

**UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL
CAMPUS UNIVERSITÁRIO DA REGIÃO DAS HORTÊNSIAS – CAHOR
ÁREA DE CONHECIMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
BACHARELADO EM DIREITO**

PAULO SÉRGIO ZANANDRÉA FILHO

A (IN)SEGURANÇA PÚBLICA NO ATUAL CONTEXTO CONSTITUCIONAL

CANELA

2017

PAULO SÉRGIO ZANANDRÉA FILHO

A (IN)SEGURANÇA PÚBLICA NO ATUAL CONTEXTO CONSTITUCIONAL

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito, da Universidade de Caxias do Sul, em Direito Constitucional.

Orientador: Prof. Ms. Guilherme Dettmer Drago.

CANELA

2017

PAULO SÉRGIO ZANANDRÉA FILHO

A (IN)SEGURANÇA PÚBLICA NO ATUAL CONTEXTO CONSTITUCIONAL

Trabalho de conclusão de curso apresentado, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito, da Universidade de Caxias do Sul, em Direito Constitucional.

Orientador: Prof. Ms. Guilherme Dettmer Drago.

Aprovado em ____ / ____ / _____

Banca Examinadora

Professor Mestre Guilherme Dettmer Drago
Universidade de Caxias do Sul - UCS

Professor Mestre José Carlos Monteiro
Universidade de Caxias do Sul - UCS

Professor Mestre Gustavo Rech
Universidade de Caxias do Sul – UCS

“A primeira e principal obrigação do governo é a segurança pública.”

Arnold Schwarzenegger

RESUMO

A criticada Segurança Pública vem se desequilibrando de forma acentuada, chegando quase a um ponto de colapso, devido a inúmeros fatores, dentre eles: sociais, econômicos, políticos, culturais e, principalmente, jurídicos. O presente trabalho aborda o sistema contextual da segurança pública atual à luz da Constituição Federal de 1988. Descreve conceitos e elementos fundamentais ao exercício da segurança pública no Brasil, assim como os órgãos que a exercem. Explicita a atuação política na área e necessidade de desconcentração do sistema, tanto policial quanto prisional. Expondo a aplicabilidade das polícias no território brasileiro, sob suas competências e estruturas, assim como o poder de polícia que incumbe a elas. Foca em elucidar, conceituar e analisar os aspectos da sistemática da segurança nacional, que almeja proteger o Estado e a sociedade, garantindo-lhes o exercício de direitos e deveres. Trazendo o Ciclo de Polícia existente no Brasil e o papel de cada órgão no sistema de segurança. Com base em relatórios do instituto de pesquisa IBOPE Inteligência, traz a visão da sociedade frente a Segurança Pública. Por fim, induz o cenário de insegurança pública instaurada, agravada pela má gerencia de recursos financeiros governamentais.

Palavras-chave: Segurança Pública. Contexto Constitucional. Contexto social. Polícias. Direitos Fundamentais.

ABSTRACT

The criticized Public Security has been unbalanced in a marked way, reaching almost to a point of collapse, due to numerous factors, among them: social, economic, political, cultural and, mainly, legal. This paper deals with the contextual system of current public security in the light of the Federal Constitution of 1988. It describes concepts and fundamental elements for the exercise of public security in Brazil, as well as the organs that exercise it. Explicit political action in the area and need for deconcentration of the system, both police and prison. Exposing the applicability of the police in the Brazilian territory, under their competencies and structures, as well as the police power that is incumbent upon them. It focuses on elucidating, conceptualizing and analyzing the aspects of the national security system, which seeks to protect the State and society, guaranteeing them the exercise of rights and duties. Bringing the existing Police Cycle in Brazil and the role of each body in the security system. Based on reports from the research institute IBOPE Intelligence, it brings the vision of society towards Public Security. Finally, it induces the scenario of public insecurity introduced, aggravated by poor management of government financial resources.

Keywords: Public security. Constitutional Context. Social Context. Police. Fundamental Rights.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Confiança em instituições ligadas à segurança	24
Figura 2 – Círculo e hierarquia da Brigada Militar do RS	36
Figura 3 – Situação da Segurança Pública no Brasil	58
Figura 4 – Mudança de hábitos por causa da violência	59
Figura 5 – As prioridades para o Brasil para 2014	71

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS	6
1 INTRODUÇÃO	8
2 A ESTRUTURA DA SEGURANÇA PÚBLICA NO ATUAL CONTEXTO JURÍDICO	10
2.1 CONCEITO DE SEGURANÇA PÚBLICA	10
2.2 REGULAMENTAÇÃO DAS POLÍCIAS BRASILEIRAS.....	14
2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA.....	27
3 OS ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA PELO ARTIGO 144 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL	32
3.1 POLÍCIAS MILITARES	32
3.1.1 Organização do efetivo das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares pelo Decreto-lei nº 667, de 2 de julho de 1969. .	38
3.1.2 Regulamento da polícia militar e corpos de bombeiros militar pelo Decreto-lei nº 88.777, de 30 de setembro de 1983.	45
3.2 POLÍCIAS CIVIS.....	47
3.3 POLÍCIA FEDERAL	52
4 ASPECTOS DA (IN)SEGURANÇA PÚBLICA NO ATUAL CONTEXTO SOCIAL E JURÍDICO	55
4.1 RELAÇÃO ENTRE A SOCIEDADE E A SEGURANÇA PÚBLICA.....	55
4.2 O PAPEL DAS POLÍCIAS NA SEGURANÇA PÚBLICA, COM ÊNFASE AO PODER DE POLÍCIA PREVISTO NA NORMA DO ARTIGO 144 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.....	60
4.3 O PAPEL DO ESTADO NA SEGURANÇA PÚBLICA	67
CONCLUSÃO	75
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	77

1 INTRODUÇÃO

A Segurança Pública no atual contexto constitucional, é um dos temas mais em pauta na Administração Pública. Por ser um dos pilares sociais de sustentação do governo, juntamente com a saúde, a educação, a justiça, entre outros, a segurança pública está entre os maiores problemas sociais no Brasil. Proporcionando uma gravidade de dimensões imensuráveis, chegando ao ponto de se tornar crônico, ainda que timidamente assumido e reconhecido frente à sociedade.

Problema que não é exclusividade do Brasil, ocorre em diversos países, em desenvolvimento e desenvolvidos, porém, assusta ainda mais no Brasil pelos dados obtidos. Com altos índices de criminalidade, a proporção é inversa, pois os ilícitos aumentam na medida que a capacidade de prevenir, conter e reprimir diminui. Chegando diversas vezes ao ponto de quase ruir o sistema de segurança nacional.

Os estados-membros, políticas públicas, ONG's e diversos outros segmentos da sociedade, assim como da própria administração, lutam contra o tempo para regularizar a segurança pública brasileira. Problema agravado pela ineficiência dos gestores públicos em garantir o desenvolvimento brasileiro, atenuado, de certa forma, pelo Poder Legislativo em buscar uma melhor resposta do Poder Executivo frente a crise.

Tratando-se de crise, o Brasil entra na maior recessão econômica da história em 2015, dificultando ainda mais o trabalho de recuperação da segurança pública. Todo o problema da Administração Pública necessita de soluções que demandam, conseqüentemente, de investimentos financeiros. A falta de recursos promove o pior número de agentes da segurança pública no Brasil, chegando em números de policiais, consideravelmente, abaixo do limite por habitante estimado, conforme recomenda a ONU – Organização das Nações Unidas.

Desta forma, o primeiro capítulo abordará a estrutura desenvolvida para a segurança pública no ordenamento jurídico brasileiro, trazendo o conceito de segurança pública, inicialmente, em termos independentes para então fundamentar um conceito uno; a regulamentação das polícias previstas do rol do artigo 144, com a fundamentação do cargo policial e as políticas públicas utilizadas no atual contexto social, principalmente o PRONASCI – Programa Nacional de Segurança com Cidadania, instituído pela Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, que teve diversas dificuldades de implementação entre os entes federados.

O segundo capítulo consiste em destacar as principais características e atributos dos órgãos policiais do artigo 144 da Constituição Federal de 1988, com uma análise aprofundada daqueles que integram o denominado Ciclo de Polícia. Trará dados relativos ao efetivo de segurança pública e a principal dicotomia entre polícias civil e militar, assim como a fundamentação da Polícia Federal por ser o único exemplo dos órgãos de segurança pública que atua com um Ciclo de Polícia Completo.

Por fim, o terceiro capítulo trata da segurança pública no atual contexto social e jurídico, trazendo a aplicabilidade do poder de polícia na segurança pública e na sociedade, buscando inclusive o papel do Estado na segurança pública brasileira. Alumbra um panorama, com dados estáticos, a segurança pública brasileira pela visão da sociedade. Além de trazer o papel das polícias administrativa e judiciária na segurança pública com ênfase no poder de polícia do dispositivo legal da segurança pública na Constituição Federal de 1988.

2 A ESTRUTURA DA SEGURANÇA PÚBLICA NO ATUAL CONTEXTO JURÍDICO

O presente capítulo aborda a estrutura da segurança pública no âmbito nacional, à luz da Constituição Federal. Seu conceito doutrinário e a localização no ordenamento jurídico brasileiro. Demonstra como se dá a regulamentação das polícias brasileiras e um breve contexto histórico. Adentra no complexo universo das políticas públicas de segurança pública adotada, tanto pelo governo, quanto por organizações não-governamentais.

2.1 CONCEITO DE SEGURANÇA PÚBLICA

Almejando um entendimento mais preciso da expressão “segurança pública” como conceito, será realizado a divisão de cada vocábulo. Atribuindo para cada palavra um conceito independente do outro.

A palavra “segurança”¹ advém da língua latina *securitas*, define termos de garantia, qualidade ou estado daquilo que se pode confiar. Principalmente, está ligada com estado que proporciona conforto. Nesse sentido Guilherme Souza Nucci² diz que:

“Segurança é um termo representativo de conforto, bem-estar, confiança, certeza, de modo que se pode dizer: estou em casa, sinto-me seguro.”

