

## A SEGURANÇA PÚBLICA E O APERFEIÇOAMENTO DA POLÍCIA NO BRASIL

ÁLVARO LAZZARINI\*

*1. Relação entre segurança pública e ordem pública. 2. As raízes da insegurança pública. 3. A ineficiência da polícia como causa de impunidade. 4. O aperfeiçoamento da prova na fase policial. 5. Ciclo da persecução criminal e ciclo de polícia. 6. Funções de polícia judiciária. 7. Polícia ostensiva e de preservação da ordem pública. 8. Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares. 9. Órgãos policiais federais. 10. Principais problemas da polícia: violência, corrupção e desvio de finalidade. 11. Atuação das Polícias Civis e Polícias Militares.*

### 1. Relação entre segurança pública e ordem pública

#### 1.1 Conceituação equivocada da ordem pública

A temática da ordem pública é muito pouco conhecida no Brasil. Para exemplificar, reproduzo inicialmente o conceito emitido no relatório dos juristas em 1980 durante o Fórum Criminalidade e Violência: “Esse conceito tem significação singular. Não deve ser pluralizado sob pena de desvio de funções específicas, *uma vez que a subversão da ordem pública não ocorre por força de atuações criminosas individuais*, mas sempre de atividades de cunho coletivo ou de repercussões genéricas”<sup>1</sup> (grifei). A obra não aponta quem foi o autor do equívoco, mas o fato é que juristas de renome acabaram firmando o relatório, por certo sem conhecer com a precisão necessária aquilo que estavam

\* Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

<sup>1</sup> *Criminalidade e violência*. Brasília, Ministério da Justiça, 1980, v. 1, p. 64.

assinando. Basta uma simples consulta ao art. 312 do Código de Processo Penal<sup>2</sup> para verificar-se a impropriedade do conceito acima.

## 1.2 Ordem pública e segurança pública

Falar sobre segurança pública exige do doutrinador cauteloso a atitude de sempre reportar-se à ordem pública, em face da inter-relação existente entre esses conceitos. Igualmente a festejados administrativistas pátrios e europeus, entendo que a segurança pública é um aspecto da ordem pública, concordo até que seja um dos seus elementos, formando a tríade ao lado da tranqüilidade pública e salubridade pública, como partes essenciais de algo composto. Saliento que não é uma ordem pública reduzida como já se interpretou.

O eminente Diogo de Figueiredo Moreira Neto<sup>3</sup> entende que a relação entre ordem pública não é de todo para parte, mas de “efeito para causa”, concluindo que a “segurança pública é o conjunto de processos políticos e jurídicos destinados a garantir a ordem pública na convivência de homens em sociedade” (grifei).

A divergência, mais bem analisada, não é tão profunda quanto parece, pois o todo é mesmo sempre efeito de suas partes, e a ausência de uma delas já o descaracteriza. Assim, não há conflito ao afirmar-se que *a ordem pública tem na segurança pública um dos seus elementos e uma das suas causas*, mas não a única.

Ao afirmar que a “segurança pública é o conjunto de processos (...)”, Diogo de Figueiredo Moreira Neto superdimensiona e aproxima o conceito doutrinário da sua materialização, pois processo, sob o prisma jurídico, é a série ordenada de atos sucessivos, entremeando-o com o conceito de defesa pública: “Conjunto de atitudes, medidas e ações adotadas para garantir o cumprimento das leis de modo a evitar, impedir ou eliminar a prática de atos que perturbem a ordem pública.”<sup>4</sup>

A ordem, assim como a segurança são valores etéreos, de difícil aferição e não é por acaso que publicistas de renome mundial, sucessivamente, atravessaram séculos a estudá-las, tal a complexidade que oferecem. Pode-se afirmar com certeza que *a ordem pública é, sempre, efeito de uma realidade nacional* que brota da convivência harmônica resultante do consenso entre a maioria dos homens comuns, variando no tempo e no espaço em função da própria história. O arcabouço jurídico que o Estado proporciona à sociedade é simples

<sup>2</sup> Código de Processo Penal. Decreto-lei nº 3.689. Rio de Janeiro, 1974, p. 102.

<sup>3</sup> Moreira Neto, Diogo de Figueiredo. Revisão Doutrinária dos conceitos de ordem pública e segurança pública. *Revista de Informação Legislativa*; Brasília; Senado Federal; n. 107, p. 152, 1987.

<sup>4</sup> Escola Superior de Guerra. *Manual básico*. 1986, p. 194.

tradutor dessa ordem. Evidentemente às elites intelectuais do país cabe papel importante, pois mercê de sua bagagem cultural pode e deve mostrar os caminhos para a evolução dos componentes, que intelectuais do porte de Paul Bernard, Louis Rolland, Santi Romano, Marcel Waline, Blaise Knapp, entre outros, tão bem delinearam ao conceituar a ordem pública, conforme traduzi no *Direito administrativo da ordem pública*.<sup>5</sup>

Mas alerto que tais caminhos não podem ser impostos quer pelo Estado, quer pelas elites, sob pena de resvalar para a ilegitimidade, insustentável nestes tempos de democracia. Com certeza a solução do problema está na sensibilidade dos políticos em aferir corretamente os anseios do povo e atendê-los na formulação e implementação das políticas públicas. Concordo com Diogo de Figueiredo quando afirma: “A ciência política tem observado que a deterioração dos sistemas políticos começam pelo comprometimento crônico da ordem pública, um indício preocupante para o Brasil.”<sup>6</sup>

Quero observar que o objetivo aqui é tratar apenas da ordem pública no seu aspecto da segurança, onde está inserida a criminalidade, sem aprofundar-se nos aspectos da tranqüilidade e da salubridade.

## 2. As raízes da insegurança pública

### 2.1 Os fatores sociais como geradores da criminalidade

Conforme explanei, a criminalidade insere-se no conceito de segurança pública, aspecto da ordem pública, por sua vez, contida na ordem social. Entender esse encadeamento doutrinário é importante para o estudo aprofundado da questão.

Na seqüência, creio ser relevante abordar as posições divulgadas em diversos trabalhos sobre a criminalidade, onde buscou-se as origens dos atos que ferem a segurança pública, os quais chamo de geradores da insegurança.

O relatório dos juristas reunidos no Fórum Criminalidade e Violência, em 1980,<sup>7</sup> já apontava como fatores sociais geradores da insegurança os seguintes:

- a) o crescimento populacional acelerado;
- b) a má distribuição demográfica;
- c) a distribuição inadequada de renda;

<sup>5</sup> Lazzarini, Alvaro *et alii*. *Direito administrativo da ordem pública*. 2. ed. Rio de Janeiro. Forense, 1987.

<sup>6</sup> Moreira Neto, Diogo de Figueiredo. *Exposição na Polícia Militar em São Paulo*. a 6.8.91.

<sup>7</sup> *Criminalidade e violência*. Brasília, Ministério da Justiça, 1980, v. 1, p. 19-33.

- d) a falta de planejamento familiar;
- e) as favelas e conglomerados;
- f) o problema do menor.

Posteriormente, explanando o assunto em Belo Horizonte, o Prof. José Alfredo de Oliveira Baracho,<sup>8</sup> citando Heitor Luiz Gomes de Almeida, alinhou como causadores da insegurança pública, entre outros:

- a) a facilidade do cidadão em se armar;
- b) o menor abandonado;
- c) a proliferação dos entorpecentes;
- d) a violência urbana.

Por sua vez, Diogo de Figueiredo<sup>9</sup> localizou as seguintes causas da insegurança pública:

- a) a miséria e sua exploração política;
- b) a provocação ao consumo pelos meios de comunicação;
- c) a natalidade irresponsável;
- d) o abandono pela administração pública da infra-estrutura sanitária e educacional.

Para a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidade de São Paulo (Fipe/USP), que elaborou o Índice de segurança pessoal e da propriedade: indicadores de crime e violência,<sup>10</sup> os determinantes da violência são:

- a) a falta de programas assistenciais;
- b) o desemprego dos mais jovens;
- c) a carência de educação.

Pedro Franco de Campos, Secretário da Segurança Pública em São Paulo, concorda que as causas da violência urbana estão, entre outras, no “desorde-

<sup>8</sup> Baracho, José Alfredo de Oliveira. *Polícia Militar e Constituinte*. Belo Horizonte, Barvalle, 1987, p. 73.

<sup>9</sup> Moreira Neto, Diogo de Figueiredo. A segurança pública na Constituição. *Revista de Informação Legislativa*, nº 109; Brasília, Senado Federal, n. 109, 1991, p. 137-8.

<sup>10</sup> Pastore, José et alii. *Relatório final — análise e elaboração de alguns indicadores econômicos e sociais para o Estado de São Paulo — índice de segurança pessoal e da propriedade: indicadores de crime e violência (Fipe/USP)*. São Paulo, 1987, p. 18-9.

namento das metrópoles e a conseqüente falta de saneamento, habitação, escolas e hospitais”, e mais: “que o desemprego e a desagregação familiar ajudam a engrossar o caldo da violência”.<sup>11</sup>

Em análise precisa, o Deputado Federal José dos Santos Freire, constituinte de 1988, abordou o tema da seguinte forma: “Não há como negar que, da miséria e da promiscuidade em que se vive nas favelas e nos mocambos, para o crime, a distância praticamente não existe. Não há como ignorar que o processo de ocupação territorial no Brasil se inverteu de uns tempos para cá, com o enfático êxodo rural para as zonas urbanas, precárias de infra-estrutura habitacional, de transportes, de saúde e assistências públicas e sobretudo de mercado de trabalho, mormente para a mão-de-obra desqualificada. Na fome o homem perde, em geral, o senso ético, o sentimento de solidariedade. Ignora a lei. Na fome, o instinto de sobrevivência determina o padrão de conduta: todo o clã se entrega ao crime — as filhas vão engrossar as fileiras da prostituição, e os varões o mundo da delinquência contra o patrimônio, não raras vezes com a prática do latrocínio. Enquanto isso, uma legião de cerca de 30 milhões de menores carentes pulula pelas vias públicas, notadamente nos grandes centros urbanos, de forma a preparar a futura população carcerária do País, marcados pelos estigmas da fome, da insanidade e da violência urbana, nada mais sabendo fazer nem em que pensar senão no crime.”<sup>12</sup>

O notável cientista político Hélio Jaguaribe,<sup>13</sup> divulgando trabalho do Instituto de Estudos Políticos e Sociais (IEPS), do qual é presidente, mostrou de forma preocupante o crescimento da pobreza no País, coincidente com o aumento da criminalidade, apontando riscos de convulsão social e concluindo que a miséria e a falta de educação fundamentam os problemas brasileiros.

Galbraith sintetizou o problema ao afirmar: “A miséria é terrível, pior do que qualquer doença, em termos de sofrimento.”<sup>14</sup>

O *Jornal do Brasil*, conforme relato de 25 nov. 1979, descreveu a realidade brasileira com o seguinte texto: “Numa formulação precisa e dramática da percepção generalizada de medo e insegurança, frente à escalada da criminalidade violenta, o poeta Affonso Romano de Sant’Ana não hesitou em evocar ímagens de uma guerra civil, onde exércitos de marginais avançam contra uma sociedade e uma política excludentes: Há uma guerra nas ruas e o Governo não interfere (...) Os pobres já são assaltados pelos miseráveis. Quando eles

<sup>11</sup> Campos. Pedro Franco de. Criminalidade urbana — violência. *Folha de S. Paulo*, 28 ago. 1991.

<sup>12</sup> Freire, José dos Santos. *Manutenção da PM como responsável pelo policiamento ostensivo*. Polícia Militar e Constituinte, Belo Horizonte, Barvalle, 1987, p. 26.

<sup>13</sup> Jaguaribe, Hélio. Estudo indica crescimento da pobreza no País. *Folha de S. Paulo*, 23 abril 1991; p. 1-10.

<sup>14</sup> Galbraith, John Kenneth. *A era da incerteza*. São Paulo, Televisão Cultura, 1982. Cap. 10: A miséria e a distribuição da terra.

se tornarem todos uma classe, ou quando tiverem 'consciência de classe', virão contra o outro lado (...) Há um exército de 30 milhões escalando os muros de Roma."

Como se vê, há um consenso de que os geradores da insegurança estão localizados nas iniquidades sociais. É evidente que tais problemas, de ordem estrutural, são as causas da maior parte da criminalidade, cabendo a parte menor a fatores endógenos dos indivíduos, sobejamente tratados nos compêndios de criminologia.

## 2.2 As causas da criminalidade e a polícia

É importante esclarecer as causas da criminalidade para demonstrar que a polícia não tem sobre elas, enquanto organismo, qualquer responsabilidade; portanto *é um erro culpar-se a polícia pela expansão do crime*, quando sabemos que todo mal deve ser atacado sempre e principalmente nas suas origens, e aí, repito, está o papel do Estado em acertar ou não na formulação e implementação de políticas públicas, escoimando-as da demagogia, da fisiologia, do clientelismo, do classismo, do cartorialismo, do nepotismo, do paternalismo, do casuísmo e outras formas de imoralidades que infestam a administração pública brasileira. Creio ser preciso reavivar com urgência os princípios éticos no exercício do cargo público, tão bem tratados por Immanuel Kant,<sup>15, 16</sup> primeiro, ao abordar os motivos da razão pura prática e, depois, no apêndice sobre o desacordo entre a moral e a política a propósito da paz perpétua, pensamentos colocados em termos contemporâneos pelo também filósofo alemão, Jürgen Habermas<sup>17</sup> na excelente obra *Mudança estrutural da esfera pública*.

*A polícia cuida essencialmente das manifestações criminosas.* Atuando preventiva ou repressivamente ela está lidando com o indivíduo predisposto à ilicitude pelos fatores sociais já abordados ou endógenos, sobre os quais ela não tem e nem poderia efetivamente ter controle. *E mesmo assim, a polícia é apenas parte de todo um conjunto de órgãos que de forma sistêmica atuam no ciclo da persecução criminal.*

Isso não quer dizer que a nossa polícia seja perfeita, desmerecendo reparos. Muito ao contrário, o tratamento da insegurança pública deve ser feito nas suas causas e manifestações concomitantemente, e há muito a melhorar na polícia, como se verá mais adiante.

<sup>15</sup> Kant, Immanuel. *Crítica da razão prática*. Lisboa, Edições 70, p. 87-105.

<sup>16</sup> Kant, Immanuel. *A paz perpétua*. Porto Alegre; L & PM, p. 59-80.

<sup>17</sup> Habermas, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984.

### 3. O problema da impunidade

#### 3.1 As origens e a repressão da criminalidade

Conforme abordei exaustivamente na seção anterior, as origens da insegurança estão nas iniquidades sociais ou nos fatores endógenos dos indivíduos; isso quer dizer que estão explicadas as causas da criminalidade, porém não justificadas. Ocorrido o ilícito penal, é dever do Estado coibi-lo através da aplicação da pena. Como diz Hélio Tornaghi,<sup>18</sup> a despeito de tudo, “cabe à polícia evitar que o homem seja o lobo do homem (*homo homini lupus*), que o tráfico social se transforme na guerra de todos contra todos (*bellum omnium contra omnes*)”.

Cardoso de Melo Neto,<sup>19</sup> com maior alcance, abordou o assunto esclarecendo que “o serviço de segurança é um serviço típico do Estado: a insegurança não é apenas uma causa de lentidão no desenvolvimento social. É uma causa de retrogradação e de perecimento da coletividade”. Assim, é inequívoco o dever do poder público em *atuar paralelamente, tanto nas origens, como nas manifestações da insegurança pública*.

Ainda sobre as injustiças sociais, quero lembrar que o Brasil é um país em crescimento e conta com recursos territoriais imensos por ocupar e explorar, não se obrigando a repetir trágicas situações sociais, como por exemplo, a relatada por Galbraith ao abordar a fome na Irlanda de 1848, causadora da imigração para a América, em face da dramática escassez de terras, pois não havia para eles novas fronteiras a desbravar.<sup>20</sup> O Brasil, destarte, tem solução.

#### 3.2 A impunidade e seus reflexos sociais

A deficiência na punição da ilicitude gera a impunidade, que é fator acelerador da desagregação social e, portanto, ingrediente de risco para a estabilidade das instituições.

O Advogado José Carlos Dias sintetizou muito bem o problema ao afirmar: “Tratemos de enfrentar a questão da violência com olhos sociais, de preparar nossas polícias e nossa Justiça para que a impunidade não prospere.”<sup>21</sup>

<sup>18</sup> Tornaghi, Hélio. *Instituições de processo penal*. 2. ed., Rio de Janeiro, Saraiva, 1977, v. 2, p. 199.

<sup>19</sup> Melo Neto, Cardoso de. *A ação social do Estado*. 1917, p. 7.

<sup>20</sup> Galbraith, John Kenneth. *op. cit.*, cap. 1.

<sup>21</sup> Dias, José Carlos. Plebiscito: vida ou morte? *Folha de S. Paulo*, 3 jul. 1991, p. 1-3.

A questão da impunidade foi destacada também na matéria publicada pelo jornal *Folha de S. Paulo*, onde o Ministro Jarbas Passarinho demonstrou toda a sua preocupação com a questão ao afirmar que “a impunidade é o maior problema do País e estimula os atos freqüentes de violência e barbárie”;<sup>22</sup> ao que eu acrescentaria: dramaticamente explorados pelos órgãos de comunicação, que parecem não ter compromissos éticos com o ser humano. Longê de pensar-se em censura estatal; mas também não basta mostrar a barbárie para ganhar dinheiro dos anunciantes. É imprescindível veicular, concomitantemente, a mensagem de que aquilo não deve ser feito. Isso, em nome do esforço para recuperarmos a sanidade da nossa sociedade, visivelmente doente. Afinal, os órgãos de comunicação têm deveres sociais.

A manifestação do ministro não é sem motivo, pois a falta de punição para os ilícitos penais e irregularidades administrativas é fato extremamente preocupante no Brasil de hoje, até porque está levando ao descrédito os poderes constituídos e à radicalização. De um lado, surge como incentivo à prática delitiva e, de outro, leva à exigência de medidas extremas, como a atual campanha pela pena de morte, sintoma claro da desesperança da sociedade no papel do Estado em punir e recuperar o criminoso. Acredito que penas severíssimas, como a capital, não representam a solução do problema. A ação intimidatória da pena não reside tanto na graduação e sim na certeza de sua aplicação. *Não é a pena. É a certeza da pena.*

Ou, no dizer mais preciso de Cesare Bonesana, Marquês de Beccaria: “Não é o rigor do suplício que previne os crimes com mais segurança, mas a certeza do castigo (...). A perspectiva de um castigo moderado, mas inevitável, causará sempre uma impressão mais forte do que o vago temor de um suplício terrível, em relação ao qual se apresenta alguma esperança de impunidade.”<sup>23</sup>

Por sua vez, liga-se também à idéia de impunidade o retardamento da pena. A lentidão da instrução criminal, quer na fase informativa, nos chamados “rigorosos inquéritos”, quer na fase processual, transmite a sensação de que o infrator permanecerá impune.

A respeito, Beccaria explica: “Eu disse que a presteza da pena é útil; e é certo que, quanto menos tempo decorrer entre o delito e a pena, tanto mais os espíritos ficarão compenetrados da idéia de que não há crimes sem castigo; tanto mais se habituarão a considerar o crime como a causa da qual o castigo é o efeito necessário e inseparável.”<sup>24</sup>

<sup>22</sup> Passarinho, Jarbas. Passarinho diz que mal do país é a impunidade; *Folha de S. Paulo*, 18 fev. 1991, p. 1-5.

<sup>23</sup> Bonesana, Cesare. *Dos delitos e das penas*. Rio de Janeiro, Tecnoprint, p. 115.

