legislação, doutrina e jurisprudência pátrias. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, v. 7, n. 1, 58-82, fev./mar. 2013.

MATOS, José Walter da Mota. *A construção do conceito de segurança pública na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no século XXI*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

MEDAUAR, Odete. *Controle da administração pública*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

_____. *Direito administrativo moderno*. 19. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

_____. *O direito administrativo em evolução*. 3. ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017.

_____. Poder de polícia – origem, evolução, crítica à noção, caracterização. In: MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein (coords.). *Poder de polícia na atualidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

_____. *Discricionariedade e controle jurisdicional*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

_____. *Serviço público e concessão de serviço público*. São Paulo: Malheiros, 2017.

MENDES, Gilmar Ferreira. Federalismo cooperativo e segurança pública. *O Estado de São Paulo*, 23 dez. 2010, Espaço aberto, p. A2.

_____; MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt. Introdução: os primeiros 25 anos da Constituição Federal – A celebração do inesperado. In: MENDES, Gilmar Ferreira; MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt (coords.). *Assembleia nacional constituinte de 1987-1988: análise crítica*. São Paulo: Saraiva, 2017.

MINET, Charles-Édouard. *Droit de la police administrative*. Paris: Vuibert, 2007.

MONET, Jean-Claude. *Polícias e sociedades na Europa*. Trad. Mary Amazonas Leite de Barros. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2006.

MONJARDET, Dominique. *O que faz a polícia: sociologia da força pública*. Trad. Mary Amazonas Leite de Barros. São Paulo: Edusp, 2012.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

_____. Direito administrativo da segurança pública. In: CRETELLA JÚNIOR, José (Coord.). *Direito administrativo da ordem pública*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

_____. Revisão doutrinária dos conceitos de ordem pública e segurança pública: uma análise sistêmica. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 25, n. 97, jan./mar. 1988.

MUNIZ, Jacqueline; PROENÇA JÚNIOR, Domício. Mandato policial. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. (orgs.). *Crime, polícia e justiça no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2014.

NERY JUNIOR, Nelson; ABOUD, Georges. *Direito constitucional brasileiro: curso completo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

NICOLAU, Jairo. Breve roteiro para redação de um projeto de pesquisa. *Revista Estudos Políticos*, n. 6, 2013/1, p. 346-353, Rio de Janeiro, 2013.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Direitos humanos versus segurança pública: questões controvertidas penais, processuais penais, de execução penal e da infância e juventude*. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

PILATTI, Adriano. *A Constituinte 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

QUEIROZ, Marcelo. Trabalhando nas ruas: subjetividades policiais e seus dilemas nas situações de perigo iminente ou não. In: SADDY, André (coord.). *Discricionariedade policial*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

RAMÍREZ, Juan Bustos. A instituição policial. In: BERGALLI, Roberto. *O pensamento criminológico II: Estado e controle*. Trad. Roberta Duboc Pedrinha, Sérgio Chastinet Duarte Guimarães. Rio de Janeiro: Revan, 2015.

RODRIGUES, João Gaspar. *Atividade policial, direitos fundamentais e controle externo*. Curitiba: Juruá, 2016.

SAMPAIO, José Adércio Leite. O Estado democrático de direito. In: ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do; LEAL, Roger Stiefelmann; HORBACH, Carlos Bastide (coord.). *Direito constitucional, Estado de direito e democracia: homenagem ao Prof. Manoel Gonçalves Ferreira Filho*. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

SANTIN, Valter Foletto. *Controle judicial da segurança pública: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime*. 2. ed. São Paulo: Verbatim, 2013.

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

SCHIRATO, Vitor Rhein. O poder de polícia é discricionário? In: MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein (Coords.). *Poder de polícia na atualidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

SCHMIDT-AßMANN, Eberhard. *Dogmática jurídico-administrativa: um balanço intermédio sobre a evolução, a reforma e as funções futuras*. Trad. António Francisco de Sousa. São Paulo: Saraiva, 2016.

SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloisa Murgel. *Brasil: uma biografia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SILVA, Jorge da. *Controle da criminalidade e segurança pública na nova ordem constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1990.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

_____. *Curso de direito constitucional positivo*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

_____. *O constitucionalismo brasileiro: evolução institucional*. São Paulo: Malheiros, 2011.

_____. *Processo constitucional de formação das leis*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

_____. Segurança pública municipal. In: MENDES, Gilmar Ferreira; CARNEIRO, Rafael Araripe (orgs.). *Gestão pública e direito municipal: tendências e desafios*. São Paulo: Saraiva, 2016.

_____. *Teoria do conhecimento constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2014.

_____. *Um pouco de direito constitucional comparado: três projetos de Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2009.

SOARES, Luiz Eduardo. *Legalidade libertária*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

_____. Política de segurança pública. In: DI GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio (orgs.). *Dicionário de políticas públicas*. 2. ed. São Paulo: Unesp, Fundap, 2015

SOUZA, Aulus Eduardo Teixeira de. *Guarda Municipal: a responsabilidade dos municípios pela segurança pública*. Curitiba: Juruá, 2015.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Constitucionalismo democrático e governo das razões: estudos de direito constitucional contemporâneo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

_____. Comentário ao artigo 144. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

SULOCKI, Victoria-Amália de Barros Carvalho G. de. *Segurança pública e democracia: aspectos constitucionais das políticas públicas de segurança*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo ordenador*. São Paulo: Malheiros, 2003.

TEIXEIRA DA SILVA, Francisco Carlos. Crise da ditadura militar e o processo de abertura política no Brasil, 1974-1985. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves (orgs.). *O Brasil republicano. O tempo da ditadura: regime militar e movimentos sociais em fins do século XX*. v. 4. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. *Teoria geral do direito policial*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2014.

ZACKSESKI, Cristina Maria; GOMES, Patrick Mariano. O que é ordem pública no sistema de justiça criminal brasileiro? *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, v. 10, n. 1, 108-125, fev./mar. 2016.

ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.