

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO

UNIFICAÇÃO DAS POLÍCIAS

CURITIBA

2006

MICHELLE SALAZAR BONFIM

UNIFICAÇÃO DAS POLÍCIAS

Monografia apresentada ao Curso de Direito do Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito, sob a orientação do professor **Rolf Koerner Junior**

CURITIBA

2006

Dedico este trabalho aos meus pais, Neucir Salazar Bonfim e José Bonfim Albuquerque Filho, pelo empenho, apoio, paciência, e, acima de tudo, AMOR; por estarem ao meu lado em mais essa conquista. Sem eles eu não saberia onde encontrar forças para chegar até aqui. Por esta monografia, em especial, ao meu Pai, que por vezes abandonou seus compromissos para me orientar, em tudo o que precisei.

Ao meu namorado, Ricardo, que até nos piores momentos de fraqueza esteve ao meu lado, e que fez o que esteve ao seu alcance para me incentivar a este trabalho se realizasse, sempre com paciência e carinho.

Agradecimentos

Ao professor Bussi, agora ex professor da casa, com quem iniciei este trabalho, pelo interesse e apoio neste tema.

À professora Clara, que há pouco integrou o quadro de professores da casa, pela amizade, orientação, e ajuda na realização dessa monografia.

Ao professor Rolf, por ter me aceitado como orientanda. Agradeço pela sinceridade, pelas chamadas, pelo incentivo, e, principalmente, por não me permitir desistir. Pela amizade e confiança, até o último momento. Pelo incrível suporte moral e profissional, que me permitiu finalizar este importante trabalho.

Aos meus amigos e colegas, os quais me incentivaram e me apoiaram em momentos de desânimo e tornaram, de alguma forma, um pouco mais fácil essa difícil caminhada.

TERMO DE APROVAÇÃO

UNIFICAÇÃO DAS POLÍCIAS

Por

MICHELLE SALAZAR BONFIM

Monografia aprovada como requisito parcial para a obtenção do grau de bacharel em Direito, pela seguinte Banca Examinadora do Curso de Direito da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: _____

Professor Rolf Koerner Junior

Co-orientador: _____

Professora Clara Maria Roman Borges

Professor

Curitiba, _____ de _____ de 2006.

RESUMO

Estudos demonstram que o problema da insegurança pública é proveniente de falhas eventuais ou conjunturais de infra-estrutura, e não da estrutura do sistema de segurança pública em si. Percebem-se desvios de função e de finalidade em ambas as polícias – tanto a Polícia Militar como a Polícia Civil.

Estes órgãos, componentes da segurança pública dos Estados, não estão mais correspondendo às expectativas da população de um modo geral – se é que em algum momento isso já foi alcançado – o que enseja mudanças para se alcançar esse objetivo, tendo como foco principal a defesa do Estado Democrático de Direito – no qual se destaca a atividade policial.

Desse modo, todo o trabalho da polícia deve ser realizado objetivando maior proteção e tranquilidade à população, a quem servem e devem servir os serviços oferecidos pelo Estado.

Assim, a presente monografia visa demonstrar a necessidade da unificação policial estadual no Brasil, para maior celeridade e eficácia no sistema de segurança pública do país, e, diante das soluções apresentadas, demonstrar a viabilidade de se criar um órgão realizador do ciclo completo de polícia, que vá desde o policiamento ostensivo até a investigação criminal.

SUMÁRIO

RESUMO

INTRODUÇÃO	09
CAPÍTULO I – ORDEM PÚBLICA	11
1.1 Conceito	11
1.2 Segurança pública.....	13
CAPÍTULO II – O SURGIMENTO DA INSTITUIÇÃO POLICIAL	16
2.1 Cenário Internacional.....	16
2.2 Cenário Nacional.....	20
2.2.1 Polícia Militar (Preventiva) e Polícia Civil (Repressiva).....	27
CAPÍTULO III – FUNÇÕES DECLARADAS E DISFUNÇÕES DA POLÍCIA ESTADUAL	31
3.1 Funções e disfunções da Polícia Civil.....	32
3.2 Funções e disfunções da Polícia Militar.....	35
CAPÍTULO IV – PROPOSTAS PARA A MUDANÇA DO SISTEMA DE POLÍCIA ESTADUAL	37
4.1 Considerações iniciais.....	37
4.1.1 O Decreto-lei 667/69.....	37
4.1.2 a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.	38
4.2 Propostas	39
4.2.1 Proposta de Emenda Constitucional n° 151-A/95 e 514-7/97.....	39
4.2.2 Proposta da Deputada Federal Zulaiê Cobra – PEC n° 613/98	41

CAPÍTULO V – UNIFICAÇÃO DAS POLÍCIAS.....	42
CONCLUSÃO.....	43
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	45

INTRODUÇÃO

A insatisfação com o serviço de segurança pública é um fato que vem sendo constantemente debatido pela sociedade brasileira. De uma forma geral, o país enfrenta o descrédito da opinião pública a respeito da eficiência das organizações responsáveis por esse serviço, sobretudo na esfera estadual.

Essas organizações, componentes da segurança pública, não estão mais correspondendo às expectativas da população de um modo geral – se é que em algum momento isso já foi alcançado – o que enseja mudanças para se alcançar esse objetivo, tendo como foco principal a defesa do Estado Democrático de Direito – no qual se destaca a atividade policial.

Para que mudanças sejam propostas, faz-se necessário o efetivo conhecimento das razões que conduzem a essa descabida ineficiência. De acordo com estudos de JORGE DA SILVA GIULIAN (2002), manipulações políticas de criminalidade evidenciam que o problema da insegurança pública é proveniente de falhas eventuais ou conjunturais de infra-estrutura, e não da estrutura do sistema de segurança pública de uma forma geral. No entanto imagina-se que existem dados suficientes para que se possa negar essa afirmativa de políticos. Haja vista exemplos como o município de Imbituba-SC, que possui uma infra-estrutura considerada ótima pelos critérios da Organização das Nações Unidas (ONU), no entanto, os índices oficiais de violência estão aumentando consideravelmente.(GIULIAN, 2002).

Segundo o Art 144 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a segurança pública é exercida através das polícias civis e polícias militares, além da polícia federal, rodoviária federal, etc. Todas com suas funções específicas. Entretanto, na esfera estadual, percebem-se desvios de função e de finalidade em ambas as polícias – tanto a Polícia Militar como a Polícia Civil (GIULIAN, 2002).

O presente trabalho abordará um estudo histórico da polícia no Brasil e no mundo, de forma a demonstrar o quão defasado se encontra o sistema de

segurança pública do país, baseado atualmente em uma dualidade policial estadual que parece atrasar e agravar a situação da segurança social.

Para isso serão alcançadas algumas idéias a respeito do conceito de Ordem Pública, de onde decorre a noção de Segurança Pública, a qual se tentará elucidar.

Ainda pretende-se a compreensão do surgimento da instituição policial, donde se insurgirá a problemática dos desvios de função e de finalidade das polícias estaduais. Serão apontadas, também, algumas propostas já existentes para promover mudanças no sistema de polícia, para se chegar, finalmente, a um entendimento sobre a necessidade ou não de se unificar as forças policiais estaduais, no sentido de se alcançar a esperada eficiência que um sistema de segurança pública deve proporcionar.

CAPÍTULO I – ORDEM PÚBLICA

1.1. Conceito

De grande importância para quem pretenda conhecer a atividade de *polícia de manutenção da ordem pública*, a noção de ordem pública é extremamente vaga e ampla (JOSÉ CRETELLA JR., 1996). Na verdade, nada mais incerto em direito que essa noção (LAZZARINI, 1998).

Segundo Lazzarini (1998), a noção de ordem pública é mais fácil ser sentida do que definida. Resulta, por Salvat, do conjunto dos princípios superiores, que formam a base da vida jurídica e moral de cada povo, como os políticos, econômicos, morais e algumas vezes religiosos, aos quais se considera vinculada a existência e conservação da organização social estabelecida. Formam um sistema institucional destinado a defender, como disse Calandrelli, os fundamentos da organização do Estado, dentro do equilíbrio normal de um indivíduo e da nação. Em outros termos, segundo Despagnet, a ordem pública se constitui de princípios jurídicos que se consideram ligados aos interesses essenciais de determinado país.¹

Manoel de Oliveira Franco Sobrinho (1979, p. 266), na tentativa também de definir ordem pública, afirmou que “quanto à ordem pública, não sendo uma figura jurídica e nem uma instituição, é, no entanto, uma noção concreta, já que, na sua inteligência, fala de saúde, de trânsito, de costumes, de jogos, de espetáculos e de atividades fiscais. Não se pode dar sentido à noção de ordem pública sem o conhecimento de pressupostos reais que realizam a função administrativa, pois a expressão genérica desdobra-se em funções variadas de interesse público que se efetiva como interesse jurídico protegido”.²

Ao cuidar da política administrativa, Louis Rolland (1947) enfatizou ser a noção de ordem pública extremamente vaga. Mas a partir de textos legais, donde destacou ter a polícia o objetivo de *assegurar a boa ordem*, concluiu que garantir a

¹ Autores citados na obra de LAZZARINI, 1998.

² MANOEL DE OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO, *Curso de Direito Administrativo*, São Paulo, Saraiva, 1979, 1ª e única edição (esgotada).

ordem pública seria, em suma assegurar a tranqüilidade pública, a segurança pública e a salubridade pública, vistos serem os componentes daquela *boa ordem*.³

Já interpretando de forma ampla a ordem pública, José Néri da Silveira explicitou que nesse conceito se compreende a ordem administrativa em geral, qual seja, a normal execução do serviço público, o regular andamento de suas obras, e o devido exercício das funções da Administração pelas autoridades constituídas.⁴

Para Hely Lopes Meirelles (1998, p. 93),

“(...) a ordem pública não é figura jurídica, nem instituição política ou social. É situação fática de respeito ao interesse da coletividade e aos direitos individuais que o Estado assegura, pela Constituição da República e pelas leis, a todos os membros da comunidade”.⁵

Disso decorre a variabilidade do conceito de ordem pública no tempo e no espaço, sempre vinculado “à noção de interesse público e de proteção à segurança, à propriedade, à saúde pública, aos bons costumes, ao bem-estar coletivo e individual, assim como à estabilidade das instituições em geral”.⁶

Como se disse, ordem pública é mais fácil ser sentida do que definida. Mas sentir-se-á a ordem pública segundo aquele conjunto de critérios de ordem superior.