<sup>24</sup> Id. *ibid.*, p. 110.

#### 4. A ineficiência da polícia como causa de impunidade

##### 4.1 O Juizado de Instrução Criminal

Vista a gravidade que representa a impunidade, cabe agora analisá-la no segmento que diz respeito a este trabalho, ou seja, aquele advindo de defeitos no ciclo da persecução criminal, mais especificamente, no ciclo de polícia.

Estou convencido de que o problema está principalmente na instrução criminal. Estudos sérios, realizados pelo Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB) e por juristas de porte, mostram que fundamentalmente *a origem dos erros está no verdadeiro afastamento do Poder Judiciário em relação ao início da instrução criminal*, sendo o restante mero acessório ou decorrente.

Para saná-lo de vez defendo a adoção do Juizado de Instrução Criminal no Brasil, cujo rito, adaptado às características brasileiras, detalhei no artigo Juizados especiais para julgamento das infrações penais de menor potencial ofensivo.<sup>25</sup>

Muito antes, nos idos de 1935, o célebre Vicente Ráo havia proposto magnífico projeto de Código de Processo Penal,<sup>26</sup> implantando em nosso País o Juizado de Instrução Criminal, não logrando êxito em face dos interesses do Estado Novo, que preferiu, através de decreto-lei, impor o modelo até hoje vigente, o qual não deu certo. Mas, apesar dos defeitos insanáveis, os quais, segundo o experiente Valentim Alves da Silva,<sup>27</sup> causam um atraso de 50 anos na nossa Justiça Criminal, mesmo assim é mantido.

Posteriormente, em 1979, o Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB), em comissão composta pelos eminentes advogados Laércio Pellegrino, Evandro Corrêa de Menezes e Sebastião Rodrigues Lima, também propôs a adoção do Juizado de Instrução Criminal inspirado em notável trabalho do jurista Thomas Leonardos, importando lembrar que o IAB carrega esta bandeira desde 1908.

O Juizado de Instrução Criminal é ainda defendido por Canuto Mendes de Almeida, ao tratar da contrariedade na formação da culpa.<sup>28</sup> E lembro que na Assembléia Nacional Constituinte o Juizado figurou nas diversas fases do Projeto de Constituição até que o denominado *centrão* o afastasse do texto, sendo a seguir destacado para votação em plenário, o que acabou não ocorrendo em razão das pressões corporativas feitas sobre os constituintes que o defendiam. Assim, fugiu-se ao debate e à votação da matéria no plenário da Assembléia Nacional Constituinte, pois se sabia que sua aprovação inexorável-

<sup>25</sup> Lazzarini, Alvaro. Juizados especiais para julgamento das infrações penais de menor potencial ofensivo. *Revista de Processo*, São Paulo, *Revista dos Tribunais*, n. 58, p. 99-109, abr./jun. 1991.

<sup>26</sup> Ráo, Vicente. Projeto de Código de Processo Penal. *Diário Oficial do Brasil*, Rio de Janeiro, Suplemento n. 221, 25 set. 1935.

<sup>27</sup> Silva, Valentim Alves da. *Pela realização da Justiça*; Relator Policial, out. 1986.

<sup>28</sup> Almeida, Canuto Mendes de. *Princípios fundamentais do processo penal*. p. 144-59.

mente ocorreria. Mas, se abortado foi do texto constitucional o instituto do Juizado de Instrução Criminal, o mesmo não se pode dizer do seu espírito, que continua presente no capítulo dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos da Carta, conforme atesta o art. 5º e seus incisos XI, XII, XLIX, LVI, LXI, LXII e LXV, entre outros.

Hélio Tornaghi, apesar da argumentação diversa da nossa e dos juristas citados, também apregoa a racionalidade do Juizado,<sup>29</sup> assim como o próprio Amândio Augusto Malheiros Lopes, ex-Delegado Geral da Polícia Civil de São Paulo, em matéria publicada pelo jornal *Diário Popular*, em 1986.<sup>30</sup>

Embora defendido por imensa gama de juristas, além dos citados, o Juizado de Instrução Criminal é apenas uma proposta e, neste trabalho, tenho que me ater à realidade da nossa instrução criminal, localizando nela, especificamente, as falhas da polícia, as quais servirão de base para os ajustes de competência que proponho ao final.

## 4.2 Deficiências da polícia na feitura das provas

Inicialmente quero afirmar que a velha máxima “a polícia prende e a Justiça solta” é um argumento enganoso, pois não revela a verdade por inteiro, cabendo perguntar: por que a Justiça solta? A resposta é simples: *solta porque houve extinção de punibilidade, prescrição, insuficiência de provas, ilegalidade na feitura das provas e outros vícios originários da fase policial*, ferindo os direitos do acusado que, irremediavelmente, terá de ser inocentado. *Eis aí a impunidade como fruto do trabalho policial deficiente.*

Noto com preocupação que *apesar de ser este, em nível policial, o fulcro do problema*, não há discussão suficiente sobre ele. No meu entender *será a partir da ineficiência na atuação que as polícias deverão preparar suas modificações estruturais*. É o caminho lógico entre objetivo e planejamento. Nesse sentido minha intenção é propor ajustes de ordem legal para viabilizar a solução prática do problema.

Analisemos então como está a coleta das provas na fase policial, observando que ela é feita em dois momentos. Primeiro a inicial, durante o atendimento da ocorrência e, depois, logo em seguida ou não, através das investigações complementares. As estatísticas oferecem indicadores importantes para essa análise, como se verá a seguir.

O jornal *Folha de S. Paulo*, de 2 jan. 1991, publicou: “O Departamento Estadual de Investigações Criminais (Deic) divulgou os seguintes números: não estão esclarecidos 3.200 homicídios e 400 casos de lesões corporais ocorridos

<sup>29</sup> Tornaghi, Hélio B. op. cit., p. 246.

<sup>30</sup> Rodolpho, Nellio. Delegado sugere transformação da polícia; *Diário Popular*; 18 jun. 1986, p. 8.

em 1990. Dos 500 crimes contra o patrimônio praticados por dia em São Paulo, a probabilidade de se chegar a um suspeito foi de apenas 10%.”<sup>31</sup>

Anteriormente, em precioso artigo para o mesmo jornal, os peritos criminais já haviam alertado para o problema, apresentando um dado alarmante ao afirmar: “Em mais de 97% dos casos, os locais do crime estavam adulterados, com pistas apagadas e provas desaparecidas”, concluindo que: “Há absoluta falta de coordenação das polícias na investigação de crimes complicados.”<sup>32</sup>

O jurista Walter Ceneviva, ao escrever A ciência da polícia constitucional, reconheceu o problema, citando o caso da Rua Cuba: “Mesmo adotando comportamento constitucional, o caso da Rua Cuba tem um lado macabro. A parte científica da polícia fez um levantamento inicial imperfeito. Os elementos colhidos foram logo contestados. Fico a imaginar o horror dos inocentes, dentre todas as pessoas próximas das vítimas, amigas ou parentes, com as sucessivas exumações de cadáver.”<sup>33</sup>

É ilustrativo do fenômeno a tese que o sociólogo Guaracy Mingardi<sup>34</sup> está preparando para apresentar ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp, sobre a qual concedeu entrevista à *Folha de S. Paulo*, afirmando em determinado trecho: “O sistema atual da Polícia Civil paulista parte do criminoso para o crime. Dá um pau no sujeito e ele confessa tudo. *Chega no Judiciário só a confissão, sem as provas. Dificilmente alguém é condenado só com a confissão.* Precisa-se de prova material. *Basicamente não há investigação nos crimes contra o patrimônio, a não ser roubo a banco e furto a mansão*” (grifei).

Poder-se-ia desenvolver várias teses abordando somente a ineficiência da polícia na produção da prova. Exemplo disso é a relação de títulos de artigos de jornais que, preocupado com o assunto, fui recortando e transcrevo a seguir:

a) Delegado não acompanha flagrante e juiz absolve o réu (*O Liberal*, Americana/SP, 1 fev. 1986);

b) Delegados culpam o dono pelo furto do carro (Nicolau Farah, *Folha da Tarde*, 21 ago. 1986);

c) Burocracia na polícia de São Paulo é obstáculo ao registro de crimes (*Folha de S. Paulo*, 26 out. 1986);

d) A investigação no caminho errado (*Correio Popular*, Campinas/SP, 4 fev. 1987);

<sup>31</sup> Tognolli, Cláudio Júlio. Polícia de São Paulo não esclareceu 3,2 mil crimes. *Folha de S. Paulo*, 2 jan. 1991, p. C-4.

<sup>32</sup> Tognolli, Cláudio Júlio. Polícia de São Paulo “estraga” as pistas e provas em 97% dos crimes. *Folha de S. Paulo*, 2 ago. 1990. p. C-1.

<sup>33</sup> Ceneviva, Walter. A ciência da polícia constitucional. *Folha de S. Paulo*, 12 fev. 1989.

<sup>34</sup> Mingardi, Guaracy. Apud Paiva, Marcelo Rubens. Sociólogo vira policial por dois anos para estudar corrupção e tortura. *Folha de S. Paulo*, 20 ago. 1991, p. 4-11.

- e) Mesmo sem provas, delegado indicia Jorginho hoje (*Folha de S. Paulo*, 20 abr. 1989, p. C-4);
- f) Deficiências na polícia científica inviabilizam investigação da Rua Cuba (*Folha de S. Paulo*, 26 abr. 1989, p. C-1);
- g) Mandado de prisão, um sistema falido — A Divisão de Capturas tem 70 mil mandados de prisão e apenas 18 investigadores para cuidar das buscas. Não dá conta (*Jornal da Tarde*, 11 set. 1989, p. 32);
- h) Crimes de 89 mostram que polícia é despreparada (*Folha de S. Paulo*, 25 dez. 1989, p. C-3);
- i) Polícia não apura roubo de avião do governador do MS (*Folha de S. Paulo*, 1990);
- j) Polícia perde controle de drogas apreendidas (*Folha de S. Paulo*, 11 abr. 1990);
- k) Caso do ácido ficou sem solução em São Paulo (*Folha de S. Paulo*, 29 abr. 1990);
- l) Principais casos policiais ainda estão sem solução em São Paulo (*Folha de S. Paulo*, 5 jul. 1990);
- m) Informantes ilegais trocam pistas por drogas, carros e favores da polícia (Cláudio Júlio Tognolli; *Folha de S. Paulo*, 24 set. 1990);
- n) Burocracia em São Paulo atrasa remoção de mortos para IML em até 12 horas (*Folha de S. Paulo*, 3 abr. 1991, p. C-1);
- o) São Paulo tem 105 mil mandados de prisão sem cumprir (Gilberto Nascimento, *Folha de S. Paulo*, 5 maio 1991, p. 4-7);
- p) Biônicos, os policiais que enfeitam gabinetes (Fausto Macedo, *Jornal da Tarde*, 6 maio 1991, p. 23);
- q) Brizola “cobra” ação da polícia (*Folha de S. Paulo*, 24 jul. 1991).”

#### 4.3 O abandono da investigação — demonstração estatística

Mas considero dos melhores estudos, senão os melhores, sobre a problemática da ineficiência policial, os trabalhos Crime e violência urbana: um projeto de pesquisa<sup>35</sup> e Análise e elaboração de alguns indicadores econômicos e

<sup>35</sup> Pastore, José et alii. *Crime e violência urbana: um projeto de pesquisa* (Fipe/USP). São Paulo, elaborado a pedido da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (Seplan); 1986, p. 140.

sociais para o estado de São Paulo,<sup>36</sup> ambos produzidos por técnicos absolutamente isentos, da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe) da Universidade de São Paulo (USP), e nos quais não se pode dizer que houve apenas o exercício de teorias jurídicas ou sociológicas, mas provou-se, matematicamente, que enorme quantidade de ações penais — mais de um terço — não é apreciada em razão de falhas na prova coletada durante a fase policial, isso sobre o universo das ocorrências que chegam à Justiça Criminal. Há, porém, aquelas — e isso é público e notório — que nem chegam e que correspondem a cerca de dois terços.

Verifique-se, por exemplo, o declínio progressivo do trabalho da polícia judiciária na Grande São Paulo, entre os anos de 1976 e 1986<sup>37</sup> conforme tabela a seguir.

Tabela

Total de ocorrências policiais e inquéritos instaurados  
Região da Grande São Paulo

| Anos | Ocorrências<br>policiais<br>(1) | Inquéritos<br>instaurados<br>(2) | (%)<br>(2) / (1) |
|------|---------------------------------|----------------------------------|------------------|
| 1976 | 261.726                         | 58.915                           | 22,5             |
| 1977 | 286.541                         | 83.972                           | 23,4             |
| 1978 | 348.715                         | 83.972                           | 24,0             |
| 1979 | 376.341                         | 84.059                           | 22,3             |
| 1980 | 358.097*                        | 73.440                           | 20,5             |
| 1981 | 373.744                         | 69.566                           | 18,6             |
| 1982 | 371.022                         | 65.875                           | 17,7             |
| 1983 | 394.370                         | 71.721                           | 18,2             |
| 1984 | 441.040                         | 78.433                           | 17,8             |
| 1985 | 535.949                         | 75.734                           | 14,1             |
| 1986 | 560.620                         | 72.206                           | 12,9             |

Fonte: Fundação Seade; *Anuário Estatístico* do Estado de São Paulo (vários); Secretaria de Estado dos Negócios da Segurança Pública; Polícia Civil de São Paulo; Deplan — Centro de Análise de Dados.

\* Dado estimado pelos autores.

<sup>36</sup> Pastore, José et alii. *Análise e elaboração de alguns indicadores econômicos e sociais para o Estado de São Paulo — índice de segurança pessoal e da propriedade: indicadores de crime e violência* (Fipe/USP). São Paulo, elaborado para a Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda, 1987, p. 186.

<sup>37</sup> Id. *ibid.*, p. 14.

Nota-se que, enquanto o número de ilícitos (registrados) cresce, o percentual de inquéritos decresce. *Aliás, não só declina o percentual mas também a própria quantidade de inquéritos em números absolutos*, isso, embora o organismo policial nunca tenha diminuído. Lembro que o índice de eficiência da polícia judiciária deve ser medido não pelo volume de ocorrências registradas mas pelo percentual de infrações penais devidamente apuradas. Sabendo-se que, no modelo vigente, a maioria das investigações praticamente acontece no decorrer do inquérito, é presumível a decadência dessa atividade em proporção semelhante.

Diante desse quadro, aflora naturalmente a seguinte pergunta: o que, então, estariam fazendo os policiais incumbidos da investigação? A resposta detalhada o leitor encontrará mais adiante, porém, de forma resumida, pode-se afirmar que a Polícia Civil está exercendo uma extensa gama de atividades de polícia administrativa, polícia preventiva e até ações de força; assim, não lhe sobra tempo para praticar a polícia judiciária nas apurações das infrações penais, sua missão constitucional, da maneira que seria desejável.

## 5. *Aperfeiçoamento da prova na fase policial*

### 5.1 Responsabilidade da Polícia Militar na prova criminal

Do exposto resulta evidente que a redução da impunidade no ciclo da persecução criminal depende do aperfeiçoamento da coleta das provas durante a fase policial. Particularizando a questão, tratarei primeiro da parte cuja responsabilidade cabe à Polícia Militar, qual seja o atendimento da ocorrência.

É o policial militar o homem do primeiro combate ao crime. É ele que faz a chamada *repressão imediata*, que enfrenta o fato no calor dos acontecimentos, sendo, pois, o posto avançado da Justiça. Portanto, urge prepará-lo melhor para tal mister. A sociedade e seus problemas evoluem muito rapidamente; os paradigmas de serviço da década de 80 não servirão mais para a década que se inicia. Um policial que, ao atender a ocorrência, não seja capaz de distinguir entre a preservação do local para a perícia, em casos graves, e a própria ação de busca das provas por sua iniciativa quando a situação exigir, não terá mais utilidade, podendo ser substituído facilmente devido ao seu pouco valor.

Ao atuar, o policial militar empregará seus conhecimentos técnico-jurídicos sobre o fato. É necessário saber com precisão que do seu ato de coleta e preservação da prova dependerá no final do ciclo a punibilidade, ou não, do acusado. Sem essa visão sistêmica, completa, entendo a relação entre causa e efeito, não vejo possibilidade de êxito.

Como tenho afirmado, a polícia não pode ter atuação empírica, sob pena de não prevenir eficientemente contra o fato delitivo e quando ocorrido na re-

pressão fazê-lo inadequadamente, comprometendo a persecução criminal. A postura de um policial militar como simples transportador de ocorrências não pode permanecer como pressuposto válido na mente dos homens que planejam uma polícia melhor. Esse é o ponto crucial a ser tratado.

Não estou apregoando para as praças de Polícia Militar a condição de peritos criminais na alta acepção do termo. Os peritos sempre existirão como expoentes de técnicas refinadas utilizadas na solução de casos intrincados.

O padrão ora proposto é o de um policial militar que ao realizar a *representação imediata*, ou seja, atender à ocorrência policial, saiba no mínimo:

- a) os limites precisos de sua competência legal e conseqüente autoridade;
- b) aplicar o poder de polícia, distinguindo entre as atividades de polícia *administrativa* e polícia *judiciária*;
- c) coletar provas e simultaneamente preservar locais de crime em casos que requeiram a presença de peritos e investigadores;
- d) nos casos de menor gravidade, coletar provas e realizar pequenas perícias como: levantamento de impressões digitais, marcas e manchas, fotografia, mensuração de frenagens, etc., isso quando a polícia judiciária não comparecer ao local;
- e) entender a participação e a importância de seu trabalho para a persecução criminal, conhecendo inclusive o órgão da administração pública e a justiça competente para dar continuidade ao que ele está fazendo.

Para atingir esse padrão de serviço deverão ser ampliados os currículos dos cursos de formação e especialização dos policiais militares. Para o Governador paulista Luiz Antonio Fleury Filho,<sup>38</sup> uma das maiores preocupações do Governo é justamente a qualidade dos serviços do Estado. Assim, diz ele: “Queremos melhorar o padrão de atendimento e recuperar a imagem e a noção de serviço público.”

Saliento que toda modificação na máquina administrativa da Polícia Militar não deve ser um fim em si mesma, mas sim visar primordialmente a adequação do exercício do comando à função aperfeiçoada, como proponho, do homem localizado na ponta da linha, que ao exercer o poder de polícia torna-se a razão existencial da Corporação.

O renomado Dalmo de Abreu Dallari<sup>39</sup> já demonstrara preocupação a respeito, ao afirmar: “O que é razoável, e mesmo necessário em conseqüência da

<sup>38</sup> Fleury Filho, Luiz Antonio. Fleury amplia quadros de funcionários. *Folha de S. Paulo*, 15 set. 1991, p. 1-11.

<sup>39</sup> Dallari, Dalmo de Abreu. *O desafio da polícia eficiente*. 1. Ciclo de Reformulação do Sistema Policial Brasileiro; São Paulo, PMESP; 1. sem. 1991.

complexidade adquirida pela vida social é a especialização das organizações policiais e seus setores, sem excluir o auxílio de especialistas não integrantes dos quadros da Polícia, para objetivos determinados, como a investigação científica ou a perícia técnica” (grifei).

## 5.2 A Polícia Civil e a investigação

Quanto à Polícia Civil o problema é mais complexo, pois se trata de voltá-la efetivamente para a investigação, aperfeiçoando-a concomitantemente. O quadro de ineficiência mostrado evidencia um grave despreparo no trato das provas criminais, isso porque a *Polícia Civil está pulverizada em afazeres que não dizem respeito à polícia judiciária*, desde as mais variadas funções de polícia administrativa até a polícia preventiva, com as agravantes da multiplicidade de carreiras, enfraquecedora da hierarquia, mais a falta de disciplina, culminando no descaso para com o cumprimento das ordens.