O vocábulo “público” significa do povo ou da massa popular. Tem sua origem na língua latina *publicus*, traduzindo-se no que é comum ao povo ou à comunidade. Tratando da evolução histórica do conceito de público, a autora Ana Lúcia Pereira da Silva³ expressa que:

“O conceito de público se refere ao que é destinado ao povo, à coletividade e a opinião pública, ao interesse público. Originária do latim, no qual a raiz *publicus* significa literalmente vindo do povo.”

Assim, o entendimento de segurança pública é uma garantia ao povo, capaz de proteger a todos e proporcionar um estado de conforto e segurança. Numa ação

¹ SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. 31ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 1.268. “Segurança - derivado de segurar, exprime gramaticalmente, a ação e efeito de tornar seguro ou de assegurar e garantir alguma coisa”.

² NUCCI, Guilherme Souza. **Direitos Humanos Versus Segurança Pública**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 55.

³ SILVA, A. L. P.; DIAS, D. A. Públicos: evolução histórica, definições e tipologias. In: 1º simpósio da LECOTEC, 08, 2008. Bauru - SP. **Anais do I Simpósio de Comunicação e Tecnologias Interativas**, Bauru: FAAC, 2008. Disponível em: <http://www2.faac.unesp.br/pesquisa/lecotec/eventos/simposio/anais/2008_Lecotec_386-403.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2017.

de proteção que irá se basear na atribuição de um dever do Estado, no qual criará condições favoráveis do indivíduo à segurança. Proporcionando os aspectos de garantias para sua existência no meio social, livre de ameaças ou restrições arbitrárias à vida, liberdade e bem-estar. Atribuindo ainda, que segurança pública tem raízes no Direito Público atuando para a comunidade social.

Segundo Lincoln D'Aquino Filocre⁴, ao conceituar segurança:

Na sua origem, que é o latim, a palavra 'segurança' significa 'sem preocupações'. A sua etimologia sugere o sentido 'ocupar-se de si mesmo' (se + cura). 'Segurança' é o 'ato ou efeito de segurar'. 'Segurar', por sua vez, é 'tornar seguro, firmar, fixar'. 'Seguro' é o mesmo que 'protegido, acautelado, garantido'; 'isento de receio'; 'que tem autoconfiança'. Portanto, segurança significa ato ou efeito de tornar livre do perigo, protegido, livre do risco. É a previsibilidade, a certeza do futuro. O risco, por sua vez, diminui a previsibilidade e retira a certeza do futuro. A segurança é a certeza de que o futuro ou repete o presente, ou sofre mudança desde que esta seja livremente consentida.

Assim, obtém-se segurança num sentido de estado de tranquilidade, já que isto é um dos objetivos da segurança pública. Inexistindo motivos para se preocupar, pois atingido tal estado, o resultado será o próprio estado de segurança. Livre de preocupações que possam atingir a integridade vital e patrimonial das pessoas. Derivando da incolumidade pública, onde teremos o conjunto de bens jurídicos e interesses correlatos de proteção penal (bens jurídicos tutelados) à vida, à integridade física e bens patrimoniais das pessoas. Somando, inclusive, a saúde e patrimônios de uso comum ou públicos.

O doutrinador Lincoln D'Aquino Filocre⁵, nas seguintes palavras, define também o conceito do termo 'público':

Público origina-se no latim *publicus*. Significa 'relativo, pertencente ou destinado ao povo, à coletividade'. São várias as acepções de 'público': a primeira, referindo-se ao que é notório, patente, manifesto, visto ou sabido por todos; a segunda, diz respeito a algo vulgar, comum; a terceira, aplica-se a poder, jurisdição e autoridade para fazer alguma coisa, em contraposição a privado; a quarta, remete ao que pertença ao povo; e a quinta, vincula-se a 'administração'. Tais acepções conduzem 'público' a dois sentidos: à referência a sociedade, seja ela tomada genericamente ou por algum setor específico, e à concepção de autoridade, de administração, de Estado.

Traz uma proximidade ao termo "comum"⁶, que é o pertencente ou extensivo ao povo distributivamente considerados como indivíduos. Uma disponibilidade do

⁴ FILOCRE, Lincoln D'Aquino. *Direito de Segurança Pública - Limites Jurídicos para Políticas de Segurança Pública*. 1ª ed. São Paulo: Almedina Brasil, 2010. p.11.

⁵ Ibidem. p. 12.

⁶ SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. 31ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 328. "Comum – derivado de *communis* (o que pertence a muitos), é empregado, frequentemente, para designar o

Estado para todos, no qual o interesse da coletividade se sobressalta e deve a administração encontrar mecanismos para a satisfação dos anseios da coletividade.

Assim, o doutrinador⁷ conclui com a união dos dois termos para o conceito de segurança pública:

A ideia de público se tem, portanto, por referência, a noção de interesse coletivo, de modo que, na junção dos significados, segurança pública é a ausência de risco correspondente ao interesse da sociedade, tomada esta como a soma das individualidades, mas como um corpo, qual seja a coletividade. Segurança pública é o conjunto das ações preventivas e reativas, de natureza pública, que, em resposta ao fenômeno da criminalidade, volta-se ao alcance ou à manutenção da ordem pública e que tem como fim último proporcionar aos indivíduos, na convivência social, a fruição de relações pautadas no direito básico de liberdade, garantidas a segurança jurídica – proteção contra repressão autoritária do Estado – e a segurança material – proteção contra agressões de todo tipo.

Afirmando, conforme antes disposto, o objetivo de segurança pública se dá através do conjunto de políticas públicas de segurança depois da noção da criminalidade, ou seja, em termos de segurança pública no Brasil, as ações relativas e preventivas se dão, em regra, após estatísticas e formalização dos dados de criminalidade social.

Ainda, conforme o autor De Plácido e Silva⁸ a segurança pública:

É o afastamento, por meio de organizações próprias, de todo perigo ou de todo mal que possa afetar a ordem pública, em prejuízo da vida, da liberdade ou dos direitos de propriedade de cada cidadão. A segurança pública, assim, limita-se a liberdade individual, estabelecendo a liberdade de cada cidadão, mesmo em fazer aquilo que a lei não lhe veda, não pode turbar a liberdade assegurada aos demais, ofendendo-a.

Segurança pública é o conjunto de medidas integrantes da defesa social, destinadas à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através do aparato policial e da garantia dos direitos individuais e coletivos previstos na Constituição Federal. Este conjunto de medidas se dá por ordem direta de subordinação ao chefe do Poder Executivo.

Os atos relativos desta subordinação, são assistidos pela observância da responsabilidade com a Administração. Como demonstra, por exemplo, no caso do chefe do Poder Executivo da União, o Presidente da República. Sua responsabilidade com a segurança interna do país (segurança pública), está expressamente prevista

que é *público* (uso comum ou uso público) ou para indicar que a coisa pertence a várias pessoas, embora sem esse caráter de generalidade.”

⁷ FILOCRE, Lincoln D’Aquino. *Direito de Segurança Pública - Limites Jurídicos para Políticas de Segurança Pública*. 1ª ed. São Paulo: Almedina Brasil, 2010. p. 13.

⁸ SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. 31ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 1.416.

no artigo 85 da Constituição Federal⁹, desde que atendam, por conseguinte, o *caput* do artigo concomitantemente:

“Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:
IV - A segurança interna do País.”

Cabendo, quando entendida a inobservância ou inaplicabilidade deste inciso, no crime de responsabilidade. Possibilitando o uso da Força Nacional de Segurança no caso de ineficiência dos órgãos de segurança pública estaduais.

Almejando uma análise mais precisa das leis, far-se-á de acordo com a ordem hierárquica prevista, ou seja, da Constituição às demais normas, respeitando a Pirâmide de Kelsen¹⁰.

Tende-se a utilizar os entendimentos do Código Penal para verificar a segurança prevista na Constituição, mesmo sabendo que segurança pública é um sistema operativamente comunicativo e interligado com todo o ordenamento jurídico, sendo um equívoco realizar de tal forma. Além disso, incorpora muitos outros aspectos de ciências sociais, enquanto o Código Penal é fechado e trabalha significativamente em torno de si e no ordenamento jurídico.

Porém, como já desenhado por Claus Roxin¹¹, é utilizável determinadas diretrizes do Direito Penal como o funcionalismo radical, desdobrado do princípio da Exclusiva Proteção do Bem Jurídico pelo Estado, observando a aplicação da norma a qualquer custo. Neste sentido, o Direito Penal vai guiando, de certa forma, os órgãos da segurança pública.

Dentro do atual ordenamento jurídico, em relação à segurança pública, estamos mais próximos da corrente de Günther Jakobs¹², que introduziu o conceito do Direito Penal do Inimigo ou Máximo, caracterizando-se pela manutenção da vigência da norma, destinado especificamente aos inimigos do Estado e da sociedade, permitindo a utilização de qualquer meio para punir esses inimigos. Assim temos, a proteção do Estado e dos bens jurídicos penais a qualquer custo, com aplicação da

⁹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

¹⁰ KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. 6ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998. p. 98.

¹¹ ROXIN, Claus. **Política criminal e sistema jurídico-penal**. Tradução Luís Greco. 1ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. p. 34.

¹² JAKOBS, Günther, Meliá Manuel Cancio. **Direito penal do inimigo: noções e críticas**. Organização e tradução: André Luís Callegari, Nereu José Giacomolli. 6ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p.166-172.

lei de forma severa e persistente, com a constante manutenção da norma aos inimigos do sistema social.

2.2 REGULAMENTAÇÃO DAS POLÍCIAS BRASILEIRAS

Segundo o autor Ildo Enor Rodrigues de Almeida¹³, a palavra “polícia” tem sua origem nos primórdios da civilização humana, principalmente na Grécia Antiga. Usava-se o termo *politéia*, no significado de governo de uma localidade, administração ou forma de governo.