“A ordem pública não deixa de ser uma situação de legalidade e moralidade normal, apurada por quem tenha competência para isso sentir e valorar. A ordem pública, em outras palavras, existirá onde estiver ausente a desordem, isto é, os atos de violência, de que espécie for, contra as pessoas, bens ou o próprio Estado” (LAZZARINI, 1985, p. 25)⁷.

A partir dessa análise, percebe-se, a ordem pública de que se está falando é essencialmente a ordem material, exterior, considerada como um estado de fato oposto à desordem. (ROLLAND, 1947, invocando a autoridade de Maurice Hauriou)⁸.

³ ROLLAND, Louia, *Précis de Droit Administratif*, 9ª ed, Librairie Dalloz, Pariz, 1947.

⁴ TFR, Suspensão de Segurança nº 4.405 – SP, *In Diário da Justiça da União*, de 07.12.1979.

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo da Ordem Pública*, 3ªed., Rio de Janeiro: Editora Forense, 1998.

⁶ Idem a nota de rodapé nº 5.

⁷ LAZZARINI, Álvaro. *Direito Administrativo (Do Poder de Polícia)*, São Paulo, Seção de Publicações da Academia de Polícia Militar do Barro Branco, 1982, p. 87; ob. cit, Imprensa da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, agosto de 1985.

⁸ ROLLAND, Louia, *Précis de Droit Administratif*, 9ª ed, Librairie Dalloz, Pariz, 1947.

Assim, utilizando-se estas últimas definições, pode-se chegar ao papel essencial da Polícia Militar⁹ – sobre a qual o presente trabalho pretende desfiar muitas noções, conjuntamente com a Polícia Civil –, qual seja, a preservação da ordem pública, cujos pressupostos de legitimidade para o exercício desse poder (de polícia) se assentam na Constituição Federal¹⁰.

Por fim, cabe observar que apenas as manifestações exteriores de desordem justificam a intervenção das polícias militares¹¹. A Ordem Jurídica¹² pode e deve controlar o emprego dos meios do poder da polícia, mas é a necessidade de se manter a Ordem Pública que deve indicar as medidas desse emprego, dentro dos limites, de acordo com a oportunidade, a conveniência, e o conteúdo.

Não se quis fazer menção, aqui, à Polícia Civil, pois como se verá no tópico seguinte, esta polícia, tanto quanto aquela, se insere no contexto de Segurança Pública, o qual se diferenciará da noção de ordem pública.

1.2. Segurança Pública

A delimitação de uma noção do que seja segurança pública é de suma importância para a compreensão das funções das Polícias Estaduais.

A Ordem Pública, segundo lição de Paul Bernard (LAZZARINI, 1998 p. 10), está constituída de três elementos: a tranqüilidade ou boa ordem, a segurança e a salubridade. Daí retira-se que a segurança pública é um aspecto da ordem pública.

Não é a ordem pública que integra o vasto conceito de segurança pública, mas sim o contrário.

⁹ Segundo Álvaro Lazzarini, 1998 (...)no que interessa à Polícia, em especial às Polícias Militares, instituídas, em 1969, para a *manutenção da ordem pública* nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, a *ordem pública*, que elas têm por missão assegurar, definir-se-á pelo seu caráter principalmente material, cuidando de evitar desordens *visíveis* (...).

¹⁰ CRFB, Art. 144, §5º - Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública;

¹¹ RIVERO, Jean. *Direito Administrativo*, tradução de Rogério Ehrhardt Soares, Coimbra, Liv. Almedina, 1981.

¹² Nos termos de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, em *Direito Administrativo da Ordem Pública*, 3ªed., Rio de Janeiro: Editora Forense, 1998, “A Ordem Jurídica, em suas atuais dimensões, ultrapassa a antiga idéia de *conjunto de normas*. Assimilar-se a Ordem Jurídica à ordem legal normativa não é errado, mas é insuficiente. A ordem Jurídica engloba outros elementos que lhe são essenciais e que a tornam distinta e mais ampla que os elementos positivos que a integram (...) a ‘Ordem Jurídica é uma entidade em permanente movimento’ (...) por outro lado, a Ordem Pública é uma situação visível, prática, resultante da observância da Ordem jurídica. Deste conceito, assim entendido, com esta riqueza contedutística, da *Ordem Jurídica*, chega-se à *Ordem Pública* como *um aspecto visível de sua realização*, como uma idéia que tem a vocação de um endereçamento prático, que tem a ver com a harmoniosa convivência, com o clima de paz social, com a exclusão da violência e com o trabalho permanente dos agentes de segurança pública na guarda desses valores(...)a Ordem Pública é a concretização em tempo e lugar determinados, dos valores convencionais postulados pela Ordem Jurídica”.

Por De Plácido e Silva (1963) diz ser:

“Segurança Pública o afastamento, por meio de organizações próprias, de todo perigo, ou de todo mal, que possa afetar a ordem pública, em prejuízo da vida, da liberdade, ou dos direitos de propriedade do cidadão. A segurança pública, assim, limita às liberdades individuais, estabelecendo que a liberdade de cada cidadão, mesmo em fazer aquilo que a lei não lhe veda, não pode ir além da liberdade assegurada aos demais, ofendendo-a”.¹³

Entende Lazzarini (1998) que toda a matéria que diga respeito à Segurança Pública refere-se à Ordem pública que, como é mais abrangente, nem sempre diz respeito àquela, que se apresenta como estado antidelitual resultante da observância dos preceitos tutelados pela legislação penal comum.

O art. 144 da Constituição Federal estabelece que “a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio...”.

Assim, a própria carta magna associa a segurança pública à preservação (garantia) da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Por ter a Constituição da República Federativa do Brasil escopo na edificação de um Estado Democrático de Direito, há que se entender aqui por ordem pública, nas palavras de José Afonso da Silva¹⁴ “uma situação de pacífica convivência social, isenta de ameaça de violência ou de sublevação que tenha produzido ou que supostamente possa produzir, a curto prazo, a prática de crimes”.

Por esse parâmetro, pode-se dizer que a segurança pública consiste na situação de preservação ou restabelecimento dessa “convivência social” a fim de que todas as pessoas gozem de seus direitos e interesses legítimos, exercendo suas atividades sem perturbações, observando os limites desse gozo.

De acordo, e considerando-se os órgãos designados para o exercício das atividades de segurança pública – Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal,

¹³ De Plácido e Silva, **Vocabulário jurídico**, verbete “Segurança Pública”, 1ªed., Forense, 1963, vol. IV, p. 1.417.

¹⁴ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 23ª.ed. São Paulo: Malheiros, 2004

Polícia Ferroviária Federal, Polícias Civis, e Polícias Militares e corpos de bombeiros militares –, tem-se que, nas palavras de Bonsaglia¹⁵,

“(…) tais atividades estão principalmente afetadas às polícias estaduais (polícias civis e polícias militares), uma vez que as polícias federais, e particularmente o Departamento de Polícia Federal, têm um âmbito restrito de atribuições (...) Assim, se é certo que compete à União legislar sobre direito penal e processual penal, a exemplo do que se dá com outros ramos do direito, as atividades de execução dessa legislação é confiada, todavia, aos Estados-membros. (...) A Constituição, ao mesmo tempo em que delega aos Estados-membros o exercício da segurança pública, estabelece também os órgãos policiais que deverão concretizar esse exercício: a Polícia Civil e a Polícia Militar”.

Assim, às Polícias Militares tanto quanto às Polícias Civis, cabe proporcionar a segurança pública, protegendo a ordem pública.

Nesse objetivo encontra-se a tarefa essencial de combate à criminalidade, prevenção de ocorrências de delitos e apuração de crimes, cabendo às Polícias Militares e às Polícias Civis, respectivamente, as funções de Polícia Judiciária e Polícia Ostensiva, nos termos da Constituição Federal / 88 (art. 144 §§4 e 5).

Porém, como se irá tratar mais à frente, infelizmente estas instituições estaduais apresentam um histórico de não adequação e ineficácia no cumprimento dessa forte tarefa a elas outorgada, o que enseja estudos para se tentar compreender os motivos dessa problemática, e, principalmente, para tentar encontrar possibilidades de se “criar” uma efetiva e eficaz Segurança Pública no país. É o que aqui se quer propor.

¹⁵ BONSAGLIA, Mário Luiz. **Segurança Pública**. IN: <http://www.esmpu.gov.br/dicionario/tiki-index.php?page=Seguran%C3%A7a+p%C3%BAblica>. Acesso em 10 set. 2006.

CAPÍTULO II – O SURGIMENTO DA INSTITUIÇÃO POLICIAL

Para se compreender as polícias de hoje, é importante conhecer previamente a história da atividade policial. As modificações ocorridas nas organizações policiais esclarecerão um pouco sobre sua triste utilização como instrumento de dominação e imposição de princípios nada democráticos. Ao mesmo tempo em que existe uma estrutura de Estado Democrático de Direito, consagrada no texto da Constituição Federal de 1988, essa democracia brasileira ainda se apresenta, principalmente no que diga respeito à segurança pública, como um projeto em muitos aspectos.

2.1 Cenário Internacional

A palavra polícia surgiu do grego “*politéia*” e do latim, “*politia*”, que significa forma de governo, governo de uma cidade, referindo-se inicialmente à organização da sociedade. Esta forma de abranger a polícia durou até meados do século XVIII e XIX, quando passou a representar somente um órgão de controle social do Estado¹⁶.

A polícia somente veio a apresentar organização em Roma, ao tempo do Imperador Augusto nos anos de 63 a.C. a 14 a.C.