Para ilustrar, cito recente ofício ao Secretário da Segurança Pública de São Paulo, Procurador de Justiça Pedro Franco de Campos, em que o presidente do Sindicato dos Investigadores de Polícia do Estado de São Paulo, Guilherme Augusto Pires Neto, pediu a reestruturação da Polícia Civil queixando-se de que dentro da própria carreira ocorre “a falta de disciplina, gerando descontentamento, justamente pela ausência de hierarquia”. E elogiando a Polícia Militar: “Um sargento é subordinado ao tenente, um cabo é subordinado ao sargento, um princípio simples e justo, que representa a disciplina exemplar.”<sup>40</sup>

Ao contrário do esperado, após o advento da Constituição de 1988, a Polícia Civil não se voltou para a investigação com o ímpeto que uma determinação constitucional recomenda; ao contrário, viu-se proliferar a prática dos atos típicos de polícia ostensiva executados por seus integrantes, mediante o uso de viaturas, coletes e bonés, todos caracterizados, para identificação imediata do policial, numa ostensividade contrastante com o caráter discreto que qualquer investigação policial bem conduzida requer.

Da mesma forma, é impróprio à Polícia Civil efetuar rondas com viaturas ostensivas, sob o pretexto de que “a polícia tem que estar nas ruas”. Por certo deve estar, mas, no caso, seria mais importante que estivesse investigando discretamente as milhares de infrações penais que permanecem com autoria desconhecida. Deixo claro que minha posição não é isolada, o próprio Delegado Divisionário Paulo de Almeida Vinhas demonstrou, em ofício enviado à cúpula da Polícia Civil de São Paulo, sólida argumentação para a descaracterização das viaturas do Órgão.<sup>41</sup>

<sup>40</sup> Pires Neto, Guilherme Augusto. Estruturação da carreira. Ofício n. 233/91; *Revista O Tira*, maio 1991, p. 51.

<sup>41</sup> Vinhas, Paulo de Almeida. *O porquê da descaracterização das viaturas*. Ofício nº 026/91-JD; jornal *Sisesp*, jun./jul. 1991, p. 35.

Quero lembrar que a filosofia da polícia norte-americana é de que *a melhor prevenção contra o crime consiste na sua apuração eficaz*, até porque a atividade policial preventiva é limitada, pois, se a ostensividade por um lado inibe a prática delitiva, por outro alerta o indivíduo predeterminado ao crime, que passa a evitar o policial, agindo longe das suas vistas. Provas disso nos deu o jornal *Folha de S. Paulo* ao estampar, na primeira página do exemplar de 24 de agosto de 1991, seqüência de fotos onde o autor de um roubo na Praça da Sé, em São Paulo, pouco tempo depois cumprimentava tranqüilamente um policial militar, inclusive com aperto de mão, em local próximo dali. Fato semelhante voltou a ser estampado no dia 12 do corrente, quando um rapaz furtou o toca-fitas de um auto estacionado na Rua Jandaia, nesta capital, quatro minutos antes de policiais militares da RÔTA passarem pelo local, constatando o ilícito. Não se pode dizer nesses casos que o policiamento inexistiu.

A bem da verdade, cumpre dizer que a polícia *preventiva* não é a panacéia que alguns desavisados costumam alardear. Afinal ela não tem o dom de ser onipresente e seu trabalho só evolui se completado pela polícia judiciária.

Concluindo, volto a destacar a *importância da investigação*, na continuidade, ampliação, aprofundamento e formalização do trabalho iniciado pela polícia *ostensiva* e proponho para a Polícia Civil o seguinte:

- a) mudanças estruturais de maneira a voltar o máximo de seus efetivos para a atividade investigatória destinada à apuração das infrações penais;
- b) aperfeiçoamento da atividade mediante revisão e ampliação dos currículos dos cursos ministrados aos policiais civis.

Algumas medidas de ordem legal, viabilizadoras dos ajustes propostos às duas polícias, apresento ao final deste trabalho.

## 6. *Ciclo da persecução criminal e ciclo de polícia*

### 6.1 Visão geral dos dois ciclos

No Estado moderno, o ciclo da persecução criminal e o ciclo de polícia estão organizados de forma integrada e sistêmica, sendo inconveniente tratá-los isoladamente. É como um quebra-cabeça onde, alterada uma peça, forçosamente, ter-se-á de rever as outras que a cercam, ajustando o novo modelo. Daí a necessidade de conhecer em profundidade a questão antes de arriscar a proposição de mudanças, pois os problemas existentes em qualquer dos órgãos componentes desses ciclos, sejam estruturais ou circunstanciais, acabam por refletir nos demais.

Como regra, o modelo brasileiro de *ciclo de polícia*, fase onde ocorre a quase-totalidade dos atos de polícia (por vezes há resquícios na fase processual), divide-se em três segmentos ou fases:

- a) situação de ordem pública normal;
- b) momento da quebra da ordem pública e sua restauração;
- c) fase investigatória.

Por sua vez, o *ciclo da persecução criminal* composto por quatro segmentos começa na segunda fase do *ciclo de polícia*, havendo então a interseção entre eles, dessa forma:

- a) momento da quebra da ordem pública, ocorrendo ilícito penal;
- b) fase investigatória;
- c) fase processual;
- d) fase das penas.

## 6.2 Ciclo de polícia — início

Distintos os segmentos, faz-se importante estudá-los e compreendê-los perfeitamente. Assim, começo pelos conceitos ilustradores da *situação de ordem pública normal*, os quais, para melhor efeito, distribuo em tópicos:

- a) é a situação de *boa ordem*, onde reinam a *segurança pública*, a *tranqüilidade pública* e a *salubridade pública*.<sup>42</sup> As pessoas exercem suas atividades dentro da normalidade;
- b) nessa fase, atua a polícia *preventiva*, pondo em prática medidas asseguradoras da *ordem pública*, mediante ações dissuasivas, pela presença do policial fardado;<sup>43</sup>
- c) os atos são de polícia *administrativa*, chamada por Vedel<sup>44</sup> e Rivero<sup>45</sup> de *Polícia Geral, pois encarregada da ordem pública*; distingue-se da *Polícia Especial*, esta voltada para o uso da propriedade, ao comércio, à indústria e outras atividades onde a iniciativa privada sujeita-se ao controle do poder público;

<sup>42</sup> Knapp, Blaise. *Précis de droit administratif*. Bâle et Francfort-sur-le-Main, Editions Helbing & Lichtenhalm, 1980, p. 20.

<sup>43</sup> Moreira Neto, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*. 9. ed. Rio de Janeiro, Forense, 1990, p. 358-9.

<sup>44</sup> Vedel, Georges. *Droit administratif*. 3. ed. Paris, 1964. p. 569-70.

<sup>45</sup> Rivero, Jean. *Droit administratif*. 3. ed. Paris, 1965. p. 371.

d) imperam nesse segmento os princípios do direito administrativo, exercido pelo Poder Executivo, sendo desnecessária a participação do Poder Judiciário, salvo se provocado para examinar ato administrativo, específico, cuja legalidade seja questionada.<sup>46</sup>

### 6.3 Início do ciclo da persecução criminal — continuação do ciclo de polícia

O segundo segmento ocorre entre o instante da *quebra da ordem pública* e sua *restauração*: é o de menor duração no ciclo, mas nem por isso menos importante, pois é nele que tem início a persecução criminal, como explico:

a) a *quebra da ordem* ocorrerá quando um ou mais dos seus elementos — *segurança, tranqüilidade e salubridade* — for prejudicado. É a situação de anormalidade, comumente originária da ação perniciosa do homem, podendo excepcionalmente resultar de fatores naturais: neste caso, as providências esgotam-se na esfera da polícia *administrativa*;

b) quando a anormalidade resulta da ação humana, ela poderá configurar, ou não, um ilícito penal. Em havendo infringência de dispositivo tipificado nas leis penais, inicia-se a atividade de polícia *judiciária*, que pode ser comum ou militar,<sup>47</sup> estadual<sup>48</sup> ou federal,<sup>49</sup> dependendo da esfera de poder e da competência do órgão judicial que apreciará o fato, até porque *todo ilícito penal deveria ser levado ao conhecimento do Poder Judiciário*;

c) caso a ação humana violadora da ordem pública não configure ilícito penal, mas tenha ferido norma legal ou ainda a moralidade e os bons costumes imperantes na sociedade, a ação da polícia no sentido de coibi-la ainda ficará na esfera da polícia *administrativa*, enquadrando-se aí as chamadas sanções de polícia;<sup>50, 51</sup>

d) ocorrendo o ilícito penal, os atos de polícia que incidirem sobre ele serão de polícia *judiciária*, conhecida por polícia *repressiva*, que, na verdade, *auxilia* a repressão criminal, privativa do Poder Judiciário<sup>52</sup> e feita através da imposi-

<sup>46</sup> Meirelles, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 13. ed. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1987. p. 167-8.

<sup>47</sup> Constituição do Estado de São Paulo, 1989, art. 81, § 1º, e art. 140.

<sup>48</sup> Constituição da República Federativa do Brasil, 1988, art. 144, § 1º, IV.

<sup>49</sup> Código de Processo Penal Militar. Decreto-lei nº 1.001, de 21 out. 1969. Rio de Janeiro, Forense, 1975, arts. 7º e 8º, p. 203-6.

<sup>50</sup> Mayer, Otto. *Derecho administrativo alemán*. v. 2, p. 35.

<sup>51</sup> Moreira Neto, Diogo de Figueiredo. op. cit., p. 342-3.

<sup>52</sup> Rivero, Jean. op. cit., p. 479.

ção da pena. A linha de diferenciação entre a polícia *administrativa* e a polícia *judiciária* está na ocorrência, ou não, de ilícito penal. Neste caso o policial civil ou militar rege-se pelas normas do direito processual penal, estando suas ações sob a égide do Poder Judiciário, destinatário final da ocorrência, além do controle externo pelo Ministério Público, uma inovação da nova Carta.<sup>53,54</sup>

e) esta fase tem dois momentos importantes: a *eclosão* e a *duração*. A primeira é o instante em que se deflagra a anormalidade, havendo ou não ilícito penal, e a segunda é o período em que persiste a alteração da ordem, enquanto não restabelecida. Em havendo ilícito penal, é o período de flagrância que se segue. A atitude policial é de *repressão imediata*. As medidas tomadas pela polícia são de ofício, pois independem de autorização superior e visam, em qualquer hipótese, restabelecer a ordem pública, sendo utilizadas, sempre, *ações de contenção*.

A *terceira fase* ou *segmento* é a *investigatória* propriamente dita, apresentando as seguintes características:

a) inicia-se com a lavratura do auto de prisão em flagrante ou a instauração de inquérito policial, seja comum<sup>55</sup> ou militar<sup>56</sup> e, como na fase anterior, está sujeita às correições do Poder Judiciário<sup>57</sup> e ao controle externo do Ministério Público.<sup>58</sup>

b) nela é dada continuidade aos trabalhos da fase anterior, coletando-se outras provas ou ainda ampliando-se e aperfeiçoando as iniciais, dando prosseguimento às medidas repressivas, agora mediatas, com o fito de restaurar também a ordem jurídica, isso *mediante intensas investigações*, feitas de *forma discreta* para permitir seu êxito;

c) a *atividade investigatória* continua tendo valor informativo e caracteriza-se por ser *inquisitória*, já que não contempla o princípio do contraditório. Seu resultado é formalizado no relatório final do inquérito;

<sup>53</sup> Constituição da República Federativa do Brasil, 1988, art. 129, VII.

<sup>54</sup> Constituição do Estado de São Paulo, 1989, art. 94, IV.

<sup>55</sup> Código de Processo Penal, arts. 4º ao 23, p. 34-9.

<sup>56</sup> Código de Processo Penal Militar, arts. 9º ao 28, p. 206-17.

<sup>57</sup> Constituição da República, art. 5º, XXXV, LXII, entre outros: arts. 50 e 68 do Decreto-lei Complementar nº 3, de 27 ago. 1969, do Estado de São Paulo: Decreto (lei) nº 4.786, de 3 dez. 1930 — Regimento das Correições, que substituiu o Decreto (lei) nº 834, de 2 out. 1951. e Normas da Corregedoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo, entre outros; Constituição do Estado de São Paulo, 1989, art. 81, §§ 1º e 3º.

<sup>58</sup> Constituição da República, art. 129, VII; Constituição do Estado de São Paulo, art. 94, IV.

d) é, sem dúvida, a fase mais trabalhosa do ciclo de polícia, exigindo exaustivas diligências na exploração de pistas e alto grau de especialização técnico-científica, em especial nos exames dos indícios das provas. Infelizmente no Brasil, conforme demonstrei, as autoridades e a própria sociedade, entendo, não se têm apercebido da importância desta fase do trabalho policial, de alta relevância.

#### 6.4 Fim do ciclo de polícia — continuação do ciclo da persecução criminal

A seguir, entra-se na *fase processual* assim caracterizada:

- a) inicia-se pela denúncia do Ministério Público, oferecida com base no trabalho policial ou por iniciativa própria se o caso comportar;
- b) neste segmento, reina o princípio do *contraditório* e da *ampla defesa*, na completa aceção do termo, que revestem de valor jurídico todos os atos e provas praticados;
- c) a *instrução do processo* corre dentro das rígidas normas do direito processual, sob a presidência do magistrado, atuando a acusação, feita pelo Ministério Público, e a defesa mediante advogado;
- d) eventualmente, volta-se à fase investigatória do ciclo de polícia para o completamento ou produção de provas.

Finalmente, chega-se ao *último segmento* da persecução criminal ou à *fase da pena*, que tem enorme importância, pois é o ponto culminante de todo o trabalho iniciado no ciclo de polícia, apresentando os seguintes detalhes:

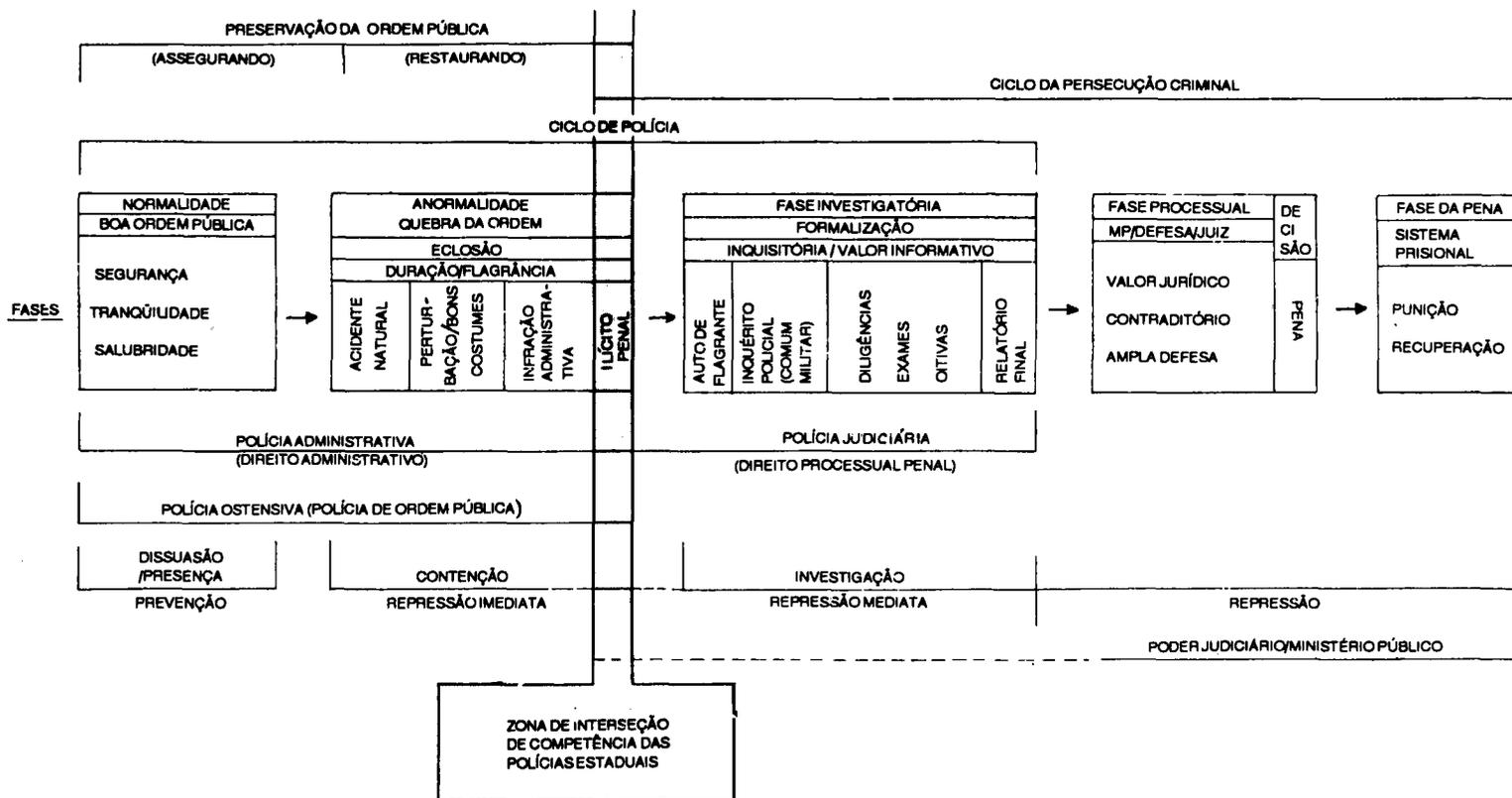
- a) é onde se efetiva a *repressão*, mediante aplicação da pena, a qual tem caráter punitivo, intimidatório e, concomitantemente, de recuperação do condenado para torná-lo apto a retornar ao convívio social;
- b) nessa fase, ganha destaque o *sistema prisional* ou penitenciário, como instrumento materializador do ciclo de polícia e do ciclo da persecução criminal. Das condições carcerárias depende parte do êxito de todo esse trabalho.

#### 6.5 Representação gráfica

Representando graficamente o *ciclo de polícia* e o *ciclo da persecução criminal* tem-se a figura 1.

## 6.5 Representação Gráfica

Representando graficamente o ciclo de polícia e o ciclo da persecução criminal tem-se a figura 1.



## 7. *Impropriedade de fixar-se exclusividade para as funções de polícia judiciária — polícia ostensiva com exclusividade*

### 7.1 Atividades de polícia judiciária exercidas obrigatoriamente pela polícia preventiva

Como tenho afirmado, a linha de diferenciação entre o que seja polícia *administrativa* e polícia *judiciária* é bem precisa, porque sempre será a ocorrência, ou não, de um ilícito penal,<sup>59</sup> com o que concorda Maria Sylvia Zanella Di Pietro,<sup>60</sup> que honrosamente acaba de assumir a Cátedra de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

Mas essa divisa é doutrinária, pois na prática é impossível ser efetivada, eis que ela está incluída na segunda fase do ciclo de polícia, o qual só é divisível em segmentos, sendo inviável seccionar atividades dentro de um mesmo segmento, conforme demonstro.

*O órgão policial que está exercendo atividade de polícia preventiva — polícia administrativa — diante do ilícito penal que não conseguiu evitar, passa, automática e imediatamente, ao exercício da atividade de polícia repressiva — polícia judiciária.* Seria inadmissível que ele assim não pudesse proceder. Agindo dessa maneira, o órgão estará restaurando a ordem pública naquele momento e local, e mais, fazendo atuar as normas do direito processual penal, terá em vista o sucesso da persecução criminal, pois não podem ser perdidos os elementos indispensáveis à realização da Justiça Criminal.