Desmembrando o vocábulo, teremos *polis* como cidade e *téia* como administração. Advindo principalmente da língua latina, com o termo *politia*, carregando o mesmo significado grego.¹⁴

Explica ainda, o autor De Plácido e Silva¹⁵, que a derivação em sentido amplo do vocábulo “polícia” exprime a ordem pública, a disciplina política e a segurança pública, instituídas, primariamente, como base política do Estado.

Segundo o Direito Administrativo, a doutrinadora Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹⁶ diz que:

Polícia é o conjunto de serviços públicos organizados pela administração pública para assegurar a ordem pública e garantir a integridade física e moral das pessoas, mediante limitações impostas a atividade do agente que as possa molestar.

Em suma, a polícia atua como órgão auxiliar do governo e da justiça, cuja atividade consiste em prevenir, assegurar, manter e restaurar a ordem pública afetada, com o policiamento ostensivo, preventivo, repreensivo, judiciário e investigativo.

Dentro da organização de estado atual, estabelecida pela Constituição Federal, observa-se a polícia sob duas estruturas: administrativa e judiciária. Conforme o autor Luiz Alberto David Araújo¹⁷:

A atividade policial pode ser repartida em duas categorias:

- a) A polícia administrativa, também denominada polícia ostensiva, cuja finalidade consiste na prevenção do crime, é dizer, evitar que ele venha a ocorrer;

¹³ ALMEIDA, Ildo Enor Rodrigues de. **Insegurança Pública**. 1ª ed. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2010. p. 21.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. 31ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 1.059.

¹⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 108-117.

¹⁷ ARAUJO, Luiz Alberto David, NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 419.

- b) A polícia judiciária, também conhecida como polícia de investigação, cuja missão consiste na repreensão do crime.

Com atribuições e objetivos bem delimitados, o doutrinador constitucionalista José Afonso da Silva¹⁸, faz uma observação no mesmo sentido, sobre a divisão do policiamento brasileiro:

“A atividade de polícia realiza-se de vários modos, pelo que a polícia se distingue em administrativa e de segurança, esta compreende a polícia ostensiva e a polícia judiciária”.

A primeira, a polícia ostensiva-preventiva, exercida através das polícias militares e polícias rodoviárias estaduais e federais; e a segunda, polícia jurídica ou investigativa, exercida através das polícias civis e polícia federal. É um ciclo parte de polícia, iniciada por uma e finalizada pela outra, normalmente começa pela ostensiva-preventiva encaminhando para polícia judiciária-investigativa. Esta última, com suas investigações e diligências, buscará: a indicação de autoria e materialidade, apuração das infrações penais, assim como o processo judicial pertinente à punição do agente.

A FENAPEF - Federação Nacional dos Policiais Federais¹⁹ traz o entendimento de Ciclo de Polícia Completo:

Somente se entende o que é o ciclo completo de polícia se forem entendidas as funções de polícia, que nada mais são do que a classificação das atividades policiais de acordo com o momento de atuação da polícia: se antes do crime, pelas atividades de prevenção (função de polícia administrativa) ou depois do crime, pelas atividades de repressão (função de polícia investigativa).

No Brasil, um órgão de polícia faz a atividade de prevenção ao crime e outro, a de investigação do crime. Como exemplo, nos Estados, a Constituição Federal atribuiu à Polícia Militar a atividade de prevenção e à Polícia Civil a atividade de investigação.

O autor José Afonso da Silva²⁰ explana sobre os objetivos das polícias, oferecendo um maior entendimento da divisão do Ciclo Completo de Polícia:

A polícia de segurança que, em sentido estrito, é a polícia ostensiva tem por objetivo a preservação da ordem pública e, pois, “as medidas preventivas que em sua prudência julga necessárias para evitar o dano ou o perigo para as pessoas”. Mas apesar de toda vigilância, não é possível evitar o crime, sendo, pois, necessária a existência de um sistema que apure os fatos delituosos e cuide da perseguição aos seus agentes. [...] E aí que entra a polícia judiciária.

¹⁸ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 790.

¹⁹ FENAPEF - Federação Nacional dos Policiais Federais. **Ciclo de Polícia Completo**. Disponível em: <<http://www.fenapef.org.br/entenda-o-ciclo-completo-de-policia/>>. Acesso em: 04 mai. 2017.

²⁰ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 791.

Entende-se que segurança pública no Brasil é polícia. As políticas de segurança devem ter força suficiente para amenizar a utilização de força operacional policial, devendo promover a incorporação na cultura brasileira a questão de proteger a sociedade. No momento, a polícia militar é a força policial mais presente na sociedade, devido ao seu papel ostensivo-preventivo, atuando numa exaustiva tarefa de proteger a sociedade, ou seja, a polícia de maior impacto social por sua visibilidade e ostensividade acentuada.

A definição de polícia, segundo o doutrinador Norberto Bobbio²¹:

É uma função do Estado que se concretiza numa instituição de administração positiva e visa a pôr em ação as limitações que à lei impõe à liberdade dos indivíduos e dos grupos para salvaguarda e manutenção da ordem pública, em suas várias manifestações: da segurança das pessoas a segurança da propriedade, da tranquilidade dos agregados humanos a proteção de qualquer outro bem tutelado com disposições penais.

Colocar em prática a segurança pública em seu princípio-objetivo, dependerá da observância minuciosa dos princípios constitucionais, observando principalmente todos os parâmetros previstos pelos Direitos Humanos, como tratados, acordos e convenções internacionais, pois a segurança pública deve vir de forma centrípeta das ciências jurídicas e sociais existentes.

Termos em que, segurança pública tem um dispositivo legal expressamente previsto na Constituição²², conforme o artigo 144:

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.

O rol dos órgãos da segurança pública é taxativo, não permitindo sua ampliação, devendo então os Estados-membros e o Distrito Federal seguir, da mesma forma, o exposto na Magna Carta. Impedindo, por conseguinte, que estenda ou atribua ao rol, órgãos que não os previstos. Ainda que pertinentes à segurança

²¹ BOBBIO, Norberto. **Locke e o Direito Natural**. Tradução Sergio Bath; tradução das expressões latinas Janete Melasso Garcia; revisão técnica Dourimar Nunes de Moura. Brasília: Universidade de Brasília, 1998. p. 954.

²² BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

pública, entendimento este, conforme a decisão do STF – Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.182 ²³.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 1.182.

Governador do Distrito Federal x Câmara Legislativa do Estado do Distrito Federal.

Relator: Ministro Eros Grau.

Os Estados-membros, assim como o Distrito Federal, devem seguir o modelo federal. O art. 144 da Constituição aponta os órgãos incumbidos do exercício da segurança pública. Entre eles, não está, o Departamento de Trânsito. Resta, pois, vedada aos Estados-membros a possibilidade de estender o rol, que esta Corte já firmou ser *numerus clausus*, para alcançar o Departamento de Trânsito.

A segurança pública está inserida no Título V da Constituição, versando sobre a Defesa do Estado e das Instituições Democráticas. Título este que abrange a instauração do estado de defesa e de sítio, regulamentando ainda, a força nacional e a segurança pública. Entendendo que o Estado conta com: governo soberano, povo, território e autonomia, tendo que apresentar finalidades destes elementos, justamente por que segurança pública não é dever da União, de estados membros ou qualquer outro ente federado, mas do Estado como um todo. Assim, no dever do Estado com a segurança pública, há uma vinculação jurídica, social e política. Estando agregado a uma responsabilidade e direito de todos, ou seja, conglomera o Direito Administrativo e Constitucional à segurança pública.

Na compreensão do § 7º do artigo 144, a lei organizará os órgãos de segurança pública.

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

Ocorre que esta lei não existe, até a presente data. Houve a possibilidade de criação no âmbito estadual, do Rio de Janeiro, uma lei que regulamentasse as polícias civis. Conforme a ADI 2314 RJ²⁴ do STF:

Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2314

Governador do Estado do Rio de Janeiro x Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro

Relator: Joaquim Barbosa

A ADI questiona o inciso X do parágrafo único do art. 118 da Constituição do Rio de Janeiro, que conferiu status de lei complementar à Lei Orgânica da Polícia Civil do Estado. Sustenta ofensa ao § 7º do art. 144 da CF, que exige

²³ BRASIL. **ADI 1.182 do STF.** Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginador/pub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266686>>. Acesso em: 29 out. 2017.

²⁴ BRASIL. **ADI 2.314 do STF.** Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=64024>>. Acesso em: 29 out. 2017.

lei ordinária para a matéria, não sendo observado o princípio da simetria necessária. Sustenta, também, ofensa ao art. 61, § 1º, II, “c”, da CF, por cercear o Poder Executivo. A medida liminar foi deferida pelo Plenário.

Em discussão: saber se norma constitucional que prevê que Lei Orgânica da Polícia Civil terá status de lei complementar fere o princípio da simetria com a CF e se é inconstitucional por cercear iniciativa do Poder Executivo.

PGR: pela procedência da ação.

Julgado em outubro de 2017, determinou que a previsão da carta estadual da regência quanto à polícia civil mediante lei complementar não conflita com a União. No § 7º destaca que a lei disciplinará a organização e funcionamento dos órgãos da segurança pública, não especificou pela comissão constituinte originária se seria uma lei federal ou uma lei estadual. Lei federal teria abrangência apenas da União, enquanto uma lei nacional abrangeria todos os entes federativos.

Os órgãos de segurança pública estão divididos em níveis: federal, estadual e distrital, considerados então como órgãos permanentes. No âmbito federal, compreende: polícia federal, polícia rodoviária federal e polícia ferroviária federal. Já os de nível estadual e distrital: polícia civil, polícia militar e corpos de bombeiros militares.