Do primeiro corpo de homens organizados como polícia foram retiradas centúrias de homens do exército romano, chefiadas pelo denominado centurião, com a missão de patrulhamento. Eram subordinadas a um magistrado romano da cidade, conhecido como edil, e também militarizadas. Ou seja, o primeiro registro que se tem de corpo organizado de polícia era municipal e militarizado.

Quando findou o império romano, junto com ele sucumbiram as organizações policiais.

Com o surgimento do feudalismo na Inglaterra, criou-se um sistema de arregimentação de homens, mas era de forma precária e não organizada.

Na Idade Moderna, foi na França que se iniciou uma precária organização policial, com elementos responsáveis pela manutenção da ordem – “*baillios*”,

¹⁶ Todas as noções apresentadas aqui, e no decorrer do tópico “Cenário Internacional” foram delimitadas a partir do estudo feito por Jorge Giulian em: GIULIAN, Jorge da Silva. **Unificação Policial Estadual do Brasil: uma visão dos limites e possibilidades**. São Paulo: AEA, 2002.

“*senecais*” e “*prebostes*” –, com homens à sua disposição, para a manutenção da ordem.

Contudo, esta forma de organização policial não teve êxito, justamente por não ser organizada, e porque a sociedade francesa e européia, à época, era rudimentar e com muitos privilégios que só findaram com a Revolução Francesa. Como órgão de controle social e popular, a polícia somente foi organizada novamente na era napoleônica.

Napoleão Bonaparte difundiu um sistema policial, conhecido como “*gens d’armes*”¹⁷, por quase todos os países da Europa, de onde decorreu a criação de uma escola policial atualmente conhecida como escola de polícia latina.

Esta escola difundiu-se principalmente nos países que tiveram administrações centralizadas e autocráticas de governo. Suas polícias têm formação militar ou militarizada, são unitárias, e seus comandos são estaduais ou federais.

No mundo todo a polícia se faz presente, independentemente de ser a nação de regime democrático ou ditatorial; e, normalmente, elas se dividem em dois tipos: a escola latina, antes referida, e a escola anglo-saxônica.

Esta última é oriunda da Inglaterra, com órgão de controle social em sua estrutura interna diferente do esquema da escola latina. Em seu gerenciamento, diferentemente da escola latina, as polícias são fracionadas, além de não serem militarizadas, apresentando-se como eminentemente civis.

A concepção policial da Escola de Polícia Latina iniciou-se há aproximadamente oito séculos na França. De designação “*maréchaussées de france*”, era uma força militar que exercia as funções policiais naquele país, além de agir como Poder Judiciário, pois os marechais, que eram os comandantes, faziam os papéis de juízes, confundindo-se as funções de dizer o direito e executar o direito. Somente em 1791 a “*maréchaussées de france*” passou a ser oficialmente conhecida por “*Gendarmerie Nationale*”.¹⁸

Após, com a Revolução Francesa, a partir da proclamação dos direitos do homem e do cidadão, os privilégios uma única força policial militar foram abolidos, e separou-se a função policial da função judicial.

¹⁷ ALVES, Armando Carlos, citado em GIULIAN, Jorge da Silva. **Unificação Policial Estadual do Brasil: uma visão dos limites e possibilidades**. São Paulo: AEA, 2002, p. 23.

¹⁸ LUDWING, Roberto et. al., citado em GIULIAN, 2002. Na mesma obra acima citada, p. 27.

Os membros da Revolução Francesa, portanto, foram os pioneiros na dicotomia entre Polícia Militar, como polícia preventiva e ostensiva, e Polícia Civil, como polícia de investigação e judiciária. Definia o antigo código de Brumário da França que a Polícia Judiciária investigaria os delitos que a Polícia Administrativa não conseguisse evitar.

Com a dominação quase completa da Europa por parte da França na era napoleônica, foi difundido esse tipo de força policial militar para muitos países. Mesmo após a derrota napoleônica em Waterloo, para a Inglaterra, a maioria dos países continuou com o sistema policial.

Nos dias atuais, existem ainda muitos países que continuam com o sistema de polícia do tipo gendarmes, por ser eficaz e eficiente para atender os interesses estatais. Tem-se exemplos dessa escola de polícia por toda a Europa.

A Gendarmerie Grand-Ducale, em Luxemburgo, tem raízes muito antigas, podendo ser apontada como uma das herdeiras da gendarmeria instituída em 1795 pelos ocupantes franceses.

O Estado suíço tem a Gendarmerie Cantonale que foi instituída em 1799, no cantão de Genebra, entre outros.

A Gendarmeria Austríaca nasceu imperial em 1849 e foi substituída por um corpo civil de polícia, em 1918, voltando, porém, a reestabelecer-se em 1945.

Na França, a “*Gendamerie Nationale*” e a Polícia Nacional Francesa são as policias componentes da segurança pública francesa. Aquela como responsável pelas cidades menores, e esta pelas cidades maiores, inclusive a sua capital, Paris. Mas apenas dessa dualidade policial, ambas tem características de formação eminentemente militares, além de realizarem o ciclo completo de polícia.

Na América Latina, sendo de suma importância este tipo de escola, fora mais largamente utilizada nos períodos de golpes militares, pela ditadura militar.

A respeito da Escola de Polícia Anglo-Saxônica, que teria como característica a sua não-militarização policial, apresenta muitas diversidades. Era seguidora dos princípios de Sir Robert Peel, que criou esta linha de formação na polícia de Londres, em 1829, como um dos precursores da polícia moderna na Inglaterra, e preconizava a estabilidade, eficácia, e organização militar da polícia, que deveria estar sempre sob o controle do governo.

Como exemplos pode-se citar a Inglaterra, com a polícia Londrina, com jurisdição na capital inglesa, e a “*Scotland Yard*”, sua polícia de investigação.

Também, deve ser citada a polícia norte-americana, com aproximadamente mais de quarenta mil agências policiais, sendo municipais, de condado, estaduais, ou federais¹⁹.

Uma das suas características seria a não-militarização policial, mas, apesar de toda a diversidade existente neste sistema, a sua formação apresenta aspectos militares, como, por exemplo, os integrantes da “*Metropolitan Police*” na Inglaterra, quando em curso²⁰.

Além disso, todos os países que oficiais alunos do Curso Superior de Polícia Militar do Rio de Janeiro visitaram, tendo apenas uma ou quantas polícias fosse, todas realizam o ciclo completo de polícia – desde a prevenção até a repressão –, do qual se irá tratar mais à frente.

Assim, ressalte-se, até mesmo as polícias de cunho anglo-saxão, que se afirmam como corpos civis de polícia, tem tanto a formação escolar como o relacionamento “*interna corporis*” militarizados²¹.

Nos exatos termos de GIULIAN, 2002:

“Aparentemente, denota-se que não existem policias de formação civil na maioria dos países; mas sim, policiais de formação militares ou paramilitares. Denotando a grande preocupação em manter os corpos policiais rigidamente vinculados à condução absoluta do governo, pois é mais fácil controlar policiais com formações militares ou militarizadas aptos a obedecerem ordens sem questionar o porquê de tal determinação, do que ter policiais civis treinados e profissionalizados, os quais dificilmente se deixariam manipular pelo poder dominante.”.

Com isso, percebe-se como os Estados costumeiramente se utilizam de expedientes de dominação em relação as suas forças policiais, quer seja, o Estado, unitário e autocrático, quer seja federativo e democrata.

¹⁹ ASKOUL, Marco Antônio. Citado por GIULIAN (2002) já referido, p. 34.

²⁰ Conforme relatório da visita de estudos do Curso Superior de Polícia Militar do Rio de Janeiro de 1993, eles são treinados no “*Peel Center*”, onde seus frequentadores se deslocam marchando como soldados para o treinamento, que em nada perde ao treinamento militar. Citado por GIULIAN, 2002. p.p. 34 e 35.

²¹ CRETELLA JÚNIOR, José (Org.). **Direito Administrativo da Ordem Pública**. 3ª ed. Rio de Janeiro. Forense: 1998.

2.2 Cenário Nacional

Seguindo o que foi proposto nesse trabalho, serão definidos alguns aspectos das polícias estaduais dentro da área de segurança pública constitucionalizada pela legislação vigente, abrangendo desde seus históricos, até a sua inserção, como órgãos policiais, na organização estadual.

As policias estaduais a princípio se dividem em duas forças, que são as Polícias Militares dos Estados e do Distrito Federal, e as Polícias Cíveis dos Estados e do Distrito Federal.

Grande parte da historiografia que trata da polícia no Brasil Imperial, pontua a transposição do modelo de Lisboa para a cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro. Como a polícia no Brasil teria sido, então, originada a partir do órgão de controle social português, faz-se necessário antes um estudo de seu histórico.

No dia 12 de setembro de 1383, Dom Fernando, à época regente de Portugal, deu início a uma força policial, cuja primeira organização denominava-se “*corpo de quadrilheiros*”, que tinha por missão a proteção aos cidadãos, aos seus haveres, e representar na rua a lei do reino.

Após 77 anos, em 1460, o rei Dom Afonso reconheceu o valor desses quadrilheiros, passando a conceder-lhes favores e garantias; e, em 1570, Dom Sebastião divide Lisboa em quarteirões, nomeando muitos deles oficiais de justiça com amplos poderes.

Em 1755, o Marquês de Pombal criou a Intendência Geral de Polícia da corte e do reino e, em 1801, surgiu o corpo de Guarda Real de Polícia.

Esta Guarda Real de Polícia apresentada um efetivo de 1200 homens de cavalaria e infantaria, e, assemelhando-se a estas instituições é que teriam sido criadas no Brasil Colônia em 1808 e 1809, por D. João VI, o embrião de nossas instituições policiais.