No dizer de Zarzuela,<sup>61</sup> a divisão da Polícia em preventiva e repressiva está apenas “na maneira de agir da autoridade no exercício do poder de polícia”. Assim, afirma-se que o mais correto não é qualificar a atividade policial em *preventiva* ou *repressiva*, pelo órgão público que a exerce, mas sim, pela atividade de polícia em si mesma desenvolvida.

Da mesma forma entende Laubadère,<sup>62</sup> ao analisar a diferença entre as atividades de polícia *administrativa* e de polícia *judiciária*, dizendo que “na realidade das coisas a distinção não é simples, porque a operação em causa guarda a sua própria natureza, independentemente de seu autor e também por certos funcionários e autoridades possuírem dupla qualidade de agir tanto na qualidade de autoridade administrativa, como ainda na qualidade de oficial de polícia judiciária”.

<sup>59</sup> Lazzarini, Alvaro. Limites do poder de polícia. *O Alferes*, Polícia Militar do Estado de Minas Gerais, n. 15, p. 13, 1987.

<sup>60</sup> Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. São Paulo, Atlas, 1990, p. 89-90.

<sup>61</sup> Zarzuela, José Lopes. *Enciclopédia Saraiva de Direito*. Saraiva, p. 173.

<sup>62</sup> Laubadère, André de. *Manual de droit administratif/spécial*. Paris, Presses Universitaires de France, 1977, p. 86-7.

Bem mais incisivo foi Hely Lopes Meirelles,<sup>63</sup> ao afirmar que “pode a Polícia Militar desempenhar função de polícia judiciária, tal como na perseguição e detenção de criminosos, apresentando-os à Polícia Civil para o devido inquérito a ser remetido oportunamente à Justiça Criminal. Nessas missões a Polícia Militar pratica atos discricionários, de execução imediata”. E nem poderia ser diferente, pois, ao praticá-los, o faz munida legalmente de autoridade policial e no exercício do poder de polícia, fazendo funcionar a auto-executoriedade, a coercibilidade e a discricionariedade, seus atributos.

Geraldo Amaral Arruda, íncrito desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, escrevendo sobre o assunto, teve oportunidade de concluir que “Quanto à Polícia Militar, também ela exerce funções auxiliares do Judiciário, quando atua na prevenção e repressão de crimes”.<sup>64</sup> E que foi instituída para tanto, pois todos sabem e reconhecem, como já reconheceram, também, sucessivos textos constitucionais, inclusive o vigente.

Com sua sabedoria, José Cretella Júnior,<sup>65</sup> tratando da Polícia Militar, alerta para a questão, observando que “no Brasil, a distinção da polícia judiciária e administrativa, *de procedência francesa e universalmente aceita*, menos pelos povos influenciados pelo direito inglês (Grã-Bretanha e Estados Unidos) não tem integral aplicação, porque a nossa polícia é mista, cabendo ao mesmo órgão, como dissemos, atividades preventivas e repressivas” (grifei).

O saudoso Coriolano Nogueira Cobra,<sup>66</sup> quando delegado de polícia, reconheceu que “o policial uniformizado executa, normalmente, trabalho de *natureza preventiva*, consistente no policiamento *ostensivo*. Em razão dessa atividade, é ele, geralmente, o primeiro a tomar conhecimento de ocorrências criminosas. Deve, então, dar aviso à autoridade policial competente, preservar os locais de crimes e anotar dados referentes aos envolvidos nos acontecimentos e às pessoas que possam auxiliar, com informações, no esclarecimento dos fatos e, ainda, de características de coisas materiais também relacionadas com os acontecimentos. *Essas providências não podem deixar de ser consideradas como de natureza repressiva*” (grifei).

A legislação infraconstitucional é muito clara a respeito do assunto, pois detalhando os dispositivos constitucionais, ao tratar da competência das Polí-

<sup>63</sup> Meirelles, Hely Lopes. Polícia de manutenção da ordem pública e suas atribuições. In: *Direito administrativo da ordem pública*. 2. ed., Rio de Janeiro, Forense, 1987, p. 154-5.

<sup>64</sup> Arruda, Geraldo Amaral. Da função correicional do juiz de direito como atividade independente do poder hierárquico ou disciplinar. *Revista Jurisprudência do TJESP*, Lex Editora, v. 89, p. 32, 4. b.ºm. 1984.

<sup>65</sup> Cretella Júnior, José. Polícia Militar e poder de polícia no direito brasileiro. In: *Direito administrativo da ordem pública*. 2. ed. Rio de Janeiro, Forense, 1987, p. 173.

<sup>66</sup> Cobra, Coriolano Nogueira. *Manual de investigação policial*. 5. ed. São Paulo, Sugestões Literárias, 1976, p. 21.

cias Militares, lhes atribuiu atividades preventivas e repressivas.<sup>67,68</sup> Nesse ponto, convém esclarecer que meu entendimento quanto à repressão citada é de que ela está limitada àquela imediata — segunda fase do ciclo de polícia — pois a ampla — terceira fase — cabe inegavelmente às Polícias Cíveis.

Deve-se entender que a Constituição Federal de 1988 não deu a nenhuma das Polícias Estaduais o ciclo completo, até porque se assim o fizesse prejudicaria a possibilidade de existência da outra. A própria Polícia Federal só detém o ciclo completo quando se trata do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, ainda assim, sem exclusividade, pois sua competência é concorrente com a de outros órgãos públicos.

Tal entendimento está claramente demonstrado na evolução do Projeto de Constituição onde os Constituintes fizeram por retirar da competência da Polícia Civil a função de polícia preventiva, que chegou a constar no Projeto. Com isso ficou claro o espírito constitucional de bipartir o ciclo de polícia, estando conseqüentemente derrogada toda legislação anterior que o contrarie.

Reconheço que a bipartição gerou implicações doutrinárias e legais as quais devem ser tratadas à luz do interesse público *in casu*, o aperfeiçoamento das polícias para melhoria da prova e conseqüente redução da impunidade.

## 7.2 Atividades de polícia judiciária exercidas por outros órgãos

Mas não é só a polícia *ostensiva* que realiza funções de polícia *judiciária*. O próprio Poder Judiciário, quando houver indício de prática de crime por parte de magistrado, é que se encarrega das investigações, isso através do Tribunal ou Órgão Especial competente sendo vedado à autoridade policial, civil ou militar, fazê-lo.<sup>69</sup>

Também ao Poder Legislativo incumbe as atividades de polícia *judiciária* sobre seus membros, havendo ainda a polícia *judiciária militar* tanto na esfera estadual quanto na federal, regulada em dispositivos legais citados neste trabalho.

Tudo isso demonstra a impossibilidade de prever-se em norma legal a exclusividade nas funções de polícia *judiciária* destinadas constitucionalmente a cargo das Polícias Cíveis, embora, como afirmei, elas devam ser entendidas de forma ampla, mas não exclusiva.

Aliás, há uma impropriedade no art. 144, § 1º, IV, da Constituição Federal, que fixou “exclusividade” para a Polícia Federal nas funções de polícia

<sup>67</sup> Decreto-lei n. 667, de 2 de julho de 1969, art. 3º, b, c.

<sup>68</sup> Lei n. 616, de 17 de dezembro de 1979, de São Paulo, art. 2º, II e III.

<sup>69</sup> Lei complementar n. 35, de 14 de março de 1979 (Lei Orgânica da Magistratura), art. 33, parágrafo único.

*judiciária* da União, pois as características e limitações da atividade são as mesmas da polícia *judiciária estadual*, mudando apenas a esfera de poder. Note-se que sequer houve exceção para a polícia *judiciária militar*, a exemplo do previsto no § 4º do mesmo artigo. Com toda certeza caberá emenda constitucional supressiva da mencionada “exclusividade”, por sua absoluta inviabilidade, dada a colidência retroanotada.

### 7.3 Exclusividade da polícia ostensiva

No que toca à polícia *preventiva — ostensiva* — a situação é diferente, pois sua forma de atuação permite a exclusividade. Sua formação, distribuição geográfica e as características de ostensividade das funções que desempenha viabilizam e aconselham a *exclusividade* ou a unicidade do órgão à qual compete. É, inclusive, importante para a população enxergar uniformidade na polícia *preventiva*, pois com ela terá o relacionamento direto e pessoal a dar-lhe a segurança que tanto necessita. A multiplicidade de cores das viaturas e nas vestimentas confunde as pessoas e dilui a imagem da polícia.

Disso não discordou o legislador ao prever que compete às Polícias Militares executar com exclusividade, ressalvadas as missões peculiares das Forças Armadas, o policiamento ostensivo, fardado, planejado pela autoridade competente, a fim de assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos.<sup>70,71</sup>

Saliento que não há qualquer incompatibilidade entre a nova Carta e estes dispositivos, até porque eles não contrariam nem extrapolam a vontade constitucional, limitando-se a complementá-la, estando eles, portanto, recepcionados pela Constituição de 1988.

Na seqüência, o Decreto Federal nº 88.777, de 30 de setembro de 1983, vem pormenorizar o dispositivo acima, fixando, entre outras coisas, os tipos de policiamento (ostensivo geral, urbano e rural; de trânsito; florestal e de mananciais; rodoviário e ferroviário, nas estradas estaduais; portuário; fluvial e lacustre; de radiopatrulha terrestre e aérea; de segurança externa dos estabelecimentos penais do Estado; outros, fixados em legislação da unidade federativa) e a impossibilidade de sua transferência, quer por delegação, quer por acordo ou convênio (art. 45 do mesmo diploma legal), tudo isso amparado pelo art. 22, XXI, da Constituição Federal, que prevê a competência da União para, privativamente, estabelecer as normas gerais que vão regular as Polícias Militares, princípio cujo objetivo é dar às corporações um padrão nacional de organização, extremamente útil nas ações normais de polícia de

<sup>70</sup> Decreto-lei n. 667, de 2 de julho de 1969, art. 3º, letra a.

<sup>71</sup> Lei n. 616, de 17 de dezembro de 1979, de São Paulo, art. 2º, inciso I.

preservação da ordem pública e excepcionais de defesa territorial, ambas indiscutivelmente atividades de valor nacional que, portanto, prevalecem sobre os interesses das unidades federativas.

Nesse aspecto, Diogo de Figueiredo Moreira Neto<sup>72</sup> explica: “A competência de *polícia ostensiva* das Polícias Militares só admite exceções constitucionais expressas: as referentes às polícias rodoviária e ferroviária federais (art. 144, §§ 2º e 3º), que estão autorizadas ao exercício do *patrulhamento ostensivo*, respectivamente, das rodovias e das ferrovias federais. Por patrulhamento ostensivo não se deve entender, conseqüência do exposto, qualquer atividade além da fiscalização de polícia: *patrulhamento* é sinônimo de *policciamento*. A outra exceção está implícita na atividade-fim de defesa civil dos Corpos de Bombeiros Militares. O art. 144, § 5º se refere, indefinidamente, a *atribuições legais*, porém esses cometimentos, por imperativo de boa exegese, quando se trata de atividade de *polícia de segurança pública*, estão circunscritos e limitados às atividades-meio de preservação e de restabelecimento da ordem pública, indispensáveis à realização de sua atividade-fim, que é a *defesa civil*. O limite, portanto, é *casuístico*, variável, conforme exista ou não a possibilidade de assumir, a Polícia Militar, a sua própria atividade-fim em cada caso considerado.”

Concluindo, reafirmo que as atividades de polícia *judiciária*, a cargo das Polícias Cíveis, devem ser entendidas de maneira ampla, porém com as exceções que alinhei, não admitindo exclusividade, ao passo que as atividades de *polícia ostensiva* admitem perfeitamente a condição de exclusividade, cabendo integral e privativamente às Polícias Militares.

## 8. Polícia ostensiva e de preservação da ordem pública

### 8.1 A polícia ostensiva

A nova Carta institucionalizou, com dignidade constitucional, a polícia ostensiva cuja atividade de policiamento já tinha previsão legal antecedente à Constituição de 1988. Assim, deu-lhe dimensão ampla, abrangendo todas as fases da atividade policial onde o homem que a executa, isoladamente ou em formação de tropa, seja identificado de relance, quer pela farda, quer pelo equipamento ou viatura.

Para o exercício da polícia preventiva, não resta dúvida, é *conditio sine qua non* a ostensividade. É justamente a presença do policial fardado ou da viatura caracterizada que inibe a conduta delitiva. Essa é a forma direta de

<sup>72</sup> Moreira Neto, Diogo de Figueiredo. *A segurança pública na Constituição*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, Senado Federal, n. 109, p. 147-8, 1991.

prevenção, pois existe a indireta, resultante da atividade repressiva exercida no ciclo da persecução criminal.

Sendo a polícia ostensiva eminentemente preventiva, é, portanto, administrativa, desempenhando também funções repressivas, ou de polícia judiciária, limitada à repressão imediata, como examino amiúde neste trabalho.

No entender de Diogo de Figueiredo Moreira Neto,<sup>73</sup> “a *polícia ostensiva*, afirmo, é uma expressão nova, não só no texto constitucional, como na nomenclatura da especialidade. Foi adotada por dois motivos: o primeiro, já aludido, de estabelecer a *exclusividade* constitucional e, o segundo, para marcar a *expansão* da competência policial dos policiais militares, além do ‘policia-mento’ ostensivo. Para bem entender esse segundo aspecto, é mister ter presente que o policiamento é apenas uma fase da atividade de polícia. A atuação do Estado, no exercício de seu poder de polícia, se desenvolve em quatro fases: a *ordem* de polícia, o *consentimento* de polícia, a *fiscalização* de polícia e a *sanção* de polícia”. E continua observando que “o *policia-mento* corresponde apenas à atividade de *fiscalização*; por esse motivo, a expressão utilizada, *polícia ostensiva*, expande a atuação das Polícias Militares à integralidade das fases do exercício do poder de polícia. O adjetivo ‘ostensivo’ refere-se à ação pública da dissuasão, característica do policial fardado e armado, reforçada pelo aparato militar utilizado, que evoca o poder de uma corporação eficientemente unificada pela hierarquia e disciplina”.<sup>74</sup>

## 8.2 A preservação da ordem pública e a competência residual da Polícia Militar

Da mesma forma, a Carta Política também evoluiu ao atribuir às Polícias Militares não mais a manutenção da ordem pública, como antes, e sim a preservação dessa ordem.

A exegese do art. 144 da Carta, na combinação do *caput* com o seu § 5º, deixa clara que “na preservação da ordem pública a competência residual de exercício de toda atividade policial de segurança pública, não atribuída aos demais órgãos, cabe à Polícia Militar”.

A extensa competência da Polícia Militar na preservação da ordem pública engloba, inclusive, a competência específica dos demais órgãos policiais, no caso de falência operacional deles, a exemplo de greves ou outras causas, que os tornem inoperantes ou ainda incapazes de dar conta de suas atribuições, funcionando, então, a Polícia Militar como a verdadeira *força pública* da sociedade, como previsto na bicentenária Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão.

<sup>73</sup> Moreira Neto. Diogo de Figueiredo. op. cit., p. 146-7.

<sup>74</sup> Id. *ibid.*, p. 339-43.

### 8.3 Manutenção e preservação da ordem pública

A propósito, cumpre analisar a diferença entre *manutenção* e *preservação*, ambas de origem latina, sendo necessário reportar-se ao vocabulário italiano na busca de suas raízes e melhor significado.

Manutenção vem de manter. Segundo Zingarelli,<sup>75</sup> “Mantenére / mante’ nere (lat. *mānu tenēre* ‘tenere con la mano’). Far continuare ad essere, far durare resistere. Provvedere con mezzi adeguati al funzionamento. Proteggere, defendere.”

Manutenção ou “Manutenzióne / atto, effetto del mantenére q. c. efficiente ed in buono stato.”

Enquanto *preservar* ou “preservàre / preser’vare (lat. *tardo praeservare*, comp., di pra’pre’ e servāre ‘serbare’). Tenere lontano o salvaguardare da danni, pericoli. Difendere. Conservare integro, intatto”.

Na tradução para o português, feita por João Amêndola,<sup>76</sup> “Mantenére é manter, sustentar, prover alguém do necessário / observar a promessa; sustentar; conservar.” Enquanto *preservare* é “preservar; conservar; pôr ao seguro; defender; resguardar”.

Para o Prof. Francisco da Silveira Bueno,<sup>77</sup> *manutenção* significa “manutenção, sustento, conservação, alimentação. Lat. *manutere*, lat. medieval *manutentionem*”. Enquanto *preservação* é “medida que se toma para proteger alguma coisa de causas que a possam deteriorar, estragar. Evitação; prevenção; conservação; defesa”.

Aurélio Buarque de Holanda<sup>78</sup> explica: “*Manutenção*. Ato ou efeito de manter; gerência; administração.” Ao passo que *preservação* significa “ato ou efeito de preservar”; e “*preservar*: livrar de algum mal; manter livre de corrupção, perigo ou dano; livrar; defender; resguardar”.

Nota-se com clareza a maior amplitude de *preservação* comparada com *manutenção*, sendo feliz o legislador constitucional na mudança do vocábulo, pela sua maior propriedade.

A preservação abrange tanto a prevenção quanto a restauração da ordem pública, no caso, pois seu objetivo é defendê-la, resguardá-la, conservá-la íntegra, intacta, daí afirmar-se agora com plena convicção que a polícia de preservação da ordem pública abrange as funções de polícia preventiva e a

<sup>75</sup> Zingarelli, Nicola. *Vocabolário della lingua italiana*. 10. ed. Bolonha, Zanichelli, 1970. p. 1.011-2 e 1.336.

<sup>76</sup> Amêndola, João. *Dicionário italiano-português*. São Paulo, Fulgor, 1961. p. 446 e 580.

<sup>77</sup> Bueno, Francisco da Silveira. *Grande dicionário etimológico-prosódico da língua portuguesa*. São Paulo, Saraiva, 1966. v. 5, p. 2.312; v. 6, p. 3.182.

<sup>78</sup> Ferreira, Aurélio Buarque de Holanda. *Pequeno dicionário brasileiro da língua portuguesa*. 11. ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1968. p. 773, 977.

parte da polícia judiciária denominada repressão imediata, pois é nela que ocorre a restauração da ordem pública, conforme demonstro na explicação sobre ciclo de polícia, particularmente nas duas primeiras fases.

## 9. A investidura militar da polícia ostensiva

### 9.1 A formação do policial militar

Dizem os menos avisados que as Polícias Militares são instituições militares, e não policiais.

Realmente, não é isso o que ocorre na atualidade; ao que se verifica, só as Polícias Militares formam policiais. Elas, em absoluto, não adaptam profissionais de outras áreas para a função policial. Formam policiais do mesmo modo que as escolas de Direito formam seus bacharéis, as de Engenharia os engenheiros, as de Medicina os médicos, etc.

O policial militar, bem por isso, recebe toda a gama de conhecimentos necessários à atividade policial, com especial destaque para os do universo jurídico e afins. Posso afirmar que o ensino policial militar tem hoje quatro vertentes: a técnica policial, na qual predomina o estudo do Direito e da Administração Pública; a técnica militar, para a formação da hierarquia, da condição física e uso dos armamentos e equipamentos; a moral, pela internalização da disciplina e da ética e, finalmente, a cultura geral, útil para o entendimento da diversidade de situações que a polícia enfrenta no dia-a-dia.