A subordinação dos órgãos de segurança pública sempre se dá ao chefe do poder executivo do respectivo nível, ou seja, órgão de nível federal terá subordinação ao Presidente da República e no nível estadual ao governador do estado. Podendo existir intermediários, constitucionalmente, como o Ministro da Justiça. Salientando que a competência exclusiva da atribuição de chefia é do chefe do poder executivo.

Quando se trata de órgão de segurança pública, o rol de sua estrutura é taxativo. Não se pode criar órgãos de segurança pública além dos elencados no artigo 144, decisão pacificada pelo STF – Supremo Tribunal Federal. Como demonstra a ADI 2.827 RS do STF ²⁵:

Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.827 Rio Grande do Sul

Relator: Min. Gilmar Mendes

EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Emenda Constitucional nº 19, de 16 de julho de 1997, à Constituição do Estado do Rio Grande do Sul; expressão “do Instituto-Geral de Perícias” contida na Emenda Constitucional nº 18/1997, à Constituição do Estado do Rio Grande do Sul; e Lei Complementar nº 10.687/1996, com as alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 10.998/1997, ambas do Estado do Rio Grande do Sul 3. Criação do Instituto-Geral de Perícias e inserção do órgão no rol daqueles encarregados da segurança pública. 4. O requerente indicou os dispositivos sobre os quais versa a ação, bem como os fundamentos jurídicos do pedido. Preliminar de inépcia da inicial rejeitada. 5. Observância obrigatória, pelos Estados-membros, do disposto no art. 144 da Constituição da República.

²⁵ BRASIL. **ADI 2827 RS do STF**. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginador/pub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=621461>>. Acesso em: 19 set. 2017.

Precedentes. 6. Taxatividade do rol dos órgãos encarregados da segurança pública, contidos no art. 144 da Constituição da República. Precedentes. 7. Impossibilidade da criação, pelos Estados-membros, de órgão de segurança pública diverso daqueles previstos no art. 144 da Constituição. Precedentes. 8. Ao Instituto-Geral de Perícias, instituído pela norma impugnada, são incumbidas funções atinentes à segurança pública. 9. Violação do artigo 144 c/c o art. 25 da Constituição da República. 10. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente procedente

De acordo com a ADI, a criação pelos estados-membros de órgãos de segurança pública diverso daqueles previsto no artigo 144 da Constituição Federal, é inconstitucional.

A criação do IGP – Instituto Geral de Perícias entre os órgãos policiais estaduais autônomos, desvinculado da polícia civil, viola o artigo 144 da Constituição Federal. Já que esse artigo prevê que a segurança pública deve ser exercida, exclusivamente, pelas polícias: federal, rodoviária federal, ferroviária federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares.

Reforça o doutrinador José Gomes Canotilho²⁶, em que a segurança pública deve se harmonizar com o princípio democrático, com os direitos fundamentais e com a dignidade da pessoa humana. Já que o artigo 144 não é cláusula pétrea, conforme trata o artigo 60, § 4º da Constituição:²⁷

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:
 § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:
 I - a forma federativa de Estado;
 II - o voto direto, secreto, universal e periódico;
 III - a separação dos Poderes;
 IV - os direitos e garantias individuais.

Os órgãos de segurança pública não são limitações materiais da Constituição Federal, salientando, principalmente, ao ponto da federação do artigo 60, § 4º. Em que é uma federação composta justamente porque há uma cooperação entre os entes federativos.²⁸ Com capacidade de auto-organização (na execução e prestação de serviços que lhe são próprios), autonomia política (criando suas próprias leis), autogoverno (quando a população por meio do exercício de uma soberania popular poderá eleger os seus representantes). Estes entes federativos devem respeitar uma determinada hierarquia com a Constituição Federal, conforme a pirâmide de Hans

²⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Comentários à Constituição do Brasil**. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 1.583.

²⁷ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

²⁸ Ibidem. “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos.”

Kelsen²⁹, em que a Constituição Federal está no topo (no bloco de constitucionalidade), onde temos as normas constitucionais originárias, derivadas, tratados internacionais sobre direitos humanos e normas princípios (não necessariamente positivada). Com base nisto, é que um estado-membro não pode criar um órgão de segurança pública, conforme foi deferido na ADI 2.827 RS do STF.

Neste sentido, da estruturação constitucional dos órgãos de segurança pública, levanta-se a importância da instituição da Força Nacional de Segurança Pública. Criada em decorrência de diversas crises institucionais internas, dentro do estado democrático de direito, com questões que envolviam greve de polícia, paralisação, operação tartaruga³⁰. Foi criada com base e inspiração nas forças nacionais de paz da ONU, destinada a estabilizar a paz e a ordem dentro do Estado. Instituída em decorrência do princípio da solidariedade, conforme o artigo 241 da Constituição Federal³¹. Exercerá um policiamento ostensivo, uma ação de prevenção em que vai manter a ordem e a estabilidade institucional dentro daquela localidade. Normalmente, o tempo de permanência da Força Nacional é de 90 dias, podendo prorrogar-se enquanto perdurar os motivos da instabilidade. Integrada por polícias civis e militares e por bombeiros militares, não podendo ter policiais de nível federal em sua tropa. Vinculando-se ao Poder Executivo federal em uma subordinação direta, ou seja, ao Presidente da República.

O legislador constituinte originário criou os órgãos de segurança pública na função principal de estabelecer a garantia da proteção à incolumidade e a preservação da ordem pública. Em manter a paz e a tranquilidade naquela determinada localidade somado à incolumidade de pessoas (vida) e patrimonial (não sendo especificado, podendo ser público ou privado), atuando em respeito à dignidade da pessoa humana.

O bem jurídico tutelado essencial, em termos de proteção, é a vida, pois não há constituição de patrimônio sem a existência do indivíduo. A certeza em estabelecer quando a vida cessa é diferente de quando a vida começa, pois existe algumas

²⁹ KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. 6ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998. p. 73.

³⁰ SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. 31ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 988. “Operação Tartaruga – Diz-se, no Brasil, da forma atenuada de greve, consistente na diminuição premeditada do ritmo de trabalho.”

³¹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. “Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.”

correntes que divergem uma das outras, entretanto o STF pela ADPF 54 ³², com base na Medicina Legal, expressa que a vida se dá a partir da nidação, ou seja, a estabilização do óvulo fecundado na parede do útero, em que já haverá uma proteção pelo nosso Estado. Através desse entendimento, podemos afirmar que os órgãos de segurança pública devem proteger a vida intrauterina e extrauterina, não se limitando à aspectos de integridade física ou moral.

Além das instituições de segurança pública elencadas na Constituição no artigo 144, solidariamente é decretado normas para o desenvolvimento, a organização e o funcionamento de um programa de cooperação federativo na segurança pública, conforme o artigo 1º do Decreto 5.289 de 2004 ³³, instituindo a Força Nacional de Segurança Pública.

Art. 1º. Este Decreto disciplina as regras gerais de organização e funcionamento da administração pública federal, para desenvolvimento do programa de cooperação federativa, denominado Força Nacional de Segurança Pública, ao qual poderão voluntariamente aderir os Estados interessados, por meio de atos formais específicos.

Montado um aparato normativo que, administrativamente, visa solucionar os problemas internos da sociedade, nos termos do mesmo diploma normativo:

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

³² BRASIL. **ADPF 24 - interrupção de gravidez de feto anencéfalo**: Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo661.htm>>. Acesso em: 30 set. 2017. “Acrescentava que a argumentação da autora poderia ser empregada para a defesa de assassinato de bebês anencéfalos recém-nascidos, já que apenas o momento da execução do ato seria distinto. Rememorava que tanto a vida intrauterina, quanto extrauterina guardariam idêntico nível de dignidade constitucional. Destacava que, embora ainda sem personalidade civil, o nascituro seria investido pelo ordenamento, portanto sujeito de direito, não coisa ou objeto de direito alheio. Discorria sobre a punibilidade da eutanásia e afirmava que vislumbrar na ínfima possibilidade de sobrevivência, na sua baixa qualidade ou na efêmera duração pressuposta, argumento racional para ceifá-la seria insustentável à luz da ordem constitucional. Esta asseguraria valor supremo à vida humana, a qual não poderia ser relativizada segundo critérios sempre arbitrários. Avaliava que falar-se em morte inevitável e certa seria pleonástico, dada sua certeza e inevitabilidade para todos. Desse modo, a duração da vida não poderia estar sujeita ao poder de disposição das demais pessoas. Articulava que seria evidente a vida do anencéfalo após o nascimento, inclusive, visto que, se vítima de alguma agressão, estaria configurado o crime correspondente, fosse homicídio, infanticídio, estupro, lesão corporal, dentre outros. Não haveria como legitimar, portanto, a prática de condutas semelhantes antes do parto. ADPF 54/DF, rel. Min. Marco Aurélio, 11 e 12.4.2012.”

³³ BRASIL. Decreto-lei nº 5.289, de 29 de novembro de 2004 – Organização e administração pública federal da Força Nacional de Segurança Pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5289.htm>. Acesso em: 19 nov. 2017.

Será determinado o uso da Força Nacional pela competência do Ministro de Estado da Justiça, observando o regulamento constitucional nos § 5º e § 6º do artigo 144 da Constituição Federal³⁴.

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

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

Assim cada órgão terá onde se apoiar para instituição e observação dos limites instituídos. A atuação dos órgãos de segurança pública requer interação e sinergia de ações combinadas às medidas de participação e inclusão social e comunitária, cabendo ao Estado o papel de garantir o pleno funcionamento dessas instituições. No qual tem o dever de prevenir e corrigir eventuais ilícitos cometidos no meio social. Entendendo-se como uma organização política e governamental.