Por outro lado, Francis Albert Cotta²², observou que:

“ (...) as instituições portuguesas responsáveis pela polícia teriam sido construídas a partir da reapropriação e adequação das estruturas policiais

²² Doutor em História (História Social da Cultura) UFMG. Professor na Faculdade de Filosofia e Letras de Diamantina, UEMG. *IN*
http://www.fafich.ufmg.br/pae/index_arquivos/Apoio/UmaPoliciaparaoImperio.pdf

adotadas em Paris, representado pela figura do *Lieutenant General de Police* e da *Gendarmerie*, transformadas em Intendência Geral da Polícia e Guarda Real da Polícia de Lisboa (...)

Assim, tem-se que a polícia portuguesa, que influenciou a criação dos primórdios das instituições policiais no Brasil, foi anteriormente influenciada pelas estruturas policiais de Paris.

Mesmo assim, a razão de ser da polícia em Portugal estaria relacionada à idéia de manter a ordem estabelecida. Essa perspectiva, que via o “ conflito como uma enfermidade a ser tratada para a saúde do corpo social”, é a concepção que teria permanecido na estrutura (e mentalidade) da polícia do Brasil, a idéia de “ordem na cidade”, diferentemente da França, onde, nos termos de Cotta:

“(...) a força pública (*Gendarmerie*) seria uma concepção resultante das mudanças ocorridas a partir de 1789. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão votada pela Assembléia Nacional Constituinte Francesa em 26 de agosto de 1789, no início da Revolução Francesa, e integrada, como preâmbulo, à Constituição de 1791, em seu artigo 12º, prescrevia: ‘a garantia dos Direitos Humanos e os dos cidadãos requer uma força pública; esta é, portanto, instituída em benefício de todos, e não para a utilidade particular daqueles a quem ela é confiada’. Portanto, a finalidade inicial da criação da força pública francesa, mesmo que tenha ocorrido desvios no decorrer dos anos, se diferenciava da portuguesa por colocar o cidadão em primeiro lugar”.²³

Apenas para constar, antes desse episódio – chegada de D. João ao Brasil –, houve várias outras tentativas de criação de forças policiais, como ao tempo de Estácio de Sá, quando se fez um tipo de polícia rudimentar a fim de assegurar a cidade de São Sebastião do Rio de Janeiro, fundada por ele em março de 1565.

Após, em 1626, o ouvidor geral daquela cidade reconheceu a necessidade e criou os “*quadrilheros*” para policiarem a cidade. Esses diligenciavam sobre a descoberta de furtos e investigavam, nas zonas de suas respectivas jurisdições, a

²³ Idem nota de rodapé n°22.

existência de vadios, alcoviteiros e feiticeiros, como explica Roberto Ludwing, citado por GIULIAN (2002).

Por fim, cabe lembrar ainda dos capitães-mores – conhecidos como capitães do mato – de estradas e assaltos, que auxiliavam no policiamento e na captura de escravos fugitivos da época. Infelizmente, essas pessoas, apesar de imbuídas pela autoridade do governo da colônia, eram arbitrários e abusivos, usando técnicas rudimentares para se impor como órgão de controle social.

Assim, quando da chegada da família real no Brasil, em novembro de 1807, todas as instruções observadas na coroa em Lisboa foram baixadas, englobando os poderes de polícia e de magistratura.

Para não fugir do tema aqui proposto, faz-se mister a referência ao histórico das Polícias Estaduais, que, a princípio, se dividem em duas forças, em cada Estado da Federação – Polícias Militares dos Estados e do Distrito Federal, e Polícias Cíveis dos Estados e do Distrito Federal.

Com relação à criação das Polícias Militares, com a transferência da família real portuguesa, D. João VI cria a “divisão militar da guarda real de polícia do Rio de Janeiro”.²⁴ Esta teria sido o início da Polícia Militar do Rio de Janeiro, de onde decorreria, a partir de então, a história das Polícias Militares do Brasil.

Durante o período regencial, como observa Nelson Freire²⁵,

“(…) mediante lei, os governos provinciais, através do conselho da província foram autorizados a organizarem nas capitais provinciais guardas municipais permanentes, com a finalidade de enfrentamento da agitação inerente a época regencial. Mais tarde, as guardas municipais permanentes tiveram sua área de jurisdição ampliada para toda a província e com a denominação modificada para corpo policial permanente, sucessivamente força policial e atualmente Polícia Militar.”

Assim, após as denominadas “guardas municipais permanentes”, ainda foi criado o “corpo policial permanente”, com área de jurisdição ampliada para toda a província, com denominação posterior de “força policial”, até que se chegou ao que hoje chamamos “Polícia Militar”.

²⁴ POLÍCIA MILITAR DE SANTA CATARINA. **Legislação federal atinente as Polícias Militares**. Florianópolis: Editora do Comando Geral, 1989, citado por GIULIAN (2002).

²⁵ TERRA, Nelson Freire. A Segurança Pública e o Direito Constitucional Brasileiro. **Revista A Força Policial**, São Paulo, out. /dez. 1994. citado por GIULIAN, 2002.

Naquela época, em outras províncias (hoje, Estados), também foram criadas Polícias Militares Estaduais, como o caso de Santa Catarina, em 05 de Maio de 1835, com a lei estadual nº12²⁶.

As Polícias Militares atuavam em guerras (Guerra do Paraguai) ou revoltas e revoluções (Contestado, Revolução de 193, 1932, etc...), com funções semelhantes às atribuídas às Forças Armadas, cuja finalidade era agir como força de defesa estadual, tendo como missão principal a não subversão dos regimes e poderes constituídos.

Eram forças públicas, fazendo o policiamento ostensivo nas áreas urbanas e Rurais, mas de forma concorrente com outras polícias; até que, pelo Decreto-Lei 200, de 25 de Fevereiro de 1967, foram incumbidas com esse policiamento ostensivo, nessas áreas rurais e urbanas, de onde decorreu um processo de fusão, nas capitais onde havia Guardas Civis, entre estas e as forças públicas, formando a Polícia Militar daquele determinado Estado.

Com esse decreto, foi regulamentado o que estava descrito no art. 183 da Constituição da República de 18 de setembro de 1946, que previa: “as polícias militares instituídas para a segurança interna e a manutenção da ordem nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, são consideradas, como forças auxiliares, reservas do Exército”.

Contudo, só veio a ser explicitamente regulamentado na atual Constituição da República Federativa do Brasil (CF), de 1988, tendo como função precípua a preservação e a manutenção da ordem pública e o policiamento ostensivo, no exercício da segurança pública, além de força auxiliar e reserva do exército brasileiro, consubstanciada no art. 144, V, e §§5º e 6º da CF/88.

O objetivo constitucional da Polícia Militar é preservar e manter a ordem pública dentro do território brasileiro, com estrutura regulada pelo decreto-lei 2010/83.

Apesar da legislação ser de competência da União, cada Estado particulariza a competência de sua Polícia Militar em sua Constituição Estadual.

As ações desse órgão de segurança pública no Brasil englobam o policiamento ostensivo com veículos, em duplas à pé, e outros meios de deslocamento como cavalo, helicóptero, aviões e barcos.²⁷

²⁶ Idem nota de rodapé nº 24.

²⁷ Noções apresentadas a partir de estudos do Oficial da Polícia de Santa Catarina, Giulian (2002).

Outra missão da PM é controlar a população, os chamados distúrbios civis, possuindo grande parte de seu efetivo em constante treinamento, a fim de intervir quando há rebeliões, greves e manifestações consideradas pelo governo como não pacíficas.

Além dessas atribuições, também fazem fiscalização diuturna aos crimes e contravenções penais como um todo, além do trânsito nos municípios, quando conveniados²⁸, e nas rodovias estaduais.

Os Bombeiros Militares podem pertencer ou não a PM local, se for o caso, agem também no combate a incêndios.

A polícia ambiental ou florestal – fiscal dos crimes ambientais contra a flora e a fauna da nação – é também recente atribuição das Polícias Militares.

A PM também auxilia outros componentes do sistema de segurança pública, tais como a guarda externa das cadeias públicas e presídios, ou seja, presta auxílio a polícia judiciária e ao sistema penitenciário; além de cumprimento de mandados de prisão, busca e apreensão e apoio a oficiais de justiça, entre outros. (GIULIAN, 2002).

Quanto à hierarquia, compreende-se entre Soldado, Cabo, 3º Sargento, 2º Sargento, 1º Sargento, Subtenente, Aspirante a oficial, 2º Tenente, 1º Tenente, Capitão, Major, Tenente-Coronel e Coronel de Polícia Militar.

Sua formação é militar, como visto, pois seus sustentáculos básicos encontram-se na hierarquia e disciplina militares nas escolas de formação de quadros policiais.

Segundo Giulian (2002, p. 45):

“(...) os regulamentos disciplinares e códigos penais e de processo penais militares próprios, dão o revestimento necessário para manter o controle por parte do poder político civil, de toda a fração de milicianos em todo o país (...)”.

Assim, no que se refere à disciplina, tanto no Brasil como em outros países criaram-se estruturas que perpetuaram os atos do governo. O discurso dominante entre policiais é colocar o povo como o inimigo, herança do regime ditatorial.

Para Giulian, sempre se procurou fazer a formação policial militar ou militarizada, para permitir maior acesso aos detentores do poder em controlar as

²⁸ Art. 23, inciso III da Lei nº 9503/97 que institui o Código de Trânsito Brasileiro.

forças policiais. E, ainda, “somente com uma estrutura interna militar ou militarizada é que o controle se torna absoluto”.

No entanto, mais a frente se verá que as instituições policiais nos países desenvolvidos, ou melhor, civilizados, ou são militares ou altamente militarizadas, mesmo aquelas com status de civil.

Ao que diz respeito às Polícias Cíveis, os primeiros passos para a sua criação iniciaram-se com as ordenações Filipinas, ao disporem sobre o serviço gratuito de polícia, constituído no serviço dos moradores organizados em quadras ou quarteirões. Eram controlados pelos denominados alcaides – antigos oficiais de justiça²⁹ – e posteriormente pelos denominados juizes da terra – faziam cumprir as leis em determinado bairro.

Após a independência do Brasil, o código penal de 1832 estabeleceu a organização judiciária policial, dividindo os territórios do país em distritos, termos e comarcas³⁰.