Afere-se, pelos currículos dos cursos para oficiais, que a carga horária nos diversos ramos do Direito Público, atinentes às funções de policial, atinge o somatório de 1.166 horas/aula, sendo 960 no Curso de Formação de Oficiais, 128 no Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais, e 78 no Curso Superior de Polícia.<sup>79</sup> Aliás, o elenco de matérias jurídicas é idêntico ao exigido nos concursos para o cargo de Delegado de Polícia, conforme se depreende dos editais.<sup>80</sup>

Essa formação, para os seus oficiais, é feita em nível de ensino superior<sup>81</sup> e também de pós-graduação. Para os praças, a formação e o aperfeiçoamento,

<sup>79</sup> Academia de Polícia Militar do Barro Branco/Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores da Polícia Militar do Estado de São Paulo — Relação de Matérias Jurídicas/1989 — Plano de Unidades Didáticas.

<sup>80</sup> Diário Oficial do Estado, Seção I, São Paulo, 28 out. 1989. p. 70. Edital de Concurso de Ingresso à Carreira de Delegado de Polícia — Matérias sobre as quais versarão as provas.

<sup>81</sup> Regulamento da Academia de Polícia Militar do Barro Branco (RAPMBB) aprovado pelo Decreto estadual nº 52.575, de 11 de dezembro de 1970, e Parecer nº 498/82, do Conselho Federal de Educação, homologado pelo Ministério da Educação e Cultura, em ato publicado no *Diário Oficial da União*, de 16 dez. 1982.

pelo óbvio, respeitam os respectivos graus de escolaridade, exigindo-se, atualmente, o primeiro grau completo para o ingresso como soldado PM.<sup>82</sup>

Com efeito, é de concluir-se que o ensino e a instrução nas Polícias Militares destinam-se às atividades policiais específicas da instituição. Nos casos excepcionais, quando houver convocação como força auxiliar ou reserva do Exército, o emprego será para as mesmas tarefas, porque não se pode exigir das Polícias Militares ações para as quais não foram preparadas, como resulta da simples leitura das Diretrizes Federais. Nestas, não se cogita de empregar essas instituições policiais estaduais como “força operativa militar”, ressalvadas as missões de defesa territorial, em caso de conflito externo, mas sim como “força operativa policial”, nos limites de sua formação.

## 9.2 Instituições policiais militares na Europa e nas Américas

A respeito deste tema, citando a monografia de Alaor Silva Brandão,<sup>83</sup> é possível dizer que, ao contrário do que se tem afirmado alhures, as polícias, na Europa e nas Américas, de modo geral, são militares ou militarizadas: “Na Itália a principal polícia, incluindo em seu serviço o de *polícia judiciária*, são os *Carabinieri*, organização eminentemente *militar*. Na França a *Gendarmerie* é uma organização militar, até mesmo subordinada ao Ministério do Exército, mas que também exerce funções de *polícia judiciária*, além da *polícia administrativa*. Na Espanha a ‘Guarda Civil’, a despeito do nome, é corporação militar, cujo posto máximo é de General e que faz até parte dos chamados ‘Ministérios Militares’. Em Portugal, após o 25 de abril, a Polícia foi reorganizada, criando-se a Polícia de Segurança Pública (PSP) que, como diz sua Lei Orgânica, tem ‘como órgão cimeiro o Comando Geral (...)’ e ‘Comandos Distritais’, sendo, portanto, uma organização paramilitar. Na própria Suíça, tradicionalmente avessa a guerras, sua *Gendarmerie* é considerada militar, por sua organização. Na América, especialmente nos Estados Unidos, o quadro não é uniforme. Cada Estado tem sua própria organização. Mas, mesmo assim, na maioria deles, a polícia, conquanto *civil*, é regida por hierarquia e disciplina *quase-militar*, como os norte-americanos gostam de classificar. No Chile, os *Carabineiros* são tropas do Governo Central e altamente *militarizadas*. Seria fastidioso aumentar o número de exemplos, mas na própria Inglaterra há cogitações de *militarização* da famosa Polícia Metropolitana,

<sup>82</sup> Decreto estadual n. 22.893, de 9 de novembro de 1984, que estabelece as condições de ingresso na PMESP, como soldado PM, e dá outras providências — art. 2º, inc. V. São Paulo, Lex, 1984.

<sup>83</sup> Brandão, Alaor Silva. *Ensaio sobre a unificação policial*. Publicação restrita da Escola de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores da Academia de Polícia Militar do Barro Branco. Curso Superior de Polícia (CSP-I/84), São Paulo, 1984. p. 63.

com vistas a uma prevenção mais eficiente (...)” (grifos do autor). Quero esclarecer que a *Gendarmerie* francesa é subordinada ao Ministère de la Défense Nationale.

Quanto à Polícia Metropolitana de Londres, Raymond Clift<sup>84</sup> explica que “Sir Robert Peel fue el primer inglés de alta visión que encontró una solución del problema de la criminalidad. Decidió que esa solución fuera un cuerpo protector, integrado por policías bien adiestrados, policías superiores aun a los de fuerza eficaz creada anteriormente por Fielding. Los principios seguidos por Peel en la creación de su fuerza policiaca, en 1829, han pasado a nosotros como ‘Principios de Peel’ y siguen siendo tan válidos como hacen cien años. Esos principios son los siguientes: 1) la policía debe ser estable, eficaz y organizada militarmente, bajo del control del gobierno. (...) Estos principios de organización del cuerpo policiaco resultaron ser acertados en Inglaterra. Así pues, la ciudad de Nueva York los copió quando organizó su primer cuerpo de policía municipal, en 1833” (grifei).

A essa pesquisa, no entanto, poder-se-ia acrescentar que, na República Portuguesa, a Guarda Nacional Republicana (GNR), que tem como dístico o “Pela Lei e Pela Grei”, ao longo de sua história, como instituição militar voltada para os interesses imediatos da comunidade lusitana, no sentido de, primordialmente, velar pela segurança e tranqüilidade dos cidadãos, é herdeira da tradição dos *corpos militares de polícia* criados naquela Nação, no decorrer do século XIX, como a “Guarda Real de Polícia”<sup>85</sup> o foi no ano de 1801.

Outrossim, em visita que fiz aos EUA, pude verificar, no local, que os policiais norte-americanos, também, são sargentos, tenentes, capitães, etc., ostentando também em seus uniformes, quando fardados, além de todo o material bélico-policial, as condecorações que os tornaram dignos de portá-las, ao mostrar que, mesmo que civis, são “quase militares”, como apontou o aludido monografista. E, continuando até o Canadá, o mesmo observei, verificando que a sua conhecida Polícia Montada, que é um verdadeiro símbolo nacional, mostrando os seus integrantes como verdadeiros heróis, tem nítido e insofismável *status* militar, ou quando não, *paramilitar*, como se queira.

### 9.3 Hierarquia e disciplina necessárias à instituição policial

A instituição Polícia Militar é hierarquizada e disciplinada. E o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo tem mostrado a razão da exigência do regular exercício dos *poderes hierárquico e disciplinar* na institui-

<sup>84</sup> Clift, Raymond E. *Como razona la policia moderna*. México, Editorial Letras, 1964. p. 30.

<sup>85</sup> GNR — Guarda Nacional Republicana. *A comunidade que somos ao serviço da comunidade*. Publicação da República Portuguesa.

ção, salientando, em mais de uma oportunidade, que “uma corporação, que se caracteriza pela rigidez da disciplina, tem a sua atividade voltada para a ordem e o interesse da coletividade e precisa se impor pela confiança, há que zelar para que o comportamento de seus membros se pautem pela mais estrita conformidade com os seus cânones naturais”.<sup>86</sup> E “a soma de comprovadas inadimplências — que, embora punidas, não corrigiram, não emendaram, nem intimidaram o militar (leia-se, o policial militar) — forma quadro caracterizador de seu despreparo para as difíceis funções a ele cometidas, quebrando a confiança que nele podiam depositar seus superiores”.<sup>87</sup>

Realmente, só através dos laços de *coordenação* e de *subordinação*, que caracterizam o *instituto da hierarquia*, o poder *hierárquico*, que é instrumental da Administração Pública, é possível assegurar a harmonia e a eficiência do aparelhamento administrativo, como já proclamou outro desembargador do Tribunal de Justiça de São Paulo, o saudoso Prof. Mário Masagão.<sup>88</sup>

A respeito da hierarquia, também Hely Lopes Meirelles,<sup>89</sup> citando Dughit, lembra que “o princípio do poder hierárquico domina todo o direito administrativo e deveria ser aplicado, ainda mesmo que nenhum texto legal o consagrasse”. E aí cabe a indagação, pelos exemplos diuturnos que os jornais publicam: o que dizer de instituição que, conquanto hierarquizada legalmente, o princípio do poder hierárquico, porém, não a domina?

A Polícia Militar é hierarquizada e dominada, como instituição centenária que é, pelo poder hierárquico, como, repete-se, tem reconhecido o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, nas hipóteses retrotranscritas.

Nos dias atuais, em que vicejam as reivindicações funcionais, com greves em setores nos quais são proibidas, o Cabo PM Valfredo Araújo Santos,<sup>90</sup> liderando diretores do Centro Social dos Cabos e Soldados da Polícia Militar do Estado de São Paulo e componentes de um grupo de trabalho, recebido pelo Comandante-Geral da Polícia Militar, falando na ocasião, “ressaltou o valor da *disciplina* e da *hierarquia*, e, em nome delas, afirmou que o verdadeiro canal para o encaminhamento dos anseios da tropa deve fluir através do Comando da Corporação, que está atento e tem feito chegar às mãos das

<sup>86</sup> Acórdão, por maioria de votos, do Segundo Grupo de Câmaras Cíveis do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em 6.9.79, nos Embargos Infringentes n. 279.714, de São Paulo, Relator Desembargador Pinheiro Franco. *Revista de Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo*. São Paulo, Lex, 1 bim. 1980, p. 62-225.

<sup>87</sup> Acórdão unânime da 5. Câmara Civil do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em 29.6.83, na Apelação Civil n. 29.177-1, de São Paulo, Relator Desembargador Costa Manso. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, fev. 1985, p. 592-9.

<sup>88</sup> Masagão, Mário. *Curso de Direito Administrativo*. 5. ed. São Paulo, Ed. RT, 1974. p. 16, n. 43; id. *ibid.* p. 71, n. 172.

<sup>89</sup> Meirelles, Hely Lopes. *op. cit.*, p. 82.

<sup>90</sup> Legião de idealistas. Boletim informativo para o público interno da Polícia Militar do Estado de São Paulo. *Guardiã do Estado*, São Paulo, v. 14, n. 10, p. 1, 1 maio 1985.

autoridades do estado todas as necessidades da PM para que a Milícia possa evoluir cada vez mais, preparada no sentido de assegurar a manutenção da ordem, o cumprimento das leis e o exercício dos poderes constituídos”.

Que melhor exemplo é esse do exato cumprimento do dever, daquele *múnus público* a que alude Hely Lopes Meirelles,<sup>91</sup> isto é, o de um encargo de defesa, conservação e aprimoramento dos bens, serviços e interesse da coletividade, sendo esse *múnus* a própria natureza da Administração Pública?

Na verdade, Shakespeare já proclamava, e Paulo Rónai,<sup>92</sup> no recente *Dicionário universal Nova Fronteira de citações*, transcreve que “os próprios céus, os planetas e seu centro / observam / grau, prioridade e lugar, / curso, proporção, estação, forma. / Função e hábito em seqüência e ordem” (grifei). E Ulisses, igualmente transcrito por Paulo Rónai, no mesmo verbete “hierarquia”, exclamava: “Ah! Quando se abala a hierarquia, / a verdadeira escada para todo grande intento, / o empreendimento corre perigo.”

Mais não é preciso para proclamar a razão da hierarquia em uma instituição policial com milhares de homens espalhados, nas cidades e nos campos, nos rios, no mar e no ar, em policiamento terrestre, fluvial, marítimo e aéreo.

E, a par da *hierarquia*, a correlata *disciplina*, cujo controle decorre do poder *disciplinar* da Administração Pública e que, no dizer de Marcelo Cactano,<sup>93</sup> tem o seu fundamento e razão de ser no interesse público e na necessidade de aperfeiçoamento progressivo do serviço público.

Daí por que fica patenteado que o *status* de militar do policial militar não torna híbrida ou incompatível a função policial do cargo. Não se vê como considerar híbrida a designação de policial militar, porque refere a expressão a um policial que tem o *status* de militar, nas suas prerrogativas e nos deveres que dele decorrem. Acreditar-se em contrário levaria àquela indagação se o policial civil é “policial” ou é “civil”, isto é, se há, para ele, hibridismo na designação do *status* de “civil”.

A propósito, Benedito Celso de Souza,<sup>94</sup> com precisão, afirma: “Não é a atividade exercida que torna o agente civil em militar ou vice-versa. O Correio Aéreo Nacional, de relevantes serviços prestados à Nação, só valoriza e enobrece os integrantes da Força Aérea Brasileira, que não passam a ser menos militares por executar missões consideradas civis. Os civis que atuam como profissionais indispensáveis em tarefas tidas como de natureza militar, den-

<sup>91</sup> Meirelles, Hely Lopes. op. cit., p. 58.

<sup>92</sup> Rónai, Paulo. *Dicionário universal Nova Fronteira de citações*. Verbetes hierarquia. Rio de Janeiro. Nova Fronteira, 1985, p. 436.

<sup>93</sup> Cactano, Marcelo. Apud Lazzarini, Álvaro. Do poder disciplinar na Administração Pública. Doutrina. *Revista de Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo*. Lex, 5. bim. 1980, p. 66-74.

<sup>94</sup> Souza, Benedito Celso de. Uma questão de ordem. *COPM em Notícias*, São Paulo, p. 6. set. 1991.

tro de organizações militares, não se tornam militares pelo simples exercício daquelas funções. Em suma, a função ou atividade não é, em si mesma, militar ou civil. O agente, sim, pode ser civil ou militar.” E continua: “Sua disciplina a torna exemplo de observância de preceitos e normas de seu regular funcionamento. É legalista, por excelência. Democrática, por natureza. Sua hierarquia lhe dá a equilibrada ordenação das funções e a definição da responsabilidade de cada um no cumprimento de missões, dentro e para a sociedade. A Polícia Militar não é hierarquizada e disciplinada porque é exceção, mas porque é organização bem constituída.” Concluindo: “Para que uma organização se encarregue da preservação da ordem pública, é exigível, antes de mais nada, que ela própria possua estabilidade interna mínima, como pré-requisito para sua atuação funcional. Que ela própria cultive a obediência à ordem e ao respeito entre seus membros. Que seu exemplo venha antes de seu poder de preservar ou restabelecer a ordem coletiva.”

#### 9.4 As Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares como forças auxiliares e reserva do Exército

O serviço militar, no Brasil, continua obrigatório, nos termos da lei (art. 143 da Constituição de 1988). É um *dever infungível*, como afirma Seabra Fagundes, citado por José Afonso da Silva,<sup>95</sup> ao justificar a razão dessa obrigatoriedade do serviço militar.

Bem por isso não é demais lembrar que *omnis civis est miles, a fortiori, individualmente*, todos os cidadãos em condições de convocação ou de mobilização para a ativa são considerados *reserva das Forças Armadas* do mesmo modo que os militares da reserva remunerada.<sup>96</sup>

Os policiais militares e os bombeiros militares, ao contrário, não são considerados, individualmente, reservas das Forças Armadas, pois sendo integrantes das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, são as suas Corporações que, *no conjunto*, são consideradas reservas das Forças Armadas,<sup>97</sup> embora na Constituição esteja claro que só o são do Exército (art. 144, § 6º).

Daí entender-se que, metodologicamente, estaria mais bem colocada no capítulo das Forças Armadas a previsão de que as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares são forças auxiliares e reserva do Exército, o que hoje é previsto no § 6º do art. 144 da Constituição de 1988.

<sup>95</sup> Silva, José Afonso da. op. cit., p. 648.

<sup>96</sup> Lei Federal n. 6.880, de 9 de dezembro de 1980, art. 4º, I, *a* e *b*, que dispõe sobre o Estatuto dos Militares.

<sup>97</sup> Ibid. art. 4º, II, *a* e *b*.

Com isso, a norma que corresponde ao § 6º do art. 144 da Constituição de 1988 ficará mais técnica e precisa ao só prever a subordinação das Polícias Militares e Polícias Civis aos governadores dos estados, do Distrito Federal e dos territórios.

### 9.5 A impossibilidade de desmilitarização da polícia ostensiva

Cumpra também explicar aos que desconhecem a questão com a profundidade necessária, e por isso surgem com as mais descabidas propostas, se é que não foi dito o suficiente, que no Brasil a desmilitarização da polícia ostensiva implicaria graves prejuízos à estrutura do policiamento preventivo, propiciando, diante da conhecida realidade brasileira — ou realidades, porque o Brasil é um país de muitas realidades —, o aumento da violência e da corrupção — já difíceis de controlar com o rigor da formação militar — na esteira do *afrouxamento da hierarquia e da disciplina* que inexoravelmente se seguiria. Esse quadro, outrossim, *comprometeria gravemente o sistema de defesa do País*, contra eventual inimigo externo. Vimos anteriormente que as Polícias Militares, com cerca de 400 mil homens, constituem, na ativa, a reserva do Exército, mobilizável de imediato para formar a primeira linha de defesa, pois embora preparadas prioritariamente como “força operativa-policia”, sua estrutura e adestramento permitem atuação na defesa territorial.<sup>98</sup>

É importante destacar que o pessoal profissional das Forças Armadas é mínimo para defender o Brasil, um país com dimensões continentais e imensas reservas, a exemplo da Amazônia, sobre a qual se voltam os olhos das grandes potências, desta feita de forma clara e aberta. Iludem-se aqueles que entendem que a guerra é algo distante ou impossível de ocorrer no território brasileiro. Os confrontos armados, em que pese seus horrores, representam instrumentos úteis de política internacional, como bem asseverou Clausewitz,<sup>99</sup> ao escrever, no século passado, o clássico *Da guerra*, com ensinamentos que a realidade mostra serem atuais.

A hipótese da desmilitarização das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares, além de outros inconvenientes, teria de contemplar a recomposição do aparato de defesa da Nação, exigindo recursos financeiros elevados.

Isso não está a indicar que o Brasil mantém um modelo exótico de polícia, com as suas Polícias Militares. Os militares de polícia — observe-se que *é militar de polícia, e não polícia de militar* —, como foi explicado, são encontra-

<sup>98</sup> Moreira Neto, Diogo de Figueiredo. op. cit., p. 360.

<sup>99</sup> Clausewitz, Carl Von. *Da guerra*. Trad. orig. alemão Teresa Barros Pinto Barroso. Lisboa. Perspectivas e Realidades. Rio de Janeiro, Martins Fontes, 1979, p. 87. (O original é de 1832.)

dos em países da Europa e de outros continentes, cuidando da ordem pública e integrados nos respectivos sistemas de defesa nacional, tudo em perfeita harmonia. Em todos esses países, *democráticos e indiscutivelmente evoluídos como sociedade*, funciona bem o sistema de segurança pública, com índices de contenção das atividades criminosas considerados satisfatórios.

Reafirmo que o aumento do *nível de eficiência policial exige que não se despreze a disciplina nem a hierarquia militares*, instrumentos úteis na condução e execução dos atos de polícia. Foi nesse pensamento que o legislador constituinte de 1988 inspirou-se para redigir o art. 42 da Carta Magna, no meu entender, *cristalizando aquilo que a realidade histórica já se encarregara de sedimentar*.