Além disso, após 29 anos da promulgação da Constituição Federal de 1988, dentre os objetivos fundamentais - de construir uma sociedade livre, justa e solidária - temos a polícia que mais mata no planeta, segundo o relatório anual da Anistia Internacional de 2015 ³⁵. De acordo com este levantamento realizado em 2014, as polícias brasileiras lideram o número geral de homicídios dentre todas as corporações policiais do planeta. Em 2016, 15,6% dos homicídios registrados no Brasil tinham como autor um policial.

Considerando ainda, que o Brasil é um país em desenvolvimento e o Reino Unido desenvolvido, quando equiparada a letalidade das polícias temos a soma das mortes de 6 dias do Brasil equivalente ao total de 25 anos dos britânicos, ou seja, 1.520 vezes mais.³⁶

Criticado pela ONU – Organização das Nações Unidas³⁷, o Brasil conta com a quarta maior população carcerária do planeta, contando com 657.680 ³⁸ detidos. Sem considerar os meios, a polícia é tida como meios e fins para tudo relacionado à

³⁴ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

³⁵ ANISTIA INTERNACIONAL. **Relatório anual - Informe 2015/2016**. Disponível em: <https://anistia.org.br/wp-content/uploads/2016/02/Informe2016_Final_Web-1.pdf>. Acesso em: 30 set. 2016.

³⁶ Ibidem.

³⁷ ONU BR - Organização das Nações Unidas do Brasil. **As violações no sistema prisional brasileiro**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/video-exclusivo-as-violacoes-no-sistema-prisional-brasileiro/>>. Acesso em: 30 set. 2017.

³⁸ WPB – Word Prison Brief. **Dados breves da prisão mundial**. Disponível em: <<http://www.prisonstudies.org/country/brazil>>. Acesso em: 08 ago. 2017.

abarcados pela segurança pública, como: conflitos sociais, crimes e violência. Colocando em cheque a estrutura do estado democrático de direito. Levantando um questionamento de qual é o fim almejado da segurança pública e quais são os meios. Até então, o que se observa é uma sobrecarga de responsabilidade pela eficiência de segurança pública aos órgãos do artigo 144 da Constituição Federal.

A missão das polícias, como o próprio lema diz “servir e proteger”, é traduzida ao contexto de assegurar, a nós cidadãos, a plena possibilidade de exercício de direitos e garantias fundamentais previsto na Magna Carta. Estes direitos, no juramento dos policiais militares, serão cumpridos nem que custem suas próprias vidas, como no juramento da Brigada Militar do Rio Grande do Sul³⁹:

“Juro, pela minha honra, que envidarei todos os meus esforços no cumprimento dos deveres do policial militar, exercendo minha função com probidade e denodo e, se necessário, com o sacrifício da própria vida.”

Os valores abrigados pela segurança pública (ordem pública, incolumidade das pessoas e do patrimônio) indicam a presença de características comuns às várias classificações jurídicas de direitos e interesses. Temos no direito individual, que se refere ao patrimônio e incolumidade de cada indivíduo e, no direito de interesse coletivo, se tem a incolumidade pessoal e patrimonial do grupo de pessoas. Sendo segurança pública um direito difuso quanto à manutenção da ordem pública e da propriedade privada⁴⁰. Esta preponderância transcende o indivíduo, vai além da incolumidade física e mental de cada pessoa, atingindo toda a sociedade.

Utilizando os critérios definidos no artigo 81 do CDC⁴¹, verifica-se que está preenchido os aspectos: subjetivo (pessoas indeterminadas), objetivo (indivisível) e de origem (circunstância de fato).

³⁹ RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 10.990, de 18 de agosto 1997 - Estatuto dos Militares Estaduais**. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legiscomp/arquivo.asp?idNorma=245&tipo=pdf>>. Acesso em: 23 mai. 2017. "Art. 31 - O compromisso a que se refere o artigo anterior terá caráter solene e será prestado na presença da tropa, tão logo o servidor militar tenha adquirido um grau de instrução compatível com o perfeito entendimento dos seus deveres como integrante da Brigada Militar, conforme os seguintes dizeres: "Ao ingressar na Brigada Militar do Estado, prometo regular a minha conduta pelos preceitos da moral, cumprir rigorosamente as ordens das autoridades a que estiver subordinado e dedicar-me inteiramente ao serviço policial-militar, à manutenção da ordem pública e à segurança da comunidade, mesmo com o risco da própria vida". Parágrafo único - Ao ser promovido ao seu primeiro posto, o servidor militar prestará compromisso de Oficial, em solenidade especialmente programada, de acordo com os seguintes dizeres: "Perante a Bandeira do Brasil e pela minha honra, prometo cumprir os deveres de Oficial da Brigada Militar do Estado e dedicar-me inteiramente ao seu serviço."

⁴⁰ SANTIN, Valter Foleto. **Características de direito ou interesse difuso da segurança pública**. Disponível em: <www.revistajustitia.com.br/artigos/c1zzaa.pdf>. Acesso em: 05 set. 2017.

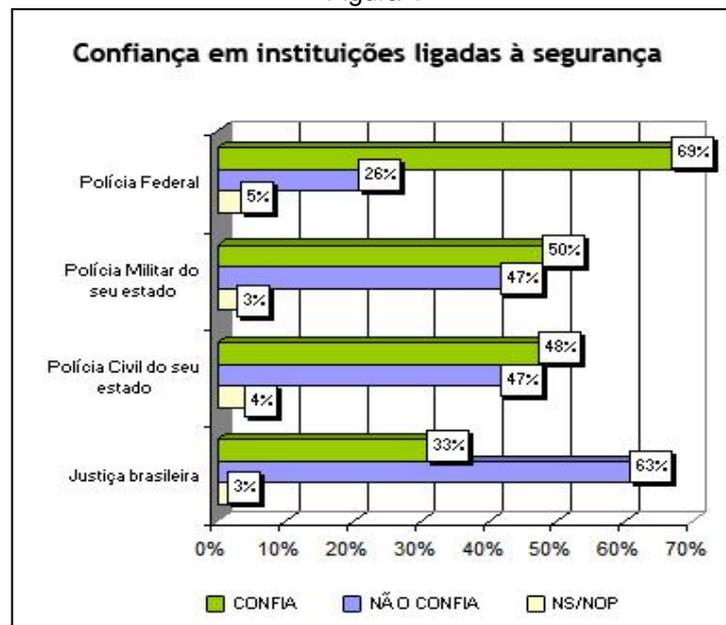
⁴¹ BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm>. Acesso em: 12 abr. 2017. "Art. 81. A defesa

Com base nesses critérios, temos como titular da segurança pública toda sociedade, ou seja, a titularidade é indeterminada e indivisível, e o que liga esses titulares é uma circunstância fática, não existe nenhum vínculo jurídico prévio. Portanto, sua natureza jurídica é de direito difuso, o que possibilita a atuação do Ministério Público para garantir sua efetivação.

Nesse sentido, Gregório Assagra de Almeida⁴², ao citar vários dispositivos constitucionais que fundamentam os direitos difusos (tendo em vista que assumem características de direito transindividuais, indivisíveis e de titularidade indeterminada, ligados por uma circunstância fática), elenca o direito à segurança entre outros.

É possível observar, através da pesquisa realizada pelo IBOPE Inteligência⁴³ (anteriormente Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística) de 2007, intitulado “Sensação de insegurança com relação à violência no país”, relacionando dados de confiança nas instituições ligadas à segurança, descartando o dado relacionado à justiça brasileira, que no momento foge ao tema central deste estudo.

Figura 1



dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I - Interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato.”

⁴² ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito Processual Coletivo Brasileiro**. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 488-489.

⁴³ IBOPE INTELIGÊNCIA. **Pesquisa nacional sobre insegurança**. Disponível em: <<http://www.ibopeinteligencia.com/noticias-e-pesquisas/ibope-inteligencia-realiza-pesquisa-sobre-a-sensacao-de-inseguranca-com-relacao-a-violencia-no-pais/>>. Acesso em: 05 de jun. de 2017.

Por amostragem nacional, temos a visão que a Polícia Federal tem uma alta aprovação, diferentemente das polícias estaduais com a confiabilidade e incredibilidade quase equiparada. Sendo que, dentro da mesma pesquisa temos o sentimento de proximidade em relação à polícia, preferindo ela mais perto (70%) do que distante (26%), assim como 26% dos entrevistados pela pesquisa tem medo da polícia e 73% não tem medo. Entende-se que, a maioria dos entrevistados, veem a polícia mais próxima e não tem medo dela, mas também não confiam.

A atribuição da falta de confiança nas polícias estaduais pode se dar pelo fato de que estas estão mais presentes na vida dos brasileiros. Em ocorrências e ações policiais, tanto na ostensividade como na preventivo-repreensiva. Já a judiciária, polícia civil e federal, dificilmente veremos atuando no cotidiano, no meio social, pois dentre suas atribuições não está, exclusivamente, a ostensividade⁴⁴.

A pesquisa anteriormente mencionada, não leva em conta o atual contexto social (2017) da polícia e justiça brasileira. A Operação Lava Jato - conjunto de investigações em andamento da Polícia Federal que apura casos de corrupção e lavagem de dinheiro no Brasil – destaca-se imensamente no seio da sociedade, com aprovação e esperança de uma nova justiça. Atribuindo prestígio e destaque ao órgão (Polícia Federal) no combate a infrações de grande repercussão, eliminando os tumores da sociedade, como a corrupção que envolve, muitas vezes, enriquecimento ilícito e prejuízo ao erário, além de violação de princípios da administração pública.

As polícias estaduais têm função fundamental à segurança da coletividade, órgão que diferentemente da Polícia Federal, tem que enfrentar a capacidade financeira do estado para seu plano orçamentário, ou seja, é uma atribuição da Constituição aos Estados-membros organizar os órgãos de segurança pública que lhes cabe (polícia civil, militar e corpos de bombeiros). Sob pena de intervenção federal nos termos do artigo 34, inciso III da Constituição⁴⁵:

“Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:
III – pôr termo a grave comprometimento da ordem pública”.