Cada distrito continha um juiz de paz, escrivão, inspetores de quarteirões e Oficiais de Justiça, sendo estes nomeados pela câmara, e aquele primeiro eleito pelo povo.

Porém, sua origem efetiva deu-se na época do segundo império brasileiro, com a promulgação da Lei 261/41, apresentando uma organização policial, criando em cada província um chefe de polícia, com seus Delegados e Subdelegados – dentre cidadãos.

Em 1871, pela Lei 2033, regulamentada pelo Decreto 4824/71, separou o sistema judicial do sistema policial, trazendo modificações que perduram até hoje, como, por exemplo, o inquérito policial.

Hoje, em cada Estado há uma Polícia Civil, constitucionalmente definida, no art. 144, IV, e §4º como órgão de segurança pública, no exercício das funções de polícia judiciária e de apuração de infrações penais, excetuando as infrações militares. Assim, age a polícia civil especialmente na investigação criminal, tendo como característica ser eminentemente repressiva.

Não se subordina ao Judiciário, como facilmente se pensaria, por conta da denominação de “polícia judiciária”, mas sim, ao Poder Executivo. Executa suas tarefas em estreita ligação com Juizes e Promotores estaduais, pelos inquéritos

²⁹ À época, a função do Poder Judiciário confundia-se com a função policial.

³⁰ Noções retiradas do estudo de Jorge Giulian, 2002.

policiais e autos de prisão em flagrante, além da feitura dos termos circunstanciados nos crimes e contravenções da Lei 9.099/95.

Essa colocação sempre serviu aos interesses da classe dominante, tendo subordinação direta ao Executivo, possibilitando a manipulação do órgão de controle social – pois “influi diretamente nas investigações policiais e em quem será investigado (...) estrutura de funcionamento se torna estranha, pois trabalha – e aqui refere-se à Polícia Civil – quase que exclusivamente com o Poder Judiciário, mas quem chefia e determina o que deve ser feito ou não é o Poder Executivo. Ocorre, pois uma camuflagem do que realmente acontece, denotando que esta instituição também está a serviço do poder central, e não da busca da verdade dos fatos”.³¹

Além das funções já referidas, a Polícia Civil também age administrativamente nos serviços de trânsito e de identificação (expedindo carteiras de habilitação, certificados de licenciamento de veículos, vistorias, entre outros), e realiza, ainda, o serviço de polícia técnica nos locais de crime, bem como a remoção de cadáveres e necropsias no Instituto Médico Legal, mais a fiscalização e expedição de alvarás para bares e locais de diversão pública.

Algumas com maior poder aquisitivo, apresentam delegacias especializadas, como da criança e do adolescente, da mulher, anti-tóxicos, entre outras.

É dirigida por Delegados de polícia de carreira desde a Constituição de 1988, bacharéis em Direito e concursados, o que melhorou um pouco o perfil que antes era de Delegados designados pelo Poder Executivo, por favorecimentos e apadrinhamentos. De formação eminentemente civil, também funda-se nos princípios da hierarquia e disciplina.³² São compostos por vários níveis, como o investigador e suas classes ou categorias – dependendo do Estado – comissário, escrivão, membros da polícia técnica³³, e, por fim, pelos Delegados.

“Mesmo com todas as mudanças, a Polícia Civil, junto com a Polícia Militar ainda reproduzem o sistema, quando perpetuam através de suas ações o discurso oficial. Suas atuações incidem principalmente em pessoas conhecidas como ‘os 03 P’ (Preto, Pobre e Prostituta), deixando fora do sistema uma parcela da sociedade, dando tratamento diferenciado de

³¹ Giulian, 2002.

³² Estatuto da Polícia Civil do Estado de Santa Catarina (VER SE É IGUAL NO PARANÁ).

³³ Em alguns Estados a polícia técnica não se subordina mais a Polícia Civil, como em São Paulo e no Rio Grande do Sul.

acordo a situação sócio-econômica do seu 'cliente'. Operando uma seletividade na criminalização das condutas das pessoas.” (GIULIAN, 2002, p. 50).

2.2.1 Polícia Militar (preventiva) e Polícia Civil (preventiva)

A Polícia trata-se de um modo de atividade administrativa, como qualquer serviço de utilidade pública. Contudo, serviços de utilidade pública atuam beneficiando os indivíduos, melhorando a qualidade de vida, enquanto que a polícia é um sistema de restrições à liberdade individual. Indaga o professor Marcello Caetano³⁴: “sendo um sistema de restrições (...) a Polícia será inimiga da liberdade?” E, respondendo à sua própria indagação:

“(...) não é inimiga da liberdade: é *uma garantia das liberdades individuais*. Muita gente, infelizmente, em países onde tradicionalmente falta a educação cívica, confunde a liberdade com *licença* ou com *arbítrio*. Numa sociedade onde cada um possa fazer tudo quanto lhe apeteça sem pensar nos interesses, nas necessidades, nos direitos dos outros, não há liberdade. Porque os mais fortes, os menos escrupulosos, os mais poderosos oprimirão os que não lhes possam resistir. (...) Numa sociedade *policuada* (...) há de estar garantida a convivência pacífica de todos os cidadãos de tal modo que o exercício dos direitos de cada um não se transforme em abuso e não ofenda, não impeça, não perturbe o exercício dos direitos alheios. Segundo a forma consagrada – *o direito de cada um cessa onde começa o do seu vizinho*”.

Assim sendo, tem-se a polícia como sendo uma instituição imprescindível para a manutenção da ordem em qualquer Estado no mundo. “Não há sociedade

³⁴ CAETANO, Marcelo, **Princípios Fundamentais do Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, Forense, 1977, p.335.

sem Polícia”, afirma Bismael Batista³⁵. Tem-se, portanto, a idéia de Estado como sendo inseparável da de Polícia.

No estudo da polícia, faz-se mister a noção do que seja Poder de Polícia e Poder da Polícia.

Em sentido estrito, Polícia é vocábulo designador do que se viu até agora, ou seja, conjunto de instituições, fundadas pelo Estado, para, segundo as prescrições legais, exercer a segurança pública para a manutenção da ordem pública.

Por outro lado, o Poder de Polícia é uma faculdade, um direito que o Estado tem de, através da polícia, assegurar o bem-estar público ameaçado. O Poder da Polícia é a polícia quando age. Essa ação só é legítima em virtude do Poder de Polícia, que confere a *potestas* à Polícia.

Assim, “o poder *de* polícia é que fundamenta o poder *da* polícia. Este sem aquele seria arbitrário, uma verdadeira ação policial divorciada do Estado de direito”.³⁶

Como já se afirmou antes, a Polícia trata-se de um modo de atividade administrativa. Sendo assim, independentemente de se denominar uma Polícia Administrativa (preventiva) e outra Polícia Judiciária (repressiva), ambas são atividades administrativas. Nesse sentido, a Enciclopédia Saraiva do Direito ensina:

“A polícia de segurança é denominada administrativa (preventiva), quando age mantendo a ordem pública e prevenindo a prática de delitos. É chamada judiciária (repressiva), quando funciona após a prática do delito elaborando o inquérito. Ela tem função investigatória de caráter criminalístico e também criminológico, de acordo com as novas tendências do direito penal. Essa distinção, todavia, é artificial, porque a polícia é una e esse seu segundo momento, ‘polícia judiciária’, apesar do nome, é também atividade administrativa”.³⁷

Assim, a divisão deve ser feita levando-se em consideração o modo de agir da autoridade no exercício do seu poder (de polícia).

³⁵ MORAES, Bismael Batista, 1985, citado por Álvaro Lazzarini (1998), p. 11.

³⁶ CRETILLA JÚNIOR, José. **Conceituação do Poder de Polícia**, Revista do Advogado, Associação dos Advogados de São Paulo, nº 17, abril de 1989, p.55, citado por Lazzarini (1998).

³⁷ ZARZUELA, José Lopes. **Enciclopédia Saraiva do Direito**. Verbete “polícia”, Saraiva, 1981, vol 59, p. 173.

Magalhães Noronha (1998, p. 21) afirma que “duas são as funções da Polícia ente nós: a *administrativa* e a *judiciária*”.

No exercício da função administrativa, ela garante a ordem pública e impede a prática de delitos. Denomina-se *preventiva* a polícia que exerce essa função, por destinar-se a garantir ao indivíduo o uso e gozo de seus direitos, como, por exemplo, patrimônio, vida, liberdade, etc., impedindo que sejam lesados por comportamento ilícito de outrem.

A Polícia Judiciária atua após a prática do crime, ao colher os elementos que elucidam este crime e ao evitar que desapareçam tais elementos, para elaborar o inquérito, para que mais tarde possa haver lugar para a ação penal. Chama-se essa função de *repressiva*. Trata-se de uma função investigatória a auxiliar a Justiça e, assim sendo, certamente ainda aqui pratica atividade administrativa.

Assim, em que pese o art. 4º do Código de Processo Penal em vigor prever a figura da *polícia judiciária*, como sendo aquela que tem por fim a apuração das infrações penais e da sua autoria, ainda, combinado com a Constituição Federal que, como exposto, prevê a função de *apuração de infrações* penais à polícia civil, sendo ela, por certo, aquela a que se refere o art. 4º do CPP, é certo e “claro que a autoridade policial não é juiz, não julga e nem decide no litígio entre as partes” (NORONHA, 1998), não sendo ela, por óbvio, órgão jurisdicional, pois sua missão consiste apenas em auxiliar a justiça no cumprimento de seus fins, não possuindo competência de caráter judicial. Ainda, nos termos de Julio Fabbrini Mirabete (1997):

“Instrumento da Administração, a Polícia é uma instituição de direito público, destinada a manter a paz pública e a segurança individual. Nos termos do ordenamento jurídico do país, cabem à Polícia as funções administrativas (ou de segurança), de caráter preventivo (...) e a função judiciária, de caráter repressivo, quando deve, após a prática de uma infração penal, recolher elementos para que se possa instaurar a competente ação penal contra os autores do fato”.