Por derradeiro, alerta para que não se deve misturar ressentimentos contra as instituições policiais militares, por fatos do passado recente, com a problemática da segurança pública, conforme descreve o Prof. Ney Prado,<sup>100</sup> na obra *Os notáveis erros dos notáveis*. Pela sua importância, a segurança pública não pode ficar ao sabor de sentimentos menores, de argumentos emocionais, mas deve ser pensada com a máxima racionalidade.

## 10. *A polícia ostensiva e as guardas municipais e seguranças privadas uniformizadas*

### 10.1 O interesse local do município e a ordem pública

A Constituição Federal prevê a criação facultativa de guardas municipais — não guarda civil, guarda noturna, denominações constitucionalmente desconhecidas — pelos municípios, “destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações” (art. 144, § 8º). Como se vê, *não são funções da chamada Polícia Geral ou Polícia de Ordem Pública, embora suas missões integrem o universo de atividades da segurança pública, feitas de maneira ostensiva*.

Entretanto, alguns dirigentes de guardas municipais, sob o pretexto de que, como se disse alhures, “há um clamor por maior segurança e que agora o município, elevado à condição de unidade federativa, pode considerar como de interesse local os assuntos relativos à ordem pública”, vêm agindo de forma superposta às polícias estaduais, fazendo tanto a *prevenção* como a *repressão imediata* de infrações penais.

A respeito da questão interpretativa levantada sobre a expressão “interesse local”, ensina Diógenes Gasparini,<sup>101</sup> administrativista em São Paulo, que, “em

<sup>100</sup> Prado, Ney. *Os notáveis erros dos notáveis*. Comissão Provisória de Estudos Constitucionais. Rio de Janeiro. Forense, 1987, p. 26-8.

<sup>101</sup> Gasparini, Diógenes. *As guardas municipais na Constituição de 1988*. São Paulo, 1991, p. 25.

lugar da tradicional cláusula do ‘peculiar interesse’, configurada nas Constituições anteriores, o constituinte de 1988 preferiu a do interesse local, sem, contudo, inovar no conteúdo. A novidade ocorreu tão-só na locução. Sendo assim, o interesse local não é outra coisa senão aquele que prepondera, que sobressai quando confrontado com o do estado-membro ou com o da União”. E continua: “*Os serviços de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, a toda força, não são predominantemente locais, dado destinarem-se a coibir a violação da ordem jurídica, a defender a incolumidade do Estado e dos indivíduos e a restaurar a normalidade de situações e comportamentos que se opõem a esses valores. De fato, a quebra da ordem jurídica e os atentados contra o Estado e os indivíduos são comportamentos que repercutem além dos limites do município, que transcendem suas fronteiras. Escapam, pois, do predominantemente municipal e determinam, em razão disso, outra ordem de competência a cujos integrantes cabe prestá-la*” (grifei).

Clóvis Beznos,<sup>102</sup> objetivamente, define que “*a questão relativa à ordem pública diz respeito ao interesse nacional, não se configurando ipso facto em mero interesse peculiar do município*”. E completa: “A manutenção da ordem pública, inquestionável, é tarefa cometida aos estados-membros, aos territórios e ao Distrito Federal, pelas suas polícias militares” (grifei).

Michel Temer,<sup>103</sup> constituinte de 1988, confirma que “*peculiar interesse significa interesse predominante. Interesse local é expressão idêntica a peculiar interesse*” (grifos do autor).

Dessa forma, continua vigoroso o ensinamento de Hely Lopes Meirelles,<sup>104</sup> *verbis*: “O que define e caracteriza o ‘peculiar interesse’, inserido como dogma constitucional, é a *predominância* do interesse do município sobre o do estado ou da União” (grifo do autor).

Fica assim demonstrado o total descabimento de pretextar-se o “interesse local” para justificar o emprego das guardas municipais na preservação da ordem pública, cujo valor não é de “*peculiar interesse*” do município mas de *interesse nacional*, conforme remansosa doutrina jurídica nacional e estrangeira.

## 10.2 Impossibilidade de a guarda municipal atuar como polícia de segurança pública

Sobre a competência constitucional das guardas municipais, o entendimento dos juristas pátrios é cristalino, não pairando dúvidas de que elas *não podem*

<sup>102</sup> Beznos, Clóvis. Guarda municipal — subordinação à polícia estadual. *Revista de Direito Público*, v. 78, p. 178-80. (Cadernos de Direito Municipal.)

<sup>103</sup> Lúlia, Michel Miguel Elias Temer. *Elementos de direito constitucional*. 5. ed. São Paulo. Revista dos Tribunais, 1989, p. 105.

<sup>104</sup> Meirelles, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 4. ed. São Paulo. Revista dos Tribunais, 1981, p. 86.

ser consideradas polícia municipal e, portanto, não se destinam prioritariamente à proteção de pessoas conforme afirmei em Da segurança pública na Constituição de 1988.<sup>105</sup>

Dessa posição não diverge José Afonso da Silva,<sup>106</sup> assessor jurídico do Senador Mário Covas, então líder do PMDB, durante os trabalhos constituintes. Ele, com efeito, explica que “os constituintes recusaram várias propostas no sentido de instituir alguma forma de polícia municipal. Com isso os municípios não ficaram com nenhuma específica responsabilidade pela segurança pública (...) A Constituição apenas lhes reconheceu a faculdade de constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei”.

Ao escrever O município na Constituição de 1988, José Afonso<sup>107</sup> reafirma que “enfim, os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei (art. 144, § 8º). É mera faculdade. Não serão obrigados a criar e manter tais guardas (...) Não é, portanto, polícia de segurança pública, mas guarda de bens, serviços e instalações municipais” (grifei).

Por sua vez, Toshio Mukai<sup>108</sup> confirma: “Portanto, o município não pode ter guarda que substitua as atribuições da Polícia Militar.”

O corpo técnico-jurídico da Fundação Prefeito Faria Lima (Cepam)<sup>109</sup> também se manifestou a respeito, sustentando: “Embora o preceito — art. 144, § 8º da Constituição Federal — lhe confira atribuições policiais restritas, as guardas municipais poderão constituir importante instrumento de integração comunitária, pois estão voltadas à garantia de interesses especificamente municipais... Não se confundam, porém, as atribuições da guarda municipal com o serviço de segurança prestado pelo Estado através da Polícia Militar. Com efeito, a esta cabem o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública” (grifei). Esclareço que as “atribuições policiais restritas” só podem dizer respeito à *Polícia Administrativa Especial*, definida por Vedel e Rivero, explicada neste trabalho.

Nessa obra, a Fundação Prefeito Faria Lima, especializada que é em direito municipal, confirmou sua posição a respeito da ilegalidade em destinar-se as guardas municipais ao policiamento da ordem pública, exarada anteriormen-

<sup>105</sup> Lazzarini, Alvaro. Da segurança pública na Constituição de 1988. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília. Senado Federal. n. 104, 1989. p. 236.

<sup>106</sup> Silva, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 6. ed. São Paulo. Revista dos Tribunais, 1990.

<sup>107</sup> Silva, José Afonso da. *O município na Constituição de 1988*. Revista dos Tribunais 1990, p. 11.

<sup>108</sup> Mukai, Toshio. *A Administração Pública na nova Constituição brasileira*. São Paulo. Saraiva. 1989, p. 42.

<sup>109</sup> Fundação Prefeito Faria Lima. Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (Cepam). *Breves anotações à Constituição de 1988*. São Paulo. Atlas, 1990, p. 335.

te nos Pareceres: FPFL nº 13.818/89; FPFL nº 13.805/89; FPFL nº 13.596/89; FPFL nº 13.227/89; FPFL nº 12.118/87; FPFL nº 11.579; FPFL nº 10.995/84; FPFL nº 10.601/84; FPFL nº 09.186/83; FPFL nº 09.123/83; FPFL nº 09.007/83; FPFL nº 08.379/83 e FPFL nº 07.297/81; e nas Respostas FPFL nº 167/89 e FPFL nº 109/89.

Aliás, Hely Lopes Meirelles<sup>110</sup> já advertia que “a guarda municipal, ou que nome tenha, é apenas um corpo de vigilantes adestrados e armados para a proteção do patrimônio público e maior segurança dos municípios, *sem qualquer incumbência de manutenção da ordem pública*” (grifei).

Além disso a Justiça paulista já se manifestou a respeito da questão. A mais alta Corte de Justiça do Estado, em acórdão publicado na *Revista dos Tribunais*, volume 604, p. 37, julgando guardas municipais de Salto/SP que durante serviço de policiamento feriram a tiros um municípe, decidiu que aqueles servidores municipais não podiam estar empenhados em atividade policial que, por força da legislação federal, é de exclusiva competência da Polícia Militar. Da mesma forma entendeu o Egrégio Primeiro Tribunal de Alçada Civil de São Paulo ao apreciar a Apelação Cível nº 171.270 (RT, 433:184).

Mas se pairava qualquer dúvida sobre a incompetência das guardas municipais em atuar na preservação da ordem pública, foi ela dirimida pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados<sup>111</sup> que, por unanimidade, declarou inconstitucional o Projeto de lei nº 2.669-A/89 do Deputado Gerson Marcondes que, propondo-se a regulamentar o art. 144, § 8º, da Carta, fixava atuação concorrente dos municípios, através das guardas municipais, para auxiliar na manutenção da ordem pública.

A posição da Câmara não poderia ser diferente, pois na reunião da Comissão de Sistematização que durante os trabalhos constituintes definiu o Capítulo da Segurança Pública, o Deputado Ibsen Pinheiro<sup>112</sup> foi claro ao explicar as funções das guardas municipais, dizendo: “Nosso sistema de segurança está definido exaustivamente no texto que temos aprovado esta tarde. As guardas municipais têm outra função, de colaboração para a ordem dos serviços municipais (...) 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.”

Está evidente que as guardas municipais, ao agirem como polícia de ordem pública, o fazem ao arrepio da Constituição e das leis, *sujeitando-se os mandantes e executores à responsabilidade penal, civil e administrativa. agentes*

<sup>110</sup> Meirelles, Hely Lopes. op. cit., p. 331.

<sup>111</sup> *Diário do Congresso Nacional*, 6 nov. 1990. Seção I, p. 11.656-8.

<sup>112</sup> *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*. Brasília, Congresso Nacional, 27 jan. 1988. p. 1.919, Suplemento C.

*públicos que são*, cabendo às autoridades e às pessoas atingidas pelos atos ilegais providenciar para tanto, fazendo manifestar-se o Poder Judiciário, *quer sobre o exercício irregular da atividade policial, quer sobre os atos normativos municipais que eventualmente o estejam “amparando”*, evitando-se o conflito e a superposição de funções públicas tão graves como estas.

Lembre-se, com Caio Tácito,<sup>113</sup> que “a primeira condição de legalidade é a competência do agente. Não há em direito administrativo competência geral ou universal: a lei preceitua, em relação a cada função pública, a forma e o momento do exercício das atribuições do cargo. Não é competente quem quer, mas quem pode, segundo a norma de direito. A competência é, sempre, um elemento vinculado, objetivamente fixado pelo legislador”.

### 10.3 Inviabilidade da municipalização da polícia

Os argumentos em defesa das guardas municipais atuando como polícia de ordem pública, para auxiliar na segurança pública, trazem implicitamente a idéia de municipalização da Polícia, que segundo José Afonso da Silva, e eu confirmo, foi rejeitada pela Assembléia Nacional Constituinte. Assim, sob o aspecto legal não há muito o que discutir, diante da clareza da norma constitucional.

Mas existem as convicções de ordem prática, também merecedoras de atenção. Por isso creio ser interessante abordá-las. Inicialmente alerto que *o uso político-partidário vem exacerbando o municipalismo*, ameaçando desmontar estruturas da União e dos estados, com resultados duvidosos, quando não danosos em termos de eficiência. Lembro que *a segurança pública é área extremamente sensível*, não sendo recomendável fazer-se nela experiências extravagantes.

O Brasil é reconhecidamente um país pobre; por isso entendo que os recursos públicos devam ser, prioritariamente, canalizados para a área social, mormente no tocante a emprego, transporte, saneamento básico, moradia, saúde e educação, onde têm origem os fatores geradores da insegurança pública, conforme alinhei. *Ali se localizam os maiores clamores da população e, por via de consequência, o interesse maior dos municípios*, aliás com a determinação constitucional do art. 30, que é bem clara. A destinação de verbas municipais para o trabalho de polícia *em superposição com o estado e a União* — e fazer polícia custa muito caro — pode ser considerada um erro grave de política administrativa, pois a prioridade dos municípios, evidentemente, não é esta.

<sup>113</sup> Tácito, Caio. *O abuso do poder administrativo no Brasil (conceitos e remédios)*. Rio de Janeiro, Departamento Administrativo do Serviço Público/Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas, 1959, p. 27.

É preciso considerar também que, no Brasil, a segurança pública é, historicamente, atribuição dos estados que possuem grandes, caras e sólidas estruturas de ensino, comunicações, armamentos, instalações, tecnologia, etc., para manter suas polícias, configurando um desperdício para os municípios a constituição em duplicata dessas estruturas.

Em nosso País, por afinidade com o modelo europeu-latino, até porque toda a nossa tradição jurídica é latina — e não há como esquecer-se disso — a polícia evoluiu calcada na hierarquia e na disciplina militares e com extensas áreas geográficas de atuação, atravessando séculos e até incorporando algumas polícias municipais que surgiram. Em vários casos porque se desviaram das suas finalidades, tornando-se autênticas *guardas pretorianas*, colocando-se como força a serviço de políticos locais, situação que a vida em pequena comunidade propicia e contra a qual é necessário acautelar-se.

Por vezes, ouço elogios ao modelo de polícia norte-americano, que nada tem de comum conosco, pois lá a história foi diversa da do Brasil e, como não poderia deixar de ser, seguiu a tradição jurídica anglo-saxônica de seus colonizadores.

Lembro que os EUA possuem, inclusive, poder judiciário municipal, e nesse ponto saliento que *a necessidade existencial de uma polícia está, sempre, vinculada a um órgão jurisdicional, instruindo-o na mesma esfera de poder. Para atender a este pressuposto teríamos de criar Poder Judiciário e Ministério Público municipais*, proposição também derrotada durante os recentes trabalhos constituintes. Mas os próprios norte-americanos estão revendo seu modelo policial e criando polícias estaduais com maior área de competência. Aliás, já somam 64 as polícias de âmbito estadual, distribuídas por 49 das unidades que formam os EUA,<sup>114</sup> pois as técnicas criminosas evoluem com os meios de transporte e comunicação. *A prática delitiva torna-se cada vez mais dinâmica e transcendente dos limites municipais. Para acompanhar esta realidade impõe-se às polícias o aumento da sua área de atuação, que é o contrário da tendência municipalista.*

Nota-se que, na Europa, onde as polícias são nacionais, portanto abrangentes e homogêneas, o combate à criminalidade é considerado eficiente, superando inclusive os norte-americanos, reconhecidamente portadores de um aparato tecnológico melhor. Saliento que os países europeus têm aproximadamente as dimensões dos estados brasileiros, representando outro fator de semelhança.

Demonstradas a inconstitucionalidade, ilegalidade e inconveniências de uma polícia *municipal*, cumpre agora analisar o papel constitucional das *guardas municipais*.

<sup>114</sup> Torres, Donald A. *Hand book of State Police. Highway Patrols, and Investigative Agencies*. Westport, Connecticut, Greenwood Press. 1987.

## 10.4 Utilidade da guarda municipal agindo constitucionalmente

A guarda municipal, se for criada, será órgão da administração municipal e, assim, sujeita ao *princípio da legalidade*, hoje inserido no art. 37, *caput*, da Constituição da República, cabendo lembrar que, na lição de Hely Lopes Meirelles,<sup>115</sup> a eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da lei, pois na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal, só lhe sendo permitido fazer aquilo que a lei autoriza, razão de não se poder descumprir os seus preceitos, geralmente de ordem pública, e isso, *nem mesmo por acordo ou vontade conjunta de seus aplicadores e destinatários*, uma vez que contém verdadeiros *poderes-deveres, irrelegáveis pelos agentes públicos*.

Na hipótese, a Lei Maior, que é a Constituição da República, no seu art. 144, § 8º, prescreveu que “os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei”. Evidencia-se que a norma constitucional não se refere a todos os bens municipais elencados no art. 66 do Código Civil, sob pena de vir a guarda municipal a ser criada a competir com a Polícia Militar, como, por exemplo, ao pretender-se que ela se destine à proteção de estradas municipais, bem como das ruas e praças, hipótese de bens públicos municipais de uso comum do povo, contemplada no art. 66, I, do Código Civil. Restaria, pois, ao município destinar a sua guarda municipal à proteção dos seus bens de uso especial e dominicais, hipóteses previstas no mesmo art. 66, II e III, do Código Civil.

Vê-se, de plano, que as guardas municipais, sem extrapolar a determinação constitucional, podem ser úteis à coletividade, *protegendo as escolas, os hospitais, pronto-socorros, centros de saúde, parques, creches, centros educacionais, mercados, monumentos, prédios públicos em geral, cemitérios*, enfim, toda a infra-estrutura municipal que vem sendo atacada diuturnamente por atos de vandalismo.

Vale também lembrar aqui a lição de Pedro Luiz Carvalho de Campos Vergueiro,<sup>116</sup> ao afirmar: “Assim, tais vigilantes do patrimônio municipal, quando no exercício de suas funções, estarão — mediatamente de fato e não por força de obrigação legal, sem ser atividade inerente a suas atribuições — dando, como qualquer cidadão, proteção aos municípios. *A sua mera presença nos locais designados, junto a logradouros públicos ou próprios municipais, prestar-se-á como força psicológica em prol da ordem*, beneficiando, assim, de forma indireta, os municípios. Ou seja, essa vigilância do patrimônio municipal, por via

<sup>115</sup> Meirelles, Hely Lopes, op. cit., p. 78.

<sup>116</sup> Vergueiro, Pedro Luiz Carvalho de Campos. Parecer FPFL nº 7.297, de 1981. In: Gasparini, Diógenes. *As guardas municipais na Constituição Federal de 1988*. São Paulo, 1991, p. 6.

de consequência, implicará proteção para os munícipes: aquela como atribuição decorrente da norma jurídica e essa como um *plus* empírico resultante daquela” (grifei).

#### 10.5 Necessidade de lei federal para regulamentar a competência constitucional da guarda municipal

Está evidenciado o que as guardas municipais devem e podem fazer. Agora, *o que não pode é o patrulhamento das ruas, a realização de barreiras, a identificação de transeuntes*, como vem acontecendo em alguns municípios, pois para isso as guardas municipais não têm poder de polícia, e nem pode a lei municipal concedê-lo invocando o princípio da autonomia legislativa, pois se trata de matéria cuja competência está rigidamente fixada pela Constituição e sua regulamentação só pode ser feita por lei federal. As teses em contrário tornaram-se obsoletas em face do previsto no art. 147 da Constituição do Estado de São Paulo, que assim expressamente determinou. Ademais, o próprio Ministério da Justiça<sup>117</sup> também se manifestou neste sentido ao fixar a necessidade de lei ordinária federal para tratar do art. 144, § 8º. Esclareço que a lei municipal poderá constituir e regulamentar as guardas municipais, *porém em matéria de atribuições terá de limitar-se ao texto constitucional e à correspondente lei federal*.

A propósito, Pontes de Miranda,<sup>118</sup> nosso constitucionalista maior, deixou patente que “são inconstitucionais e suscetíveis de serem tratadas como forças ilegais todas as organizações policiais, mesmo estaduais, que não se fundaram em lei federal”.