⁴⁴ A Polícia Federal exerce também função de polícia ostensiva, sendo um modelo de ciclo completo de policial.

⁴⁵ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

As polícias estaduais⁴⁶ encaminham seu plano orçamentário à aprovação da Assembleia Legislativa para apreciação e sansão do Poder Executivo. Estando o estado em crise orçamentária a segurança estará também, assim como educação, saúde, folha de pagamentos de servidores, entre outros. Podendo provocar o colapso do sistema de segurança pública estadual, expondo os protetores e protegidos à diversos riscos, como, por exemplo, a letalidade da tropa e/ou da sociedade, por criminosos na posse de poder bélico em guerras por tomada de pontos de tráfico.

A Ordem dos Policiais do Brasil⁴⁷ revela um fato preocupante, 447 policiais foram mortos no Brasil em decorrência da profissão no ano de 2016; neste ano (2017) até novembro, já foram registradas 504 mortes de policiais no território brasileiro. Em 2015, morreu mais policiais no Brasil do que na Inglaterra em 99 anos. Inclusive a organização (OPB) estipulou um mortômetro, para contabilizar as mortes de forma censitária. Uma parcela significativa dessas mortes, em serviço, se dá pela pura e completa falta de investimento em equipamentos e treinamento aos policiais. Questiona-se, como os policiais podem defender a sociedade, se nem conseguem desempenhar a própria defesa.

Conforme o autor Ildo Enor Rodrigues de Almeida ⁴⁸, a mortalidade da tropa pode advir pela falta de protecionismo aos policiais, podendo ser solucionado com: a blindagem, no mínimo, no para-brisa frontal, já que exerce a função ostensiva no meio urbano; colete a prova de balas suportando pelo menos o calibre .40, 9mm e 367, além de atualização bélica de acordo com a localidade onde atuarão. Já que nada disso está de acordo com as normas pré-estabelecidas ao exercício da função tendo, inclusive, policiais atuando com colete e munição vencidos.

O autor Edmundo Guedes⁴⁹, reflete sobre as polícias estaduais:

A existência de duas polícias confunde a sociedade e a deixa, além de perplexa, desprotegida, à mercê da criminalidade em todas as suas formas e matizes. A situação da Polícia Militar, por exemplo, é um tanto bizarra. Não é exército, porque numa república federativa somente o Poder Central deve possuir força armada; não é polícia, integralmente, porque somente executa o policiamento ostensivo, sem a faculdade de efetivar o ciclo da chamada polícia completa, com a investigação criminal, a polícia judiciária e a polícia

⁴⁶ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 793. “São polícias estaduais, responsáveis pelo exercício das funções de segurança pública e de polícia judiciária: a polícia civil, a polícia militar e corpo de bombeiros militar”.

⁴⁷ OPB - Ordem dos Policiais Brasileiro. **Mortômetro**. Disponível em: <<http://opb.net.br/mortometro.php>>. Acesso em: 21 nov. 2017.

⁴⁸ ALMEIDA, Ildo Enor Rodrigues de. **Insegurança Pública**. 1ª ed. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2010. p. 53.

⁴⁹ GUEDES, Edmundo. A insolvência da segurança pública no Brasil: unificação das polícias civil e militar. 1ª ed. Salvador: Bureau, 2003. p. 57.

científica ou técnica. Repete-se, para enfatizar, a Polícia é única e indivisível. Não é civil tampouco militar. Sintetizando, é o braço forte do Estado de Direito para a preservação da Segurança Pública. É simplesmente a polícia conhecida por todas as nações civilizadas.

Conclui-se que há uma anomalia na atual estrutura de polícia no Brasil. Temos o Ciclo de Polícia Completo, mas dividido entre duas polícias: civil e militar, podendo não possuir eficiência plena na atuação. Uma polícia é significativamente diferente da outra, atuando no mesmo sistema, pelo mesmo objetivo: a preservação da ordem pública e a proteção da sociedade e do patrimônio, atuando o Ciclo de Polícia da Segurança Pública.

2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA

A complexidade da definição de segurança pública é tão abrangente quanto a complexa multiplicidade da segurança pública no Brasil, os entes federados envolvidos, obrigações, funções e competências.

Para o autor Ildo Enor Rodrigues de Almeida⁵⁰, a qualidade dos serviços de segurança pública está diretamente ligada com os anseios da sociedade, que não podem mais aguardar por mudanças que conduzam as corporações ao equilíbrio de seus agentes. Eles têm que exercer com segurança, profissionalismo e competência que honrem a atividade policial, e necessitam do equilíbrio, não só dos órgãos de segurança pública, como de todos os poderes da administração pública, atribuindo a isto a complexidade da segurança pública.

Ainda, segundo o autor supramencionado⁵¹ e o OSP - Observatório de Segurança Pública⁵², carece de um aprofundamento científico, afirmando que há pouco interesse nos meios acadêmicos:

Entretanto, as discussões e a visibilidade pública do problema ainda não tiveram impacto definitivo na produção de conhecimento acadêmico na área. Evidentemente, muitos pesquisadores vêm se debruçando sobre o assunto e a bibliografia nacional sobre segurança não para de ampliar-se e de se aprofundar. Mas as políticas públicas voltadas para a segurança ainda carecem de uma reflexão mais sistemática e a produção acadêmica necessita conversar com a produção que emerge dentro das instituições voltadas para segurança.

⁵⁰ ALMEIDA, Ildo Enor Rodrigues de. **Insegurança Pública**. 1ª ed. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2010. p. 22.

⁵¹ ALMEIDA, Ildo Enor Rodrigues de. Opus Citatum. p.8.

⁵² OSP ORG - Observatório de Segurança Pública da UNESP de SP. **Planos de combate à violência**. Disponível em: <<http://www.observatoriodeseguranca.org/seguranca/politicas>>. Acesso em: 14 out. 2017.

Compreendendo que uma possível ineficiência das políticas públicas não se deve, exclusivamente, as adaptações sociais, mas sim a uma falta de investimento em pesquisas, tanto do setor público quanto dos pesquisadores.

Apontando para uma atual (in)segurança pública no território nacional, o OSP aponta a justificativa do problema:

O predomínio do Direito (bem como a formação policial em academias insuladas do contexto universitário mais amplo) tornam a segurança pública basicamente um problema de lei e ordem, surgem efeitos se traduzem numa discussão estéril sobre mecanismos mais apropriados para aumentar o grau de punibilidade de nossas instituições, particularmente, aquelas ligadas tradicionalmente ao direito penal e à administração da justiça criminal.

Fazendo uma ligação da segurança pública, por óbvio, no ordenamento jurídico, enfatizando a punibilidade dos ilícitos combatidos pelos órgãos de polícia. O problema poderia se dizer, que está após o cometimento do crime. As políticas públicas de segurança atacam exatamente este ponto, mas não para promover uma punibilidade mais severa (leia-se: a mais elevada pena justa ao delito), e sim para combater o ilícito, para que ele não ocorra.

As ONG's ligadas ao tema, conquistaram a movimentação do poder legislativo para instituir no ordenamento jurídico um programa de políticas públicas voltada a segurança pública. Instituído em 2007, o PRONASCI - Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, pela Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007⁵³, conforme o artigo 1º desta lei:

Art. 1º. Fica instituído o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI, a ser executado pela União, por meio da articulação dos órgãos federais, em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal e Municípios e com a participação das famílias e da comunidade, mediante programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira e mobilização social, visando à melhoria da segurança pública.

O PRONASCI⁵⁴ destina-se a articular ações de segurança pública para a prevenção, controle e repressão da criminalidade, conforme seu artigo 2º:

“Art. 2º. O Pronasci destina-se a articular ações de segurança pública para a prevenção, controle e repressão da criminalidade, estabelecendo políticas sociais e ações de proteção às vítimas”.

⁵³ BRASIL. **Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007 - PRONASCI (Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/11530.htm>. Acesso em: 16 out. 2017.

⁵⁴ Ibidem.

Todos os aspectos levantados pelas políticas públicas de segurança de diversas instituições foram, na medida do conhecimento e possibilidade, aceitos e expressados na lei, conforme as diretrizes do PRONASCI:

- I - promoção dos direitos humanos, intensificando uma cultura de paz, de apoio ao desarmamento e de combate sistemático aos preconceitos de gênero, étnico, racial, geracional, de orientação sexual e de diversidade cultural;
- II - criação e fortalecimento de redes sociais e comunitárias;
- III - fortalecimento dos conselhos tutelares;
- IV - promoção da segurança e da convivência pacífica;
- V - modernização das instituições de segurança pública e do sistema prisional;
- VI - valorização dos profissionais de segurança pública e dos agentes penitenciários;
- VII - participação de jovens e adolescentes, de egressos do sistema prisional, de famílias expostas à violência urbana e de mulheres em situação de violência;
- VIII - ressocialização dos indivíduos que cumprem penas privativas de liberdade e egressos do sistema prisional, mediante implementação de projetos educativos, esportivos e profissionalizantes;
- IX - intensificação e ampliação das medidas de enfrentamento do crime organizado e da corrupção policial;
- X - garantia do acesso à justiça, especialmente nos territórios vulneráveis;
- XI - garantia, por meio de medidas de urbanização, da recuperação dos espaços públicos;
- XII - observância dos princípios e diretrizes dos sistemas de gestão descentralizados e participativos das políticas sociais e das resoluções dos conselhos de políticas sociais e de defesa de direitos afetos ao Pronasci;
- XIII - participação e inclusão em programas capazes de responder, de modo consistente e permanente, às demandas das vítimas da criminalidade por intermédio de apoio psicológico, jurídico e social;
- XIV - participação de jovens e adolescentes em situação de moradores de rua em programas educativos e profissionalizantes com vistas na ressocialização e reintegração à família;
- XV - promoção de estudos, pesquisas e indicadores sobre a violência que considerem as dimensões de gênero, étnicas, raciais, geracionais e de orientação sexual;
- XVI - transparência de sua execução, inclusive por meios eletrônicos de acesso público; e
- XVII - garantia da participação da sociedade civil.