Perceba-se, aqui, a referência à Polícia como “instrumento da Administração”, exercente, portanto, como afirmou Zarzuela supracitado, de atividade administrativa.

Essa dicotomia entre as Polícias Estaduais, ao longo dos anos, tem envolvido disputas entre as carreiras civis da polícia (delegados de polícia, investigadores de

polícia, detetives, etc...) com as polícias militares. Pois, onde existam aquelas, costuma-se sustentar que estas são instituições militares e não policiais.

A questão se desenrolaria sobre se os Oficiais da Polícia Militar podiam ser considerados Autoridades Policiais. Alguns autores, infelizmente, consideram que estes Oficiais não são preparados para as funções que exercem as *autoridades policiais*, assim considerados os Delegados de Polícia.

Afirmações como a de que é imprescindível a adequada formação jurídica, qual seja, a graduação em Direito concluída, para o regular exercício da *polícia judiciária*, complementado pela afirmativa acima referida, de que PMs não são preparados para tais funções, faz crescer cada vez mais a velha disputa entre as Polícias Estaduais.

Por outro lado, em um trabalho sobre “A Instituição Policial Paulista”³⁸, realizado por Álvaro Lazzarini, demonstrou-se que a Polícia Militar do Estado de São Paulo – o que se estende para todas do mesmo gênero, dada a uniformidade curricular exigida pela legislação federal – forma policiais em nível superior, para os seus Oficiais, e em nível médio de ensino, para as suas Praças. Por isso mesmo, ela não adapta profissionais de outras áreas para a função policial. Além disso, restou demonstrado que os PMs constituem uma *força operativa policial* e não uma *força operativa militar*, conforme as diretrizes federais, na CF.³⁹

Ainda, demonstrou-se que as instituições policiais na Europa e Américas, nos países desenvolvidos, ou melhor, civilizados, ou são militares ou altamente militarizadas (quando do status de civil de seus integrantes). De um modo geral, elas exercem as atividades próprias de polícia administrativa e de polícia judiciária. Inclusive, em países como Espanha, França e Itália, as suas instituições chegam a integrar as Forças Armadas, donde se destaca peculiar interesse a Guarda Civil da Espanha, que mesmo com denominação de “Civil” é parte integrante dos Ministérios Militares desse País.⁴⁰

Assim, “o *status* de militar do policial-militar não o torna híbrido ou incompatível com a função policial do cargo, pois, a acreditar em contrário, levaria àquela indagação se o policial civil é *policial* ou é *civil*, quando é certo que o seu *status* que

³⁸ LAZZARINI, Álvaro. **A Instituição Policial Paulista**, in *Revista de Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo*, Lex Editora, 1984.

³⁹ Informações retiradas de Álvaro Lazzarini (1998).

⁴⁰ Idem nota de rodapé nº 34.

é de *servidor público civil*, diferentemente do *policial-militar* que é de *servidor público militar*” (LAZZARINI, 1998).

Não se quer aqui demonstrar as afinidades e diferenças entre as instituições administrativas dos diversos países, pois para isso haveria necessidade de um aprofundado estudo de direito comparado, iniciando-se desde as fontes do direito, sob pena de incorrer em erros grosseiros.

Sendo assim, o retro-exposto quis apenas delimitar a divisão existente no Brasil entre as Polícias Estaduais, para, a partir do próximo capítulo, serem levantadas questões a respeito dos problemas trazidos por essa dualidade.

CAPÍTULO III – FUNÇÕES DECLARADAS E DISFUNÇÕES DA POLÍCIA ESTADUAL

O Estado, segundo a definição clássica de Motesquieu,⁴¹ é composto por três poderes; apresenta um Poder Executivo, que administra a nação, um Poder Legislativo, elaborando as leis e fiscalizando os atos do Executivo e, finalmente, o Poder Judiciário, que regula as lides dos membros que compõem a sociedade, fazendo o famoso sistema de pesos e contrapesos dos poderes da União.

No âmbito do Executivo, existem vários órgãos desempenhando funções administrativas, legalmente estabelecidas, sendo a Polícia um deles.

Como já explicitado, a polícia é um órgão de controle social, representante de uma parcela de autoridade estatal, tendo, para isso, o poder de polícia, que o Estado delegou, a fim de assegurar o *bem-estar público* ameaçado.

No Brasil, como se pôde observar, a polícia se dividiu entre Polícia Civil e Polícia Militar. Esta atuando preventivamente sobre os bens tutelados⁴², e aquela agindo repressivamente, pois que é acionada quando já aconteceu algum tipo de conduta contrária ao ordenamento legal vigente.

Por outro lado, cabe lembrar que apesar de haver essa visão dicotômica, ambas as polícias compõem os quadros do Poder Executivo, e a ele são subordinadas, conforme previsto no art. 144, §6º da Constituição Federal, além

⁴¹ MONTESQUIEU, Charles de Secondar. **O Espírito das Leis**. Trad: Cristiane Muracheo. São Paulo, ed. Martins Fontes, 1999.

⁴² Segundo Giulian (2002), a Polícia Militar atua também repressivamente. Isso ocorre quando a Ordem Pública constitucionalizada é infringida, a fim de que o estado de Ordem seja reestabelecido.

disso, nessa dicotomia policial, cada uma tem a sua função delimitada, o que infelizmente não impede que haja, como se tem visto, desvios de função e de finalidade em ambas as polícias – tanto a Polícia Militar como a Polícia Civil (GIULIAN, 2002).

3.2 Funções e disfunções da Polícia Civil

A Polícia Civil compreende um leque grande de atribuições, sendo a maioria relacionada com a justiça. Mas, com o tempo, em quase todos os Estados, elas absorveram uma infinidade de funções administrativas, que apesar de não se ligarem ao exercício de polícia judiciária, são por elas realizadas.

Como sua função primordial está, como já fora mencionado, a apuração das infrações penais (exceto as militares), com as investigações pré-processuais após a ocorrência de um delito, contando com os inquéritos policiais e os autos-de-prisão em flagrante, termos circunstanciados e boletins de ocorrência.

Devido à aprovação da Lei 9099/95, que trata dos Juizados Especiais, as Polícias Civis, em conjunto com as secretarias dos fóruns, marcam audiências para o respectivo procedimento.

Para efetuar sua missão principal, a Polícia Civil utiliza-se de um corpo de investigadores, inspetores ou detetives, variando de Estado para Estado. Além de realizar toda a parte burocrático-cartorária que necessitam os cartórios de dentro das delegacias.

Além disso, tem os serviços da polícia técnica, que figura como auxiliar na busca de material probante nas investigações da polícia judiciária. Papiloscopistas (encarregados de impressões digitais), desenhistas de retratos-falados, químicos, médico-legistas, e vários peritos compõem o grupo de profissionais auxiliares da elucidação dos crimes e contravenções investigados.

Em alguns Estados, a Polícia Civil está encarregada do serviço administrativo de trânsito, o que não é o caso do Paraná, já que este serviço foi transferido para uma autarquia.

“Dentro da nova concepção gerencial de Polícia Civil, existe uma tendência à eliminação dos serviços administrativos por parte da mesma, ficando somente com a

investigação criminal, que é o objetivo pelo qual ela foi criada”. (GIULIAN, 2002, p. 67).

Acima relatadas estão as funções declaradas das polícias civis. Cabe agora relatar as suas disfunções, para um esclarecimento de parte de seus problemas.

A investigação é sempre objeto de profundos estudos para solucionar crimes e contravenções. Mas, infelizmente, a maioria dos casos em que a autoria ou o objeto do crime não esteja estampado logo de cara, o resultado é quase sempre negativo, segundo Giulian.

No Brasil esse serviço é primário, sem recursos, nada uniforme e descontinuado. A cada delegacia, extraem-se confissões – que posteriormente, na fase judicial, serão, em tese, de pouco valor probante – através de coações físicas e morais, além das “dicas” dos informantes, que deterioram a investigação científica.

Em seu livro “Tira, Gansos e Trutas”, citado por Giulian (2002), o sociólogo Guaracy Mingardi relata o dia a dia da investigação policial no Estado de São Paulo, onde revela o uso de meios não ortodoxos, como o “pau de arara”, a “macaca”, o “afogamento”, entre outros, para que os “suspeitos” confessem os crimes. Utilizam-se, assim, da tortura como meio de investigação.

Outra técnica de investigação muito utilizada pela Polícia Civil é a obtenção das dicas com “informantes”, delinqüentes de pequena monta, mas que freqüentam o meio onde ocorrem os grandes crimes, utilizando-se dessa posição para informar os policiais, em troca de favores como, por exemplo, evitar a lavratura de autos-de-prisão em flagrante.

Ocorre que esses investigados reprimem os tais crimes exteriorizando uma noção falsa do que realmente ocorrem. Divulgam como tendo sido descobertos através de árduas investigações criminais.

Outra situação que trás a tona a dificuldade dos setores de investigação é a ostensividade da Polícia Civil, com viaturas e vestimentas exageradamente caracterizadas, na maioria das vezes denotando maior ostensividade, além de fazerem blitz e outras atividades de polícia ostensiva.

Apenas por curiosidade, trás Giulian o exemplo de um policiamento ostensivo de São Paulo conhecido como ROTA (Ronda Ostensiva Tobias Aguiar), bastante nociva aos cidadãos, como foi caracterizado no livro Rota 66, de Caco Barcelos, demonstrando que se matava pessoas inocentes, e não bandidos.

A ROTA foi criada na Polícia Militar de São Paulo, na década de 70, mas quem iniciou com este tipo de repressão ao extremo foi a Polícia Civil paulista, na década anterior, com os nomes de RUDI (Rondas Unificadas do Departamento de Investigações) e RONE (Rondas Noturnas Especiais da Polícia Civil), donde surgiram os primeiros esquadrões da morte.

Essas informações por si só já clareiam como o problema da ostensividade vem de longa data, além da falta de uma política única para esclarecimento de delitos, e de uma discriminação, por parte da polícia civil, em suas investigações.