#### 10.6 Vinculação entre Polícia Militar, guarda municipal e segurança privada

Outro aspecto da intrincada questão, ora estudada, é a similaridade existente entre a Polícia Militar, as guardas municipais e até as empresas de segurança privada uniformizadas, cuja traço comum é a ostensividade. Assim, embora a guarda municipal e a segurança privada não sejam polícia de ordem pública, seus afazeres inserem-se no universo da segurança ostensiva, como expliquei.

<sup>117</sup> *Leis a elaborar*: Constituição de 1988. Brasília, Ministério da Justiça — Seal. 1989. p. 176.

<sup>118</sup> Miranda, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967*. 2. ed. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1970, p. 171.

Há, portanto, uma ligação entre elas e a Polícia Militar, conforme reconhece a Fundação Prefeito Faria Lima,<sup>119</sup> ao afirmar que “as atribuições e serviços que tocarão às guardas municipais estarão mais próximos daqueles atribuídos à Polícia Militar, não se aproximando, por conseguinte, dos que são da responsabilidade da Polícia Civil”.

Clóvis Beznos,<sup>120</sup> a propósito, afirma que “emerge claramente a necessária vinculação da guarda municipal à Polícia do estado, no que tange à atividade de colaboração na segurança pública, e isso não só pelo fato da competência exclusiva das Polícias Militares Estaduais, quanto à manutenção da ordem pública (. . .)”.

#### 10.7 Vinculação mediante convênio — impossibilidade de transferência de competência prevista constitucionalmente

É, então, recomendável a vinculação entre as Polícias Militares e as guardas municipais, podendo ser feita mediante convênio entre estado e municípios que permita o adestramento e a orientação das guardas no exercício de suas funções. Mas alerta que *tal convênio não pode transferir atribuição da Polícia Militar para a guarda municipal, tanto pela disposição constitucional (art. 144, § 5º da Constituição Federal) quanto pela legislação infraconstitucional (Decreto-lei nº 667, art. 3º, a; e, mais precisamente, o Decreto Federal nº 88.777, cujo art. 45 prevê que a competência das Polícias Militares estabelecidas no art. 3º, alíneas a, b e c, do Decreto-lei nº 667, de 2 de julho de 1969, na redação modificada pelo Decreto-lei nº 2.010, de 12 de janeiro de 1983, e na forma deste Regulamento, é intransferível, não podendo ser delegada ou objeto de acordo ou convênio, certo que “o interesse da segurança interna e da manutenção da ordem pública, as Polícias Militares zelarão e providenciarão no sentido de que guardas ou vigilantes municipais, guardas ou serviços de segurança particulares e outras organizações similares, exceto aqueles definidos na Lei nº 7.102, de 20 de junho de 1983, e em sua regulamentação, executem seus serviços atendidas as prescrições deste artigo” (art. 45, § 1º). Se assim convier à Administração das unidades federativas e dos respectivos municípios, as Polícias Militares poderão colaborar no preparo dos integrantes das organizações de que trata o parágrafo anterior e coordenar as atividades do policiamento ostensivo com as atividades daquelas organizações” (art. 45, § 2º) (grifei).*

<sup>119</sup> Fundação Prefeito Faria Lima (Cepam). Parecer FPFL n. 13.470 (Processo FPFL n. 2.077/89), de 10.8.89, p. 4.

<sup>120</sup> Beznos, Clóvis. op. cit., p. 180.

A aproximação e conseqüente colaboração entre esses órgãos, nesses termos, é salutar, pois, como afirmei, facilita a harmonização das funções, impedindo a ilegal superposição de atividades e a nociva dispersão dos recursos públicos.

## 11. *Dos órgãos policiais federais*

### 11.1 Da Polícia Federal

Com a evolução da atividade criminosa, inclusive sua internacionalização, é natural que a nova Carta tenha alargado a esfera de competência da Polícia Federal; entretanto alguns excessos têm ocorrido, sendo importante ficar atento para que não se transformem em hábito.

O primeiro deles diz respeito à invasão de atribuições das polícias estaduais, em especial da Polícia Civil, na apuração de infrações penais, onde o princípio da “repercussão interestadual” é por vezes discutível. Nesses casos deve-se atentar para a competência da Justiça Federal, pois a ela vinculam-se as atribuições da Polícia Federal. Conforme explicado, o exercício das funções de polícia judiciária sempre se faz no sentido de informar um determinado órgão jurisdicional, normalmente na mesma esfera de poder. Assim, entendo que *as ações da Polícia Federal estão limitadas ao interesse da Justiça Federal*, de acordo com o art. 109 da Carta.

Outro excesso a ser notado é a postura que se tem atribuído à Polícia Federal, de órgão controlador da segurança pública no Brasil. Se somos uma república federativa, não cabe tal intento, que pode ser interpretado como ingerência nos estados. É inegável a necessidade de se organizar um sistema nacional de segurança pública, porém deve ser respeitada a autonomia estadual, pois essa é a vontade constitucional expressa no art. 144, onde, conforme tenho afirmado, a ordem cronológica dos sete órgãos ali previstos, em absoluto, não indica um escalonamento hierárquico, que implicaria supremacia de um sobre o outro ou, ao inverso, subordinação de um para com o precedente.

Por outro lado, entendo que a realidade brasileira está a indicar a necessidade de, na revisão constitucional, prever-se órgão policial especializado em matéria fazendária. Deverá, assim, ser criada a *Polícia Fazendária*, ou *Polícia do Tesouro*, como é conhecida nos EUA. O Brasil, que pretende ser um país de economia moderna, não pode prescindir de tal órgão especializado, momentaneamente na conjuntura em que se vive. Deve-se, com efeito, atentar para o desenvolvimento do capitalismo brasileiro, que do ponto de vista social está muito aquém do seu desenvolvimento material. Esse desequilíbrio é fato gerador de *crimes econômicos*, especialmente os conhecidos como de “*colarinho branco*”, em tal proporção que exige a existência de um órgão policial com destinação específica

para o seu combate. Evita-se, pois, a atividade episódica de policiais de outras áreas não-especializadas em matéria fazendária, indiscutivelmente complexa.

De certa forma a Polícia Fazendária existe na previsão do art. 144, § 1º, II da Carta, onde se denomina “ação fazendária”, porém sua atribuição está restrita à polícia administrativa, tendo de repassar à Polícia Federal os casos em que, na ação fiscalizadora, verifique a existência de infração penal. Pela complexidade da matéria, o ideal seria que ela fizesse também a parte de polícia judiciária cabível no caso.

É forçoso reconhecer que a Polícia Federal tem uma hipertrofiada esfera de competência, e mesmo crescendo muito, como deve acontecer, poderá ter dificuldades em cumprir tantas missões com a eficiência desejável, em face das dimensões territoriais do Brasil.

## 11.2 Da Polícia Rodoviária Federal e Polícia Ferroviária Federal

A previsão constitucional da Polícia Rodoviária Federal e Polícia Ferroviária Federal, inclusive com o qualificativo de “órgãos permanentes” foi, com a devida vênia, algo inusitado pela incipiência que apresenta.

A Polícia Ferroviária Federal existe em função da Rede Ferroviária Federal S.A., uma estatal, e da Companhia Brasileira de Trens Urbanos, esta, por sinal, em processo de transferência para os estados,<sup>121</sup> pelo menos o trecho paulista de transporte de passageiros. Da mesma forma cogita-se o repasse da malha rodoviária federal para a esfera estadual, ou até sua privatização. Essa situação demonstra a inconveniência da mencionada previsão constitucional.

Entendo que a saída para o problema estaria na absorção de tais órgãos pelas Polícias Militares, pois como encarregadas do policiamento ostensivo das rodovias e ferrovias federais, como explica Diogo de Figueiredo Moreira Neto, integram o universo das atividades da polícia ostensiva.

Cabendo primordialmente aos estados os assuntos de segurança pública, a integração desses órgãos às Polícias Militares reforçaria o princípio federativo. Ademais, a medida traria benefícios tanto à coletividade quanto aos integrantes dessas polícias federais, primeiro pelo aprimoramento na formação e, depois, pela melhoria da carreira.

## 12. *Principais problemas da polícia — violência, corrupção e desvio de finalidade*

### 12.1 A violência policial

Na fórmula ideal para o aperfeiçoamento do modelo policial brasileiro torna-se necessária a reflexão sobre o ciclo da persecução criminal por inteiro, que

<sup>121</sup> Estado começa a assumir controle da CBTU. *Folha de S. Paulo*, 15 set. 1991, p. 4.

não se esgota na atividade policial. Entretanto, fiel à idéia global do trabalho, que é de disciplinar a competência dos órgãos policiais para garantir-lhes a eficiência de suas atividades, concentro-me no ciclo de polícia e três outros problemas, que entendo, devem ser atacados: a violência, que tem na prática da tortura o seu subproduto mais grave: a corrupção, já atingindo níveis vergonhosos e o desvio de finalidade, esta, uma praga silenciosa que corrói a polícia.

Tais comportamentos desmoralizam os órgãos públicos envolvidos na segurança pública perante o povo brasileiro e comprometem a imagem do Brasil no exterior. Em recente discurso, com profundo desagrado, a isso referiu o próprio Presidente Fernando Collor de Mello,<sup>122</sup> sustentando: “Não podemos ser e não seremos nunca mais um país citado como violento em relatórios da Anistia Internacional. Nossa sociedade não tolera a violência e não permitiremos que o Brasil Novo conviva com qualquer forma de desrespeito aos direitos humanos. Confio que os estados da Federação estarão unidos ao Governo Federal no combate a qualquer espécie de violência, que exige uma completa reciclagem e modernização das Polícias Estaduais.”

No meu entender, de parte da Polícia Militar a violência é mais fácil de ser contida, pois ela ocorre nas ruas, em público, sendo, invariavelmente, percebida. A médio prazo, acredito, a violência tenderá a cair e ser eliminada, pelo que se almeja com a atual preparação policial, especialmente a humanista e a jurídica, atualmente incentivadas nos diversos níveis dos cursos de formação, aperfeiçoamento e especialização dos policiais militares. Com vistas a isso, recentemente, Carlos Alberto Idoeta,<sup>123</sup> ex-presidente da Seção Brasileira da Anistia Internacional, reuniu-se com os Comandantes Gerais da Brigada Militar do Rio Grande do Sul e da Polícia Militar do Estado de São Paulo para ajustar os currículos escolares, quanto aos direitos humanos.

No caso da Polícia Civil, a violência ocorre nos porões, nas chefias de investigadores, durante os interrogatórios, longe das vistas do público. Essa violência se estampa até mesmo no inquérito policial, como demonstram os juristas José Carlos Dias e Luís Francisco Carvalho Filho,<sup>124</sup> na ponderação de que “o indiciamento passou a ter a conotação de uma condenação pública. O reconhecimento posterior da inocência afirmado pelo Judiciário não tem mais repercussão, é incapaz de apagar da memória a condenação policial anterior. O indiciamento marca a pessoa com cicatrizes que nenhuma sentença absolutória tem o poder plástico de apagar de sua alma e do seu nome. Pelo erro policial, permanece impune o ‘jugador’ sem toga. O inocente, assim reconhecido pelo julga-

<sup>122</sup> Mello, Fernando Collor de. *Balanço dos 100 dias de governo*. Discurso proferido em 22.6.90 e divulgado pela imprensa brasileira.

<sup>123</sup> Idoeta, Carlos Alberto. Encontro com o Comandante-Geral da Polícia Militar do Estado de São Paulo. *Folha de S. Paulo*, 1º fev. 1990.

<sup>124</sup> Dias, José Carlos; Carvalho Filho, Luís Francisco. Quando a polícia julga. *Folha de S. Paulo*, Tenências/Debates; p. 3; 11 fev. 1990.

dor togado, não recebe, pela lesão sofrida, nenhuma reparação moral e material por parte do Estado. Se a Constituição garante a inviolabilidade da vida privada, da intimidade, da honra e da imagem, se estabelece a presunção de inocência até o julgamento final do processo, é indispensável que seja cumprida. O indiciamento, por exemplo, é um ato sem previsão expressa na lei, e a polícia criou um cerimonial que só objetiva humilhar a pessoa e invadir seu mundo íntimo”.

## 12.2 A corrupção policial

Tudo isso, aliás, está aliado à fragilidade dos instrumentos hierárquicos e disciplinares do órgão policial civil, o que, na realidade, dificulta mais ainda o controle de tais desvios funcionais, malgrado o reconhecido esforço de setores especializados da Polícia Civil em contê-los.

Essa fragilidade hierárquica e disciplinar, igualmente, torna a corrupção desenfreada. A corrupção que existia em especial nos ilícitos de menor gravidade, como nas lesões corporais resultantes de delitos automobilísticos, hoje, ao que se tem conhecimento inclusive pelo noticiário dos órgãos de comunicação, *vem evoluindo perigosamente para o crime organizado*, já instalado, em alguns estados da Federação.

A propósito, durante recente entrevista para o jornal *Folha de S. Paulo*, o sociólogo da Universidade de Campinas Guaracy Mingardi,<sup>125</sup> que integrou por dois anos os quadros da Polícia Civil de São Paulo, descreveu um quadro extremamente preocupante do órgão policial, visto pelo seu interior, reafirmando aquilo que já se sabe de há muito, mas não se encontrou solução.

Sebastião Rodrigues Lima, em carta enviada aos constituintes de 1988, abordando a corrupção na polícia, concluiu com muita propriedade que “a seqüência de escândalos no dia-a-dia da polícia não pode ser atribuída exclusivamente à fraqueza do ser humano. Sem dúvida a questão é estrutural”.

## 12.3 O desvio de finalidade

A terceira grande preocupação dos que trabalham pelo aperfeiçoamento da polícia brasileira, é, hoje, o desvio de finalidade. Este problema, diferentemente da violência e da corrupção, quase não é percebido pela opinião pública, mas existe e é grave. Vai desde o *uso indevido dos meios materiais* postos à disposição da polícia, passa pelos *efetivos retirados da atividade policial* para aten-

<sup>125</sup> Mingardi, Guaracy. Jornal e artigo citados. Reportagem de Marcelo Rubens Paiva.

der a interesses menores e chega ao *exercício deliberado de funções policiais que são exatamente aquelas competentes ao órgão*.

Hely Lopes Meirelles<sup>126</sup> ensina: “O desvio de finalidade ou de poder se verifica quando a autoridade, embora atuando nos limites de sua competência, pratica o ato por motivos ou com fins diversos dos objetivados pela lei ou exigidos pelo interesse público. O desvio de finalidade ou de poder é, *assim, a violação ideológica da lei, ou, por outras palavras, a violação moral da lei*, colimando o administrador público fins não queridos pelo legislador” (grifei).

Está patente que a questão envolve aspectos morais, dos quais não se deve descurar, pois influem decisivamente na eficiência dos serviços policiais.

### 13. *Atuação das Polícias Cíveis e Polícias Militares*

#### 13.1 A inviabilidade de unificação entre as Polícias Cíveis e Militares

Já explanei por diversas vezes sobre os motivos pelos quais sou contrário a essa unificação, tanto em termos cíveis, como militares. Entendo que ambas as polícias têm tradições e competências bem distintas, que tornam inviável a unificação. O tema, aliás, já foi objeto de meus estudos nos trabalhos A instituição policial paulista,<sup>127</sup> como também no citado Da segurança pública na Constituição de 1988 e, ainda, no recente A Constituição Federal de 1988 e as infrações penais militares,<sup>128</sup> para não dizer no Direito administrativo da ordem pública, que escrevi juntamente com Caio Tácito, Diogo de Figueiredo Moreira Neto, Hely Lopes Meirelles, José Cretella Júnior e Sérgio de Andréa Ferreira,<sup>129</sup> e da exposição que fiz nos Colóquios Constituição de 1988 / Revisão Constitucional de 1993.<sup>130</sup>

Em resumo, digo que a unificação em termos militares, mantido que seja o sistema processual penal vigente, teria o inconveniente de trazer para dentro da instituição policial militar os anacrônicos inquéritos policiais, nas infrações penais comuns, enquanto a unificação em termos cíveis representaria um retrocesso na eficiência da polícia ostensiva e o comprometimento do sistema de defesa territorial do Brasil.

<sup>126</sup> Meirelles, Hely Lopes. op. cit., p. 75.

<sup>127</sup> Lazzarini, Alvaro. A instituição policial paulista; *Revista de Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo*, São Paulo, Lex, v. 19, n. 94, 3. bim. 1985.

<sup>128</sup> Lazzarini, Alvaro. A Constituição Federal de 1988 e as infrações penais militares; *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, Senado Federal, v. 27; n. 108, p. 147-54; 1990.

<sup>129</sup> Lazzarini, Alvaro et alii. op. cit., 229 p.

<sup>130</sup> Lazzarini, Alvaro. Da defesa do estado e das instituições democráticas na revisão constitucional de 1993. Colóquios Constituição de 1988/Revisão Constitucional de 1993, organizados pelo Inst. Tancredo Neves (Brasil) e Fundação Friedrich Naumann (Alemanha); realizado em São Paulo, de 9 a 19 de outubro de 1990.

Também se pode considerar que a bipartição de atividades permite perceber mais claramente as falhas das polícias, o que é salutar para a sociedade, pois muito pior seria o acobertamento delas, bem mais fácil num organismo único. Não foi sem motivo que o legislador constitucional preocupou-se em atribuir ao Ministério Público o controle externo da atividade policial, reforçando o trabalho correicional a cargo do Poder Judiciário. A isso, com propriedade, Inocêncio Mártires Coelho<sup>131</sup> chama de “sistema de freios e contrapesos consagrado em nossa Lei Fundamental”. Posição corroborada em publicação contígua de Hugo Nigro Mazzilli.<sup>132</sup>

Essa interdependência entre os órgãos componentes do ciclo da persecução criminal é salutar para a lisura e correção de atitudes no exercício das atividades jurídicas que o Estado exerce sobre as pessoas. É componente importante para o Estado democrático de Direito.

Ao longo de décadas estudando a polícia, sempre observei que as propostas da unificação em tela surgem invariavelmente dos anseios corporativistas ou classistas para alargar poderes. Não vi até hoje uma argumentação puramente racional com profundidade e solidez suficiente para convencer-me do contrário.

Recentemente, li a respeito alguns artigos nos jornais com as mais extravagantes alternativas, incluindo desde o saudosismo para com o antigo Regulamento Policial do Estado de São Paulo e outras experiências sepultadas pela história, até a criação de uma terceira polícia “ideal” colocando-se em extinção as atuais Polícias Cíveis e Militares, deixando ao sabor do tempo a solução do problema. Colocações desse tipo comprometem a seriedade que o tratamento da questão exige.

A propalada unificação, ao contrário do que apregoam seus defensores, não será um acordo de cavalheiros, mas um episódio traumático para as Corporações, pois, na prática, inevitavelmente, uma engolirá a outra. O processo histórico, na sua inexorável dialética, tem demonstrado isso em situações semelhantes, deixando ainda gravados para a posteridade os nomes dos responsáveis, os condutores do processo, com as glórias da vitória ou o ônus do fracasso. Não confio nessa solução como a melhor.

### 13.2 As polícias trabalhando unidas

Para a melhoria da polícia no Brasil são necessárias, principalmente, duas providências. *Primeiro a coordenação entre os diversos órgãos policiais e, depois, o aperfeiçoamento de cada órgão*, enfrentando-se os problemas examina-

<sup>131</sup> Coelho, Inocêncio Mártires. *O Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público*. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 664; p. 383; 1991.

<sup>132</sup> Mazzilli, Hugo Nigro. *O controle externo da atividade policial*; *Revista dos Tribunais*, v. 664, p. 387, 1991.

dos neste trabalho, saliente-se que esta depende daquela. Os instrumentos legais para tanto, segundo entendo, estão prioritariamente na regulamentação do art. 144, § 7º, da Carta e no Plano Nacional de Segurança Pública.