Estas diretrizes, quando aderidas pelo ente federado, movimenta toda a sua estrutura organizacional, demandando significativa movimentação financeira do erário. A solução encontrada foi repassar as verbas pelo Ministério da Justiça aos entes que ratificarem o projeto. A agência de notícias do Senado Federal⁵⁵, demonstra o total de repasses realizado pelo programa:

[...] o Rio de Janeiro (R\$ 140,2 milhões) foi seguido por Rio Grande do Sul (R\$ 128,9 milhões - 13%), São Paulo (R\$ 114,2 milhões - 11%), Goiás (R\$

⁵⁵ SENADO FEDERAL. **Senado Notícias - Cinco estados concentram mais de 50% dos recursos do PRONASCI, informa diretora do TCU.** Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2011/04/25/cinco-estados-concentram-mais-de-50-dos-recursos-do-pronasci-informa-diretora-do-tcu>>. Acesso em: 15 out. 2017.

79 milhões - 8%) e Bahia (R\$ 76,5 milhões - 8%) dentre os estados que mais receberam recursos do Pronasci, segundo afirmou a diretora do TCU durante audiência pública realizada pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) sobre a fiscalização do órgão nos programas sociais do governo federal.

A Diretora do TCU – Tribunal de Contas da União, Márcia de Aquino⁵⁶, demonstra como foi utilizado o total dos recursos financeiros do Programa:

[...] a maior parte das despesas do programa foi utilizada em ações como o pagamento do benefício Bolsa-Formação (R\$ 981 milhões), para a qualificação de trabalhadores de baixa renda da área de segurança; aquisição de equipamentos como helicópteros e armas (R\$ 304 milhões); construção de penitenciárias penais especiais (R\$ 216,5 milhões); e a implantação de Gabinetes de Gestão nos municípios.

Márcia de Aquino⁵⁷ disse que o relatório preliminar do TCU aponta algumas fragilidades na execução do PRONASCI, como:

[...] falta de informações sobre as ações no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Governo Federal (SIGPLAN), além da ausência de relatórios avaliativos com indicadores que possibilitem a mensuração de resultados, a exemplo do índice de sensação de segurança e as taxas de homicídios nos estados contemplados pelo programa. [...] o próprio Ministério da Justiça não possui recursos humanos suficientes para a execução das ações do PRONASCI.

O PRONASCI⁵⁸ é a política pública de segurança no ordenamento jurídico com a maior tentativa de aplicabilidade, sua estruturação tende a ter eficiência e resultados positivos. Porém, a solução do problema de políticas públicas abarcou em outro, a estrutura de gestão de recursos financeiros dos entes federados. Agora temos um problema político, em que os estados não têm capacidade de gerir estes recursos.

Em janeiro de 2017, o tema foi novamente levantado pelo ex-Ministro da Justiça e atual Ministro do STF Alexandre de Moraes, com o Plano Nacional de Segurança Pública⁵⁹, do Ministério da Justiça e Cidadania. Consiste agora em ter mais cautela, pois o PRONASCI é muito audacioso. As ONG's, em geral, utilizam o sistema

⁵⁶ SENADO FEDERAL. **Senado Notícias - Cinco estados concentram mais de 50% dos recursos do PRONASCI, informa diretora do TCU.** Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2011/04/25/cinco-estados-concentram-mais-de-50-dos-recursos-do-pronasci-informa-diretora-do-tcu>>. Acesso em: 15 out. 2017

⁵⁷ Ibidem.

⁵⁸ BRASIL. **Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007 - PRONASCI (Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania).** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/11530.htm>. Acesso em: 16 out. 2017.

⁵⁹ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Justiça Notícias – Plano Nacional de Segurança prevê integração entre poder público e sociedade.** Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/noticias/plano-nacional-de-seguranca-preve-integracao-entre-poder-publico-e-sociedade>>. Acessado em: 20 mar. 2017.

denominado *based-community policies*, políticas inspiradas em experiências bem-sucedidas de outros países, conforme diz a autora Fernanda Alves dos Anjos⁶⁰:

[...] ao analisar o avanço conquistado em políticas públicas de outros setores, é possível chegar à conclusão de que é necessário que se agregue uma nova estratégia na busca de reformas estruturais na gestão das políticas públicas de segurança no Brasil. Trata-se da perspectiva de construção de um novo espaço institucional, composto por atores (inclusive as próprias representações dos agentes de segurança) que hoje não compartilham de qualquer nível de responsabilidade na formulação das políticas públicas e que tenha como método de funcionamento a promoção do diálogo para a concertação de agendas, para a eficácia das políticas e a garantia do direito fundamental à segurança.

O Plano Nacional de Segurança Pública⁶¹ busca principalmente: integração, cooperação e colaboração. Com ações gerais (inteligência, capacitação e atuação conjunta), ações de prevenção (capacitação, aproximação, medidas administrativas, inserção e proteção social), ações investigativas, ações de integração com o Ministério Público e Judiciário, e atenção ao sistema penitenciário.

A atual política pública desenvolvida pelo Ministério da Justiça e Cidadania, trabalha todos os pontos da segurança pública, abrangendo medidas que evitem o delito, durante o processo judicial e após a sentença. Sempre visando que o indivíduo não cometa, nem reincida em delitos.

Observa-se que o Plano Nacional de Segurança Pública utiliza como base a Teoria da Vulnerabilidade, expressada pelo professor Eugênio Raúl Zaffaroni⁶², entendendo que o agente delinquente tende a não praticar crime quando bem fiscalizado, e se houver vulnerabilidade da vítima (segurança pública fraca, baixa fiscalização, ausência de punitivos) tende a cometer atos ilícitos. Tentando assim evitar que isso ocorra, trabalhando desde a iluminação pública, conscientização no combate de ilícito, até na recuperação de criminosos.

⁶⁰ ANJOS, Fernanda Alves dos; KOPITKE, Alberto; OLIVEIRA, Mariana Siqueira de Carvalho. **Segurança e participação social: uma agenda por fazer**. 1ª ed. Brasil: Conseg, 2008. p. 5.

⁶¹ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA. **Proposta do Plano Nacional de Segurança Pública**. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/noticias/plano-nacional-de-seguranca-preve-integracao-entre-poder-publico-e-sociedade/pnsp-06jan17.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

⁶² ZAFFARONI, Eugenio Raul. **Em busca das penas perdidas, tradução de Vania Romano Pedrosa e Amir Lopes da Conceição**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Revan, 2001. p. 355.

3 OS ÓRGÃOS DE SEGURANÇA PÚBLICA PELO ARTIGO 144 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Neste capítulo será feita a abordagem das instituições públicas que exercem a segurança pública. Os órgãos de polícia previstos no rol do artigo 144 da Constituição Federal de 1988, com abrangência nacional a todos Estados-membros. Analisando as legislações pertinentes à organização e estruturação da Polícia Militar, onde tem vinculação com as Forças Armadas Brasileiras.

3.1 POLÍCIAS MILITARES

A Polícia Militar é um dos órgãos responsáveis pela segurança pública, tendo o papel exercer o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública. As polícias militares e os corpos de bombeiros militares, são forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, conforme expressa a Constituição:⁶³

Art. 144. A segurança pública [...] é exercida [...] através dos seguintes órgãos:

V - Polícias militares e corpos de bombeiros militares.

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

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

Esclarecendo que as polícias militares exercem uma função dupla, em que ao mesmo tempo, são forças auxiliares e reserva do exército (artigo 144, § 6º) e atuam na segurança pública com ostensividade e manutenção da ordem pública (artigo 144, § 5º). Um tanto quanto paradoxal, protegendo os cidadãos e zelando pela segurança interna, com suas técnicas e armamento próprios para meios urbanos no intuito de prevenir, neutralizar e reprimir ilícitos. Em contrapartida, pode chegar num armamento pesado de guerra no intuito de destruir e dominar o inimigo.

Ademais, os membros das polícias militares e corpos de bombeiros militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos

⁶³ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, conforme artigo 42 da Constituição⁶⁴, devido a alteração pela Emenda Constitucional nº 18 de 1998⁶⁵.

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

As Forças Armadas seriam assim garantidoras da lei e da ordem segundo o artigo 142 da Constituição⁶⁶:

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

Carecendo da estipulação de uma ordem interna ou externa em que estariam atuando, a relação entre a situação ambígua das polícias militares e essa influência das Forças Armadas na sociedade civil é percebida por Jorge Zaverucha⁶⁷ ao afirmar:

Quando se dá a transição para a democracia, há uma preocupação dos novos governantes em tirar a polícia do controle das Forças Armadas. O objetivo é tornar nítida a separação de suas funções: a polícia é responsável pela ordem interna, ou seja, pelos problemas de segurança pública, enquanto os militares federais se encarregam de problemas externos, leia-se: da guerra. A Constituição de 1988 não procurou fazer essa separação. Ao contrário, dificultou-a.

Até a promulgação da Emenda Constitucional nº 18 de 1998⁶⁸, havia a clara separação entre militares estaduais e militares federais. Conforme o autor Ythalo Frota Loureiro⁶⁹, explica que a partir de então a referida emenda tem estipulado que as duas forças têm as mesmas prerrogativas e funções, uma vez que dispositivos relacionados

⁶⁴ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

⁶⁵ BRASIL. **Emenda Constitucional nº 18, de 5 de fevereiro de 1998.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc18.htm>. Acesso em: 21 ago. 2017.

⁶⁶ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

⁶⁷ ZAVERUCHA, Jorge. **Frágil Democracia: Collor, Itamar, FHC e dos militares (1990-1998).** 1ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

⁶⁸ BRASIL. **Emenda Constitucional nº 18, de 5 de fevereiro de 1998.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc18.htm>. Acesso em: 21 ago. 2017.