Por Jorge da Silva Giulian:

“No Estado do Rio de Janeiro – à época que escreveu, em 2002 -, existem dois helicópteros na Polícia Civil e nenhum na Polícia Militar. Não se justifica um aparelho de radiopatrulhamento para uma polícia que, em tese, deve investigar crimes, ou seja, um investimento muito grande feito pelo Estado para uma polícia que tem outra missão constitucional, denotando empirismo e a falta de critérios técnicos para definição de políticas de segurança pública”.⁴³

Assim, tem-se que a Polícia Civil denota uma crise de identidade, que está expressa através de sua ostensividade, deixando muitas vezes de cumprir o seu próprio papel.

Outra disfunção significativa e prejudicial às verdadeiras funções da Polícia Civil são as funções administrativas de trânsito e de identificação civil, pois grandes recursos públicos são destinados a isso, além de muitos funcionários que poderiam fazer este papel. Além disso, e o prejuízo é essencialmente este, é o fato de que para exercer essas funções, diminuem uma quantidade grande de policiais que poderia estar em suas atividades de investigação.

Além dessa, a parte cartorária da Polícia Civil também é muito prejudicial às suas funções institucionais. Isso sem falar da questão das delegacias servirem de cadeias públicas, e até mesmo penitenciárias, e seus agentes em papel de carcereiro, além da corrupção policial, presente nos seios das polícias estaduais no Brasil. Tudo isso só corrobora para o quadro de ineficiência desse órgão de segurança pública.

⁴³ GIULIAN, Jorge da Silva. **A Unificação Policial Estadual no Brasil**. São Paulo, ed. Albuquerque, 2002, p. 73.

Por fim, há que se observar os números. O Brasil apresenta um superávit de integrantes da Polícia Civil,⁴⁴ e mesmo apresentando um contingente muito maior que o ideal, perde quase todo o seu efetivo nas suas disfunções.

3.2 Funções e disfunções da Polícia Militar

A Polícia Militar, assim como a Civil, também carrega uma série de tarefas previstas nas normas constitucionais, ordinárias e regulamentares; e também realiza algumas atividades judiciárias, como quando ocorrem crimes militares.

Suas funções se enquadram e, atividades de policiamento ostensivo urbano, rural, lacustre, fluvial e aéreo.

Além dessas funções, as PMs contam com serviços próprios reservados ou de inteligência, que levantam todas as informações possíveis para o policiamento prévio de qualquer ato que atente contra a ordem pública, assim contextualizada.

As Polícias Militares ainda continuam a fiscalizar o trânsito nos municípios, em quase todos os Estados, com exceção das grandes cidades como Porto Alegre, Curitiba, São Paulo e Rio de Janeiro, as quais já estão realizando esse serviço.

Após a CF/88, também o meio-ambiente foi privilegiado com conquistas e garantias, sendo repassado às Polícias Militares a incumbência no auxílio à fiscalização ambiental.

Dentre as suas funções, a Defesa Civil e o serviço de Bombeiros são também realizados pelas Polícias Militares, realizando-se de forma junta ou separada, ou seja, ou são pertencentes às polícias militares, ou são de órgãos separados. Aliás, como exceção à essa regra, existem ainda em algumas cidades como Joinville/sc os bombeiros voluntários, que não pertencem nem às PMs e nem são órgãos separados, mas vinculam-se ao município.

Como explicitamos algumas disfunções das Polícias Cíveis, faz-se necessário o mesmo raciocínio agora com as Polícias Militares.

Na realidade brasileira, com raras exceções como a Brigada Militar do Rio Grande do Sul, ainda é pouco desenvolvida a produção técnico-profissional sobre o

⁴⁴ Estudo elaborado pelo Ministério da Justiça do Brasil em 1999. Atualizado em 2002. Disponível em <http://www.mj.gov.br/senasp>

policciamento preventivo, o que torna deficitários os atos de policiamento no aspecto *cientificismo*.

Além disso, as estruturas montadas das PMs hoje são antiquadas e sem propósitos, como afirma Giulian, tendo sido criados vários órgãos burocráticos e sem sentido que desvirtuam a finalidade das PMs, como policiais cedidos para Detrans, Prefeituras, Câmaras Municipais, entre outros estranhos ao policiamento ostensivo.⁴⁵

A utilização de policiais militares em funções como copeiro, jardineiro, garçon, entre outras, explicita os graves desvios de finalidade que comprometem o funcionamento efetivo do policiamento de rua.

A guarda externa de Cadeias Públicas e Presídios denota uma infinidade de problemas de efetivo de policiais, sendo que poderiam ser realizados por agentes penitenciários.

Ainda, e de suma importância, “a distribuição de policiamento (...) não se funda em mínimas bases científicas, mas principalmente pela influência política”⁴⁶ da região. O que denota diferenças gritantes na distribuição, como a cidade de Presidente Prudente, com índice elevado de policiais, em contradição com a região do ABC paulista, com índice baixíssimo.

⁴⁵ Dados retirados de SILVA FILHO, José Vicente da. **Estratégias Policiais para a redução da violência**. Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, *in*: <http://www.braudel.org.br>

⁴⁶ Idem nota de rodapé 43.

CAPÍTULO IV – PROPOSTAS PARA A MUDANÇA DO SISTEMA DE POLÍCIA ESTADUAL

4.1 Considerações iniciais

Como se pôde perceber, o sistema de polícia estadual do modo como está, não pode continuar. Não garante a integridade do cidadão, não exerce sua função administrativa observando o princípio da legalidade, desviando suas funções, e, pior, a finalidade policial.

Diante disso, a cada dia que passa a tranqüilidade pública parece diminuir. Aí, de repente, começam a aparecer os denominados “salvadores da pátria”, com suas mirabolantes propostas e promessas de serem a panacéia para todos os males da comunidade. Segundo essas formulas imaginadas, quase que por encanto haveria a transformação da realidade nacional.

Mas é claro que isso não é eficiente, muito menos são plausíveis, as propostas, muitas das vezes.

Serão analisadas em seguida quatro propostas existentes, consideradas pertinentes para o presente trabalho.

Mas antes, apenas uma breve menção a um fato que se poderia considerar como influenciador dessa problemática entre as Polícias Cíveis e as Militares, qual seja ele, o Decreto-lei 667/69.

4.1.1 – O Decreto-lei 667/69

Com o fim da ditadura, a sociedade brasileira aspirava muito por uma reestruturação na formação das Polícias Militares, e, com isso, vem pressionando.

Quando ocorreu a incorporação das Guardas Cíveis pelas Polícias Militares pelo decreto 667, em 1969, o governo criou exclusividade para as PMs para a realização do policiamento ostensivo.

Desde então, as Polícias Cíveis não aceitaram, e, até hoje, tentam agir também em policiamento ostensivo, não por questão de melhoria, mas sim por deficiência na questão da definição das competências, como aponta Giulian.

E até mesmo pelo governo não ter regulamentado o art. 144, §7º da CF/88, até os dias atuais.

4.1.2 A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

Com a Assembléia Nacional Constituinte de 1998, houve tentativas de modificações na segurança pública, tendo seu anteprojeto situando a polícia como eminentemente civil. Após, em plenário, alguns estudiosos de segurança pública também tentaram modificar, mas foram vencidos pelos “*lobbys corporativistas*” das Polícias Militares e Polícias Cíveis, perdendo uma grande oportunidade de reformulação para o precário sistema policial brasileiro.⁴⁷

Assim, a conhecida “Constituição cidadã”, manteve as Polícias Militares militarizadas e as Polícias Cíveis próximas do Poder Judiciário.

Entretanto iniciaram-se movimentos populares, principalmente dos ativistas dos Direitos Humanos, para uma profissionalização das forças policiais, para o respeito às leis e integridade dos detidos e presos pela polícia.

A imprensa brasileira era forte elemento disseminador dessa idéia, mostrando casos de brutalidade policial, como vários casos ocorridos no Rio e em São Paulo.

Tem-se como exemplo, o caso da favela naval em Diadema – SP, onde Policiais Militares “em blitz”, torturaram e mataram cidadãos, o que fez com que toda a opinião pública nacional se voltasse contra as PMs.⁴⁸

Nas palavras de Dálio Zippin Filho⁴⁹,

“A Segurança Pública é uma das maiores preocupações da atualidade.

A população vive aterrorizada com a crescente criminalidade e a total

falta de segurança. Ninguém está protegido contra a violência, o país mergulhou na

⁴⁷ Informações retiradas dos estudos de Jorge Giulian (2002).

⁴⁸ BLAT, José Carlos; SARAIVA, Sérgio. **O caso da Favela Naval: polícia contra o povo**. São Paulo: ed. Contexto, 2000. citado por Giulian, 2002.

⁴⁹ ZIPPIN FILHO, Dálio. **A segurança pública e os operadores do Direito**. Conselho Federal – Comissão nacional de Direitos humanos. Revista Virtual de Direitos Humanos, nº3, 2003. *IN*: www.oab.org.br/comissoes/cndh/revista03.pdf

insegurança e no medo. (...) a violência alcança índices alarmantes e tem permeado o nosso cotidiano, despertando atitudes de submissão, revolta e resignação (...) descrédito nas instituições públicas é uma constante, o cidadão é atingido, diuturnamente, pelo desemprego, miséria, fome e por políticas públicas que impedem o acesso a direitos sociais mínimos. A violência é um inimigo comum. Pobres e ricos sofrem (...) Violência e corrupção andam juntas, principalmente diante da impunidade que grassa em todos os meios, dos mais simples aos mais abastados. O péssimo exemplo emanado das altas esferas de nossa vida pública, corrompeu os aparelhos de segurança, nos presídios e nas instituições destinadas à recuperação de adolescentes infratores (...) um cenário de caos e de descontrole“.