Não vejo necessidade de alterações substanciais do texto da Constituição, no que respeita ao capítulo da segurança pública e, quanto às atribuições das polícias estaduais, creio estarem bem definidas. A verdade é que *até agora a nova ordem constitucional não foi perfeitamente implantada por falta de legislação subsequente*; assim, não há razão para críticas sobre algo que sequer foi implantado na totalidade.

É certo que existem atritos entre as polícias estaduais. Conhece-se, inclusive, a existência de atritos entre a Polícia Civil e a Polícia Federal. Esses atritos, porém, podem ser superados pela legislação infraconstitucional, que se disponha a precisar e detalhar as atribuições de cada órgão, *diminuindo, ao máximo, as “zonas cinzentas”, as áreas de interseção de competência* das polícias.

Também é necessário que os governantes tenham *vontade política para disciplinar a atuação policial. Esse é o grande papel das Secretarias de Segurança Pública*, ou seja, fazer com que cada policial saiba o seu lugar e respeite o outro policial.

*Não é preciso unificar a polícia, o importante é que elas trabalhem unidas*, para isso sugiro medidas que visam evoluir *a prevenção e a repressão dentro do ciclo de polícia, culminando na redução da impunidade*. Dessa forma, tenho em vista o maior bem-estar da sociedade, pois, caso contrário, no vejo sentido em alterar a polícia.

### 13.3 A regulamentação do art. 144, § 7º da Constituição Federal

Com freqüência, tenho sido questionado sobre uma proposta concreta que permita compatibilizar as atividades policiais na segurança pública. O legislador constituinte, como tenho afirmado, já definiu de forma geral as missões das polícias. Entretanto, remanescem leis anteriores à Carta que, em parte, acordam com ela e em parte divergem, estando nesta hipótese inegavelmente revogadas. Assim, permanecem as discussões sobre as chamadas “zonas cinzentas” de competência, verdadeiro terreno movediço onde poucos doutrinadores ousam avançar e que a própria Constituição empurrou para a lei ordinária na previsão do art. 144, § 7º.

Justifico dessa forma a preocupação em explicar minuciosamente, numa das seções deste trabalho, o ciclo de polícia e o ciclo da persecução criminal, pois sem o seu conhecimento profundo não seria possível a compreensão, por inteiro, daquilo que estou propondo.

A necessidade imperiosa e urgente de regulamentar-se o citado art. 44, § 7º, torna-se evidente *quando se verifica a propositura dissociada de leis or-*

*gênicas das duas polícias*, quer em nível federal, quer em nível estadual, como vem sendo tentado. Para ter-se uma idéia do problema basta compulsar projetos de lei apresentados no Congresso Nacional. Neles é possível verificar que enquanto a Polícia Militar, que é polícia ostensiva, previa atribuições de “radiopatrulhamento”, a Polícia Civil, que tem atividade de polícia judiciária, quer as atribuições para atendimento de “emergências policiais”. Ora, “radiopatrulhamento” e “emergências policiais” são duas locuções que qualificam a mesma atividade policial.

Para pôr ponto final nessa situação, só fazendo funcionar a regra do art. 144, § 7º, cuja matéria-objeto é a disciplina da organização e do funcionamento dos órgãos policiais, regulamentando através de lei, cuja natureza é ordinária, o mencionado dispositivo da Constituição da República, *verbis*:

“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.

(...)

§ 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades” (grifei).

A necessidade de lei infraconstitucional para o tema é inquestionável e o próprio Ministério da Justiça assim confirma, mediante obra de sua Secretaria de Estudos e Acompanhamentos Legislativos.<sup>133</sup> Por princípio de lógica, a regulamentação do citado § 7º deve preceder à feitura das leis orgânicas das polícias em geral, *fixando parâmetros úteis à compatibilização entre essas leis, impedindo normas superpostas ou conflitantes e ainda padronizando a terminologia*, tudo em benefício da redução do nível de atritos e, conseqüentemente, de uma maior harmonia entre as corporações policiais, cujos conflitos de atribuições, hoje, já não se limitam apenas ao âmbito interno dos estados mas,

<sup>133</sup> Leis a elaborar: Constituição de 1988. op. cit., p. 174.

como já disse, surgem cada vez mais freqüentemente também em relação às Polícias Federais e até para com as guardas municipais.

#### 14. A política nacional de segurança pública

##### 14.1 Crítica ao atual Plano Nacional de Segurança Pública

O Brasil não tem uma política nacional de segurança pública, na acepção completa da expressão. O Plano Nacional de Segurança Pública,<sup>134</sup> formulado pelo Ministério da Justiça, que deve ser o tradutor dessa política, não conseguiu o apoio das polícias estaduais, as quais reclamam, com razão, por terem ficado à margem da formulação do documento.

Essa situação é incômoda, pois, como ensina José Afonso da Silva,<sup>135</sup> “o problema da segurança pública é competência e responsabilidade de cada unidade da Federação, tendo em vista as peculiaridades regionais e o fortalecimento do princípio federativo, como, aliás, é da tradição do sistema brasileiro”. Lembro que o Brasil é um país-continente, estando inviabilizada qualquer proposta que contenha centralização exagerada.

O Encontro dos Comandantes Gerais das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, realizado de 19 a 21 de junho de 1991 em Porto Alegre/RS, evitando manifestações contra o Plano, preferiu deixá-lo fora das discussões principais. Isto é sintoma de que falta legitimidade à forma e, diria também, ao conteúdo do atual Plano, sobre o qual manifesto-me a seguir, isentando de culpa o ilustre Ministro da Justiça Jarbas Passarinho que, tenho certeza, atarefado com a difícil missão de articulador político do Governo, pouco pode cuidar do assunto.

O Plano Nacional de Segurança Pública, editado em abril do corrente ano, ao que consta foi precipitado por acontecimentos trágicos de violência contra a criança, portanto em clima de desgaste da imagem do Governo tanto no plano interno quanto no internacional. É o que se depreende do artigo Collor lança plano de combate à violência contra a criança,<sup>136</sup> que o jornal *Correio Brasiliense* publicou por ocasião do seu lançamento, informação confirmada pelo *Jornal da Tarde*<sup>137</sup> e pela *Folha de S. Paulo*. Não considero um bom começo. A experiência mostra que propostas estruturais não se coadunam com premissas conjunturais, apesar de sua importância.

<sup>134</sup> *Plano Nacional de Segurança Pública*. Brasília, Ministério da Justiça, abr. 1991, p. 73.

<sup>135</sup> Silva, José Afonso da. *Direito constitucional positivo*. op. cit., p. 651.

<sup>136</sup> Collor lança plano de combate à violência contra a criança. *Correio Brasiliense*, Brasília, 5 abr. 1991.

<sup>137</sup> Uma reviravolta no sistema de segurança. *Jornal da Tarde*, São Paulo, 2 abr. 1991, p. 18.

As imperfeições do Plano são várias, mas pretendo fixar-me nas principais, como a confusão de pressupostos gerais, definidores da filosofia do documento com idéias de menor importância, prejudicando o processo lógico exigido por todo planejamento bem-feito. Sequer observou-se uma ordem de importância no trato dos assuntos.

Outro dos defeitos do Plano é a excessiva centralização do programa de integração das informações policiais nas mãos da Polícia Federal, extrapolando sua esfera de competência, problema para o qual tenho alertado. No citado programa é fundamental que as polícias estaduais participem de forma efetiva, com seus quadros no manejo dos equipamentos e programas de informática. A Polícia Federal deve estar ao mesmo nível das polícias estaduais dentro do sistema.

Como o Plano ficou centrado na questão das informações policiais, as outras partes — programa de ação conjunta, programa de recursos humanos e o de recursos materiais e financeiros, além da Justiça Penal e do Sistema Penitenciário — ficaram sem destaque, limitados a comentários, ora superficiais, ora de um detalhamento excessivo, a exemplo da sugestão sobre o meio de comunicação a ser usado entre o interno e seu visitante — item 1.3, p. 36.

Na parte da Justiça Penal, o Plano deixou de abordar os Juizados Especiais para as Infrações Penais de Menor Potencial Ofensivo, um dos maiores avanços que a Carta proporcionou ao Poder Judiciário — artigo 98, inciso I —, aliás, item do Projeto Brasil Novo,<sup>138</sup> programa de campanha do então candidato Fernando Collor.

Poderia me estender na crítica, mas não é esse o meu objetivo. Os pontos negativos que aponte servem apenas de alerta para a necessidade de revisão do documento, ao qual ofereço ainda algumas idéias.

#### 14.2 Sugestões para uma política nacional de segurança pública

Não há dúvida sobre a necessidade de fixar-se uma política de segurança pública em nível nacional. À luz da Escola Superior de Guerra,<sup>139</sup> “a política de segurança pública está vinculada à política nacional de segurança que tem caráter integral”. Eu diria, de coordenação geral.

As linhas para uma política nacional de segurança pública no Governo Collor, segundo entendo, foram fixadas no Projeto Brasil Novo — Propostas de Fernando Collor para Reconstruir o Brasil. Tópico XIV, Segurança, Violência e Criminalidade, a saber:

<sup>138</sup> Mello, Fernando Collor de. *Projeto Brasil Novo*. Propostas de Fernando Collor para Reconstruir o Brasil. Tópico XIV, Segurança, Violência e Criminalidade. Brasília, 1989. p. 12-3.

<sup>139</sup> Escola Superior de Guerra. Manual citado, p. 109, 112, 148, 149 e 197.

1. A violência e a criminalidade são resultados de um conjunto de fatores que devem ser combatidos com as seguintes medidas conjuntas:

- a) aperfeiçoamento do sistema de repressão policial;
- b) combate à morosidade processual do Judiciário;
- c) melhoria do sistema penitenciário.

2. Ao lado de providências legais, administrativas e judiciárias, o Governo deve promover programas sociais intensos nos grandes centros urbanos visando prevenir a delinqüência juvenil.

3. Tratando-se do Judiciário, cabe:

- a) a revisão das normas processuais, visando abreviar os julgamentos;
- b) a materialização urgente dos Juizados Especiais previstos no art. 98 da Constituição da República.

4. Sobre o sistema penitenciário, pretende-se:

- a) a transformação dos presídios em instituições dotadas de autonomia financeira;
- b) propiciar ao recluso condições de trabalho útil e produtivo, que lhe permita a sobrevivência e a readaptação à sociedade.

A partir dessas metas deve-se nortear a próxima versão do Plano Nacional de Segurança Pública, que, reafirmo, é o instrumento hábil para traduzir a política nacional de segurança pública. Na minha opinião, as propostas do Presidente Collor estão corretas, apesar de incompletas, fato aceitável para um programa eleitoral que prima por ser conciso.

A importância de uma política nacional de segurança pública reside na possibilidade de *proporcionar a convergência de esforços da União, estados e municípios em torno de diretrizes fixadas de comum acordo, colocadas numa ordem de prioridade, com previsão de responsabilidade e recursos*. Assim, teríamos um combate mais homogêneo tanto às causas como às manifestações da criminalidade.

Logo se nota que duas são as condições fundamentais para o êxito de tal política e, por conseguinte, do seu Plano.

- 1. que se limite às linhas gerais, respeitando o princípio federativo;
- 2. que da sua elaboração participem efetivamente os representantes de todos os órgãos policiais.

Outro aspecto importante consiste em sintonizar a *política nacional de segurança pública com os projetos sociais do Governo, destinados a diminuir os fatores geradores da insegurança*, as iniquidades sociais, causas da criminalidade, ficando o Plano Nacional de Segurança Pública voltado para o *ciclo* da persecução criminal, em seus diversos segmentos, procurando viabilizar a correção das falhas existentes em cada um deles.

A regulamentação do art. 144, § 7º está dentro desse contexto, pois a harmonia entre os órgãos encarregados da segurança pública deve ser um dos objetivos da política nacional de segurança pública. Harmonia que depende da delimitação precisa da competência de cada órgão, evitando-se a superposição de atribuições e, por via de consequência, os conflitos.

A partir daí poder-se-ão elaborar projetos de leis orgânicas e demais leis com bases sólidas, pois estará superada a fase da competição entre as polícias, tornando-as instituições estáveis. Fazendo isso, o Brasil terá se equiparado à Europa, que já superou a discussão sobre estrutura policial há mais de século.

## 15. Conclusão

### 15.1 Introdução

Tratar de segurança pública no Brasil não é tarefa das mais fáceis, tenho comprovado isso ao longo de quase quatro décadas de estudos a ela dedicados, com destaque para a polícia e seus temas.

Embora não falte ao Brasil mentes brilhantes voltadas para o assunto, observe que insistentemente incorre-se no erro de tratar a segurança pública como algo restrito à questão policial, e não de forma sistêmica.

Estudada a problemática com a amplitude necessária, isto é, desde as causas da criminalidade, passando pelo ciclo de política e concluindo com o ciclo da persecução criminal, com certeza chega-se à conclusão de que a polícia, apesar das imperfeições, é o segmento que melhor funciona, justamente pela estabilidade advinda da organização das Polícias Militares, em verdade, o esteio da segurança pública no Brasil.

Entretanto, é costumeiro centrar-se na polícia a culpa pela insegurança, exaltando-lhe os defeitos, que efetivamente existem, mas não são tão grandes a ponto de exigir mudanças radicais, sendo suficientes, para corrigi-los, algumas medidas de ajuste.

No âmbito da polícia estadual, como política para solução dos problemas, tenho defendido o entendimento e o cumprimento da lei. Não me agradam as idéias de confronto, as propostas traumáticas. Como John Maynard Keynes, considero a reforma sempre melhor que a revolução.

Coerente com essa linha de pensamento, formulei minha proposta, justificada ao longo do trabalho e sintetizada na conclusão, porém não me preocupei em dar-lhe forma acabada, preferindo deixar que da discussão ampla resulte um texto, certamente com maior representatividade.

## 15.2 Propostas

### 1. Seqüência do trabalho, elaborando-se:

- a) proposta para uma política nacional de segurança pública;
- b) sugestões para um segundo Plano Nacional de Segurança Pública;
- c) regulamentação do art. 144, § 7º da Carta;
- d) numa segunda etapa viriam as demais leis regulamentadoras do art. 144.

### 2. Considero pressupostos básicos para orientação dos trabalhos:

- a) o relacionamento harmônico entre os órgãos encarregados da segurança pública, inclusive guardas municipais e seguranças privadas;
- b) a observação do princípio da racionalidade, eliminando-se a superposição de funções, através da diminuição drástica das áreas de interseção de competências;
- c) a melhoria da eficiência e aproximação dos órgãos policiais, mediante evolução do ensino voltado para as atividades específicas de cada órgão, além de ajustes na estrutura administrativa;
- d) moralização da polícia, através do combate à violência, corrupção e desvio de finalidade;
- e) que o modelo, em linhas gerais, deva valer para todo o país.

### 3. Medidas em atendimento ao pressuposto da harmonia entre os órgãos policiais:

- a) criação de órgão colegiado federal destinado a administrar o Plano Nacional de Segurança Pública, com participação paritária dos órgãos policiais, incluindo representantes dos Ministérios interessados;
- b) que exista em todos os estados Secretaria de Segurança Pública (SSP) destinada a:

— coordenar as atividades policiais no estado, zelando para que os órgãos policiais voltem-se ao cumprimento de suas atribuições legais e dirimindo eventuais conflitos;

— administrar de forma centralizada a identificação civil, as informações criminais e sobre armas e veículos, permitindo a utilização de tais dados pelas duas polícias;

— regulamentar as situações em que se fizer necessário o apoio de uma polícia à outra. Para tanto a SSP deverá ser necessariamente composta por integrantes das Polícias Civil e Militar, paritariamente;

c) vinculação das guardas municipais às Polícias Militares para efeito de adestramento e controle;

d) regulamentação das seguranças privadas definindo a competência das Polícias Militares na fiscalização quanto ao uso de uniforme, armamento e equipamento, independentemente da competência de outros órgãos policiais.

#### 4. Medidas para restrição das áreas de interseção de competências entre as Polícias Civil e Militar:

a) detalhamento das atribuições mediante lei;

b) definição das áreas limítrofes de competência através de regulamentação da lei;

c) competência da Polícia Militar: prevenção mais repressão imediata, restrita às ações de força, coleta inicial de provas e preservação de locais de crime. Não lhe cabe atuar na investigação (terceira fase do ciclo de polícia);

d) competência da Polícia Civil: repressão mediata, através do inquérito policial e das investigações, incluída a polícia técnico-científica. Não lhe cabe a prevenção (primeira fase do ciclo de polícia), nem as ações de força na repressão imediata.

Essa proposta tem em vista o aperfeiçoamento da prova e, conseqüentemente, a redução da impunidade; assim, exemplifica-se:

— ocorrendo infração penal de menor potencial ofensivo, o policial militar que atender a ocorrência toma as medidas de força necessárias e faz a prova, encaminhando o caso ao Plantão do Juizado Especial ou à Polícia Civil;

— nas demais infrações penais o policial militar atende a ocorrência, toma as medidas de força necessárias, faz a coleta inicial de provas e preserva o

local de crime, até a chegada da Polícia Civil que, a partir daí, encarrega-se do caso.

Evidentemente existem outras situações que necessitam de regulamentação.

#### 5. Medidas em prol da aproximação e maior eficiência das Polícias Civil e Militar:

- a) hierarquização vertical da Polícia Civil nos moldes da Polícia Militar;
- b) estabelecimento de correspondência entre os postos nas Polícias Militar e Civil;
- c) padronização e integração entre Talão de Ocorrência (TO) e Boletim de Ocorrência (BO) quando se tratar de infração penal;
- d) interligação maior entre os sistemas de comunicações;
- e) aperfeiçoamento e aproximação do ensino, mediante:
  - compatibilização dos currículos;
  - especialização nas atribuições específicas de cada órgão, sem prejuízo da cultura geral;
  - aumento da carga horária;
  - incentivo às disciplinas voltadas contra a violência, a corrupção e o desvio de finalidade.

#### 6. Medidas moralizadoras da polícia:

- a) padronização do Regulamento Disciplinar, mantendo capítulo específico para as transgressões tipicamente militares;
- b) padronização da identidade funcional;
- c) aquelas previstas na parte do ensino.

Além dessas, outras quatro medidas julgo importante pôr em discussão.

- A primeira consiste na agilização da instalação dos Juizados Especiais conforme prevê o art. 98, I, da Constituição Federal.
- Também é preciso discutir a forma de integração das Polícias Rodoviária e Ferroviária Federais às Polícias Militares, pois não vejo futuro para tais órgãos.

- Outro ponto a se abordar são os Departamentos Estaduais de Trânsito (Detran). Como ficariam na reformulação proposta?
- Finalmente levanto a questão do Sistema Prisional, sugerindo a municipalização da estrutura dentro do esforço para reintegrar o preso ao convívio social. Essa medida pode ser viabilizada através de convênios. Assim os municípios encarregados primordialmente dos programas sociais, preventivos das causas da criminalidade, completariam a tarefa, pois cabe com maior propriedade à comunidade, próxima, providenciar o retorno do preso ao meio social. A polícia, com efeito, deve retirar-se da rede prisional, conforme concluiu o Ciclo de Seminários sobre Ações Governamentais — Segurança Pública.<sup>140</sup>

Por derradeiro, quero lembrar que as medidas propostas não devem ser avaliadas isoladamente, mas pelo conjunto que representam. Dessa visão maior, por certo, dependerá sua efetividade

<sup>140</sup> *Ciclo de Seminários sobre Ações Governamentais — Segurança Pública*. Fundação do Desenvolvimento Administrativo (Fundap), 26 a 27 jan. 1987. p. 10.