⁶⁹ LOUREIRO, Ythalo Frota. **As Polícias Militares na Constituição Federal de 1988: polícia de segurança pública ou forças auxiliares e reserva do Exército.** Jus Navigandi. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/5866>>. Acesso em: 19 set. 2017.

às Forças Armadas são aplicados⁷⁰ às polícias militares, conforme artigo 42, § 1º da Constituição⁷¹.

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

Neste sentido, o atrelamento anacrônico⁷² das forças ostensivas e repressivas de segurança pública ao Exército, não facilita o pleno desenvolvimento dos órgãos de segurança estaduais, como bem observa Ythalo Frota Loureiro⁷³:

Trata-se da polícia de segurança que pretende assegurar a ordem e a tranquilidade. Esta pretensão de segurança, no Brasil, é exercida, indistintamente pelas polícias estaduais. Os conceitos descritos na Constituição Federal para definir as funções das PMs e das polícias civis, portanto, são insuficientes e não revelam com clarividência suas identidades institucionais.

As polícias militares também estão subordinadas ao Código Penal Militar e Código de Processo Penal Militar, e tem regulamentos disciplinares idênticos aos do Exército. Tais normas, quando aplicadas aos policiais militares em determinados casos, transparecem a incongruência que há no sentido de que a força que é responsável diretamente pela segurança dos cidadãos é regida por disposições normativas incompatíveis com as liberdades públicas. Conforme o exemplo dado pelo autor Ythalo Frota Loureiro⁷⁴:

⁷⁰ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Art. 14. § 8º O militar alistável é elegível, atendidas as seguintes condições:

I - se contar menos de dez anos de serviço, deverá afastar-se da atividade;

II - se contar mais de dez anos de serviço, será agregado pela autoridade superior e, se eleito, passará automaticamente, no ato da diplomação, para a inatividade.

Art. 40. §9º O tempo de contribuição federal, estadual ou municipal será contado para efeito de aposentadoria e o tempo de serviço correspondente para efeito de disponibilidade.

Art. 142. § 2º Não caberá habeas corpus em relação a punições disciplinares militares.

Art. 142. § 3º Os membros das Forças Armadas são denominados militares, aplicando-se-lhes, além das que vierem a ser fixadas em lei, as seguintes disposições:

Art. 142. §9º. X - a lei disporá sobre o ingresso nas Forças Armadas, os limites de idade, a estabilidade e outras condições de transferência do militar para a inatividade, os direitos, os deveres, a remuneração, as prerrogativas e outras situações especiais dos militares, consideradas as peculiaridades de suas atividades, inclusive aquelas cumpridas por força de compromissos internacionais e de guerra.

⁷¹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

⁷² DICIO. **DICIONÁRIO ONLINE DE PORTUGUÊS**. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/anacronico/>>. Acesso em: 19 set. 2017. "Anacrônico - que se opõe ao que é cronológico. Não se adapta aos usos ou aos hábitos de uma época; obsoleto".

⁷³ LOUREIRO, Ythalo Frota. As Polícias Militares na Constituição Federal de 1988: polícia de segurança pública ou forças auxiliares e reserva do Exército. Jus Navigandi. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/5866>>. Acesso em: 19 set. 2017.

⁷⁴ Ibidem.

[...] se um policial militar comete crime de deserção, previsto no art. 187 do Código Penal Militar ('Ausentar-se o militar, sem licença, da unidade em que serve, ou do lugar em que deve permanecer, por mais de oito dias') pode ser punido com detenção, de seis meses a dois anos e se oficial, a pena é agravada. Para este tipo de crime não se aplica a suspensão condicional da pena, SURSI (Art. 87, inciso II, letra 'a' do CPM), ou seja, deverá o policial militar apenado cumprir a pena de restrição de liberdade. Por outro lado, se o mesmo policial militar comete crime de lesão corporal contra um civil, no exercício da função (art. 209 do CPM – 'Ofender a integridade corporal ou a saúde de outrem') pode levar uma pena de detenção de três meses a um ano e ainda pode ser beneficiado pela suspensão condicional da pena, o SURSI.

Conforme a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA – Organização dos Estados Americanos, no qual o Brasil é signatário, elabora o relatório sobre a situação dos direitos humanos no Brasil, no qual ressalta a estrutura policial dentro do seu Capítulo III - A violência policial, a impunidade e o foro privativo militar da polícia⁷⁵:

Estrutura do sistema policial

3. A competência para exercer, organizar e garantir a segurança pública é distribuída entre a União e os Estados, existindo uma Polícia Federal e, em cada Estado, uma polícia civil e outra chamada de polícia militar.

4. A Polícia Federal, nos limites da competência da União, está subordinada ao Ministério da Justiça e atua em todo o território nacional. A principal função da Polícia Federal é "comprovar as infrações penais contra a ordem política e social; e contra os bens, serviços e interesses da União; de suas entidades autárquicas e empresas públicas, bem como outras infrações que tenham repercussão interestadual ou internacional ou exijam repressão uniforme segundo a lei dispõe. Também se encarrega de prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, e o contrabando e desvio destes, na polícia marítima, aérea e fronteira e no exercício das funções da polícia da União".

5. As polícias estaduais dividem-se em polícia civil e polícia "militar". Esta última cumpre tarefas próprias das polícias civis típicas, subordina-se diretamente ao Poder Executivo (Governador e Secretário de Segurança Pública de cada estado) e não é uma força interna do aparato militar nacional. Contudo, mantém o nome de polícia "militar" que lhe foi atribuído ao ser criada em 1977 no decorrer do período de governo militar. Insistindo-se em que não se trata propriamente de uma força militar e em que se subordina diretamente ao Poder Executivo de cada estado, figurará neste relatório entre aspas.

6. A "polícia militar", tem a responsabilidade do policiamento ostensivo e da preservação da ordem pública, ou seja, ela se ocupa, primordialmente, das tarefas diárias de patrulhamento e de perseguição de criminosos. Quanto à subordinação, as polícias estaduais, tanto "militares" quanto civis, subordinam-se aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. (Artigo 144, parágrafo 6 da CF). O chefe das polícias estaduais é o Secretário de Segurança Pública, auxiliar direto do Governador e responsável pelos atos que pratica ou referenda no exercício de seu cargo.

Portanto, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA recomenda que as polícias militares no Brasil, sejam tratadas como órgãos de segurança de policiamento urbano que, necessariamente, possui natureza civil.

⁷⁵ OEA - Organização dos Estados Americanos. **Relatório sobre a situação dos direitos humanos no Brasil**. Disponível em: <<http://www.cidh.org/comissao.htm>>. Acesso em: 21 set. 2017.

Sendo que as polícias militares não parecem se aproximar da função destacada como forças auxiliares e reserva do exército, pois, no dia-a-dia, não desempenham a mesma tarefa das Forças Armadas.

Não obstante, as diferenças presentes entre os quartéis, batalhões militares e os membros do Exército Brasileiro, são solucionadas na submissão de todos os servidores militares a uma rotina semelhante. A hierarquia, nas polícias militares, segue modelo análogo daquele fixado no Exército Brasileiro, facilitando por meio desta rotina a organização militar. Contudo, a disciplina é exercida conforme suas dimensões existenciais. Assim, o artigo 14 da Lei 10.990 de 1997 ⁷⁶ do estado do Rio Grande do Sul, disciplina a ordem hierárquica dos militares que a compõe, aproximando-se muito do que é estabelecido ao Exército Brasileiro:

“Art. 14 - Os círculos e a escala hierárquica na Brigada Militar são os constantes do quadro seguinte”.

Figura 2

CARREIRA	CÍRCULO	POSTOS E GRADUAÇÕES
dos Servidores militares de nível superior	de Oficiais Superiores	Coronel Tenente-Coronel Major
	de Oficiais Intermediários	Capitão
dos Servidores militares de nível médio	de Oficiais Subalternos	Primeiro Tenente
	de Sargentos	1º Sargento 2º Sargento
	de Soldados	Soldado

Círculo e hierarquia da Brigada Militar do RS ⁷⁷

Diferentemente, por questões históricas, a polícia militar do estado do Rio Grande do Sul, é intitulada de Brigada Militar, sendo denominado como “brigadianos” seu efetivo. A norma jurídica se preocupou em fixar o efetivo policiamento militar no estado do Rio Grande do Sul, pela Lei nº 10.993 de 1997 ⁷⁸, onde iniciava com 33.650

⁷⁶ RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 10.990, de 18 de agosto 1997 - Estatuto dos Militares Estaduais. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legiscomp/arquivo.asp?idNorma=245&tipo=pdf>>. Acesso em: 23 mai. 2017.

⁷⁷ Ibidem.

⁷⁸ RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 10.993, de 18 de agosto de 1997 – Efetivo da Brigada Militar. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repLegisComp/Lei%20n%C2%BA%2010.993.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2017.

cargos de servidores militares. Atualmente, pela redação dada pela Lei nº 13.970, de 2012⁷⁹ a instituição conta com a previsão de 37.050 cargos.

“Art. 1º O efetivo da Brigada Militar do Estado é fixado em 37.050 (trinta e sete mil e cinquenta) cargos de servidores militares estaduais, entre Oficiais e Praças, [...]”

Ocorre que pouco mais da metade disso é atendida. Segundo o portal de notícias do estado⁸⁰, o efetivo encontra-se em 19 mil militares. O comandante-geral da Brigada Militar, coronel Andreis Dal'Lago, na mesma reportagem do portal, prevê melhor distribuição da tropa para garantir a segurança pública, apesar do escasso número disponível de militares. Atenuado com o ingresso de novos soldados da academia, derivado de concurso público promovido no ano de 2014.

Não somente do baixo número de efetivos que sofrem as instituições militares estaduais. Eis a visão do autor Edmundo Guedes⁸¹:

Possivelmente