4.2 Propostas

A seguir, algumas propostas para solucionar, ou melhor, tentar solucionar a política de segurança pública, a Segurança Nacional

4.2.1 Proposta de Emenda Constitucional nº 151- A/95 e 514-A/97

A proposta de Emenda a Constituição nº 514/97, vem alterar os artigos 21, 22, 30, 32 e 144 da Constituição Federal. Veio apensada à PEC 151-A/95, do Deputado Federal Alberto Fraga, assegurando ampla autonomia aos Estados, podendo estes estabelecer quais os órgãos de segurança pública devem ser criados. Além disso, possibilita aos Estado, por meio de lei estadual, repartir a competência relativa à segurança Pública com os Municípios.

Esta última define as competências unificando as Polícias Cíveis e Militares, trazendo para o rol de garantias, a irredutibilidade de vencimentos, vitaliciedade e inamovibilidade, preceitos estendidos até então apenas para poucas categorias, como o Ministério Público (MP) e a Magistratura.

Passa a admitir o contraditório e a ampla defesa para o inquérito policial, e retira as prisões administrativas como punição aos Policiais Militares.

Torna a polícia instituição permanente e essencial as funções jurisdicionais do Estado, garantindo a autonomia funcional e financeira, além de poder propor ao legislativo a criação e a extinção de quadros, inclusive no que diga respeito a elaborar a sua proposta orçamentária para os gastos com a nova polícia estadual.

Da análise dessa proposta, pode-se chegar a algumas conclusões. Ela tenta pôr a polícia em equivalência com o MP após a Constituição de 1988, com ampla autonomia e independência funcional, fazendo-se uma proposta extremamente benéfica para os anseios das Polícias Militares e Cíveis. Além de, e principalmente, assegurar aos acusados em geral o contraditório mesmo em processos administrativos, assegurando ampla defesa nos atos apuratórios policiais.

Aquela proposta (PEC 514), por sua vez, modificava primordialmente o art. 144 da CF, desconstitucionalizando as polícias estaduais, passando para a competência dos Estados toda a legislação infraconstitucional sobre as mesmas.

Quanto às corporações militares, se existentes, seriam destinadas à manutenção da ordem pública e segurança interna, sendo incorporadas a esta nova política estadual de formação civil; e se existissem seria como força aquartelada, como batalhões de choque e unidades de forças especiais.

Porém, esta nova polícia poderia abranger a missão de reestabelecimento da ordem pública, de onde adviria a criação de algo semelhante a uma Guarda Nacional temporária. Aliás, seria criada por ato do Presidente da República.

Eis o problema. Se fosse criada essa guarda ficaria subordinada a um comando federal, indo de encontro ao pacto federativo dos Estados. O que trás vulnerabilidade a previsão para o Art. 144, §7º do citado projeto.

Como se percebe, aparece como dispositivo nitidamente intervencionista, sem se revestir dos requisitos dos artigos 34 e 36 da Constituição, que trata das exceções ao princípio da não intervenção da União nos Estados e Distrito Federal.

Esta mesma proposta ainda amplia as missões das Guardas Municipais em seu §6º a critério de lei estadual e proíbe a greve, a sindicalização e a atividade político-

partidária, estendendo a proibição a todos os integrantes da segurança pública, quando hoje atinge apenas a PM. Com relação à atividade político-partidária até se concorda, já que não vincula os atos policiais com determinada facção de políticos, mas as outras questões relegariam os integrantes das forças policiais à condição de sub-cidadãos (GIULIAN, 2002, p. 98).

Assim, a presente proposta traz algumas utilidades, mas em contrapartida traz também ferimentos a cláusulas pétreas, ofendendo o pacto federativo e o princípio da não intervenção.

4.2.2 Proposta da Deputada Federal Zulaiê Cobra – PEC n° 613/98

“A Comissão Mista de Segurança deu mais um passo para a unificação das polícias civis e militares. Os parlamentares aprovaram ontem (9/03) proposta de emenda à Constituição (PEC), de iniciativa da deputada Zulaiê Cobra (PSDB-SP), que estabelece a existência de uma única polícia estadual, responsável pelas atividades de policiamento ostensivo e de polícia judiciária.”⁵⁰

Essa proposta estabelece uma nova estrutura de segurança pública, constituída das polícias estaduais, corpos de bombeiros de caráter civil, e Polícia Federal.

A Federal não incluiria as atuais polícias federais ferroviária e rodoviária, que seriam agora responsáveis pelo policiamento ostensivo federal.

Segundo a proposta, os Estados deverão instituir uma academia de polícia unificada, no prazo de seis anos.

O relator Moroni Torgan interpretou que aqueles policiais que eram contrários a mudança, agora estão entendendo as vantagens dessa discussão.⁵¹

Ela ressalta algumas garantias constitucionais a todos os policiais, que até então era exclusividade de juízes, promotores e defensores públicos, como inamovibilidade – que seria uma grande conquista, visto que acabaria com a

⁵⁰ Notícia encontrada em www.direitonet.com.br/noticias/x/32/78/3278/

⁵¹ Idem nota de rodapé n° 50.

influência absurda do meio político na remoção dos policiais contrários aos interesses políticos locais – além da irredutibilidade de vencimentos.

CAPÍTULO V – UNIFICAÇÃO DAS POLÍCIAS

Muitas teses são defendidas de como seria duas forças opostas tornarem-se uma só. São muitas as dúvidas, as desconfianças, e principalmente, os apegos corporativistas. Mas, diante da atual conjuntura, não se pode mais fechar os olhos para a crise da atual (in)segurança pública.

CONCLUSÃO

No contexto do serviço de segurança pública, ressalta-se a insatisfação com a atividade policial, fato que vem sendo debatido sobremaneira pela sociedade brasileira. A ineficiência das organizações responsáveis por esse serviço, sobretudo na esfera estadual, enseja mudanças para se alcançarem as expectativas da população descrente dessa garantia constitucional.

Os aspectos históricos do serviço policial nos cenários nacional e internacional permitem uma orientação contextual, possibilitando a compreensão da militarização, existente até hoje, das polícias. Desde seus primórdios elas eram militares, ou militarizadas, mesmo aquelas de *status* eminentemente civil, como meio da manutenção de uma hierarquia e um controle, na busca de instituições efetivamente organizadas. Nesse sentido, destaca-se uma acentuada diferença entre militarismo e estética militar, pois o primeiro é inerente exclusivamente às Forças Armadas, enquanto a estética é mais apropriada às polícias responsáveis pela segurança pública.

A Ordem pública constituída, assegurada constitucionalmente, é mantida com políticas preventivas e repressivas e pelos órgãos de segurança pública, dentre os quais, a Polícia Militar e Polícia civil. Essas instituições devem promover a segurança pública pelo afastamento dos perigos e males que possam afetar aquela ordem, em prejuízo da vida, liberdade ou direitos de propriedade do cidadão.

No entanto, o modelo dual adotado - Polícia Militar e Polícia civil - denota a infeliz existência de duas polícias realizando, cada qual por sua vez, tarefas que, na verdade, são apenas serviços incompletos de um necessário ciclo policial. Este fato não tem permitido uma nítida fronteira entre o que é responsabilidade de uma e da outra. Isso tudo agravado por uma disputa de espaço quanto à credibilidade junto a população.

A patente ineficiência motivou diversas propostas no sentido de unificação, integração, ciclos completos de policiamento, como tentativas de se melhorar e tornar mais efetiva a atividade da instituição policial no Brasil.

Com base nessas idéias e no estudo aqui realizado, tentou-se demonstrar a viabilidade de se criar um órgão único de polícia, treinado igualmente em uma academia, com cargos definidos, abrangendo todas as necessidades funcionais necessárias para um órgão de segurança pública estadual, onde os policiais

encarregados possam realizar o ciclo completo de polícia, desde o policiamento ostensivo, até a investigação criminal; além da idéia de previsões para um controle administrativo, sem detrimento das medidas penais cabíveis, para se controlarem e punirem possíveis arbitrariedades que possam surgir nesse ciclo.

Por fim, de tudo que foi exposto neste estudo, pode-se concluir que a necessidade de mudanças estruturais é latente. Caso contrário, a almejada eficiência do sistema de segurança pública, garantidor constitucional da Ordem Pública merecida como direito de todo cidadão brasileiro, jamais será alcançada. Nesse sentido, com base nas argumentações aqui apresentadas, presume-se que a unificação policial constitui-se a mais adequada solução.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

LAZZARINI, Álvaro. **Direito Administrativo da Ordem Pública**. RJ: Forense. 3.ed.1998.

GIULIAN, Jorge da Silva. **Unificação Policial Estadual do Brasil**: uma visão dos limites e possibilidades. São. Paulo: AEA, 2002.

Constituição da República Federativa do Brasil

JOSÉ CRETELLA JÚNIOR, **Dicionário de Direito Administrativo**, 3ª ed., verbete “Ordem Pública”, 1978, Forense, p. 370; 4ª ed. 1996.

LAZZARINI, Alvaro. **Direito Administrativo da Ordem Pública**, 3ª ed., Rio de Janeiro: Editora Forense, 1998.

ROLLAND, Louia, **Précis de Droit Administratif**, 9ª ed., Librairie Dalloz, Pariz, 1947.

JEAN RIVERO, **Direito Administrativo**, citado, pp. 480-481. Cf. 15ª ed., Paris, Dalloz, 1994, p. 377, em colaboração com Jean Waline.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo da Ordem Pública**, 3ª ed., Rio de Janeiro: Editora Forense, 1998.

OLIVEIRA FRANCO SOBRINHO, **Manoel de. Curso de Direito Administrativo**, São Paulo, Saraiva, 1979, p. 266, 1ª e única edição (esgotada).

LAZZARINI, Álvaro. **Direito Administrativo (Do Poder de Polícia)**, São Paulo, Seção de Publicações da Academia de Polícia Militar do Barro Branco, 1982, p. 87; ob. cit., Imprensa da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, agosto de 1985, p. 25.

TFR, **Suspensão de Segurança n° 4.405 – SP**, In Diário da Justiça da União, de 07.12.1979.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 6023: **informação e documentação** – referências – elaboração. Rio de Janeiro, 2002.

NBR 10520: **informação e documentação** – citações em documentos – apresentação. Rio de Janeiro, 2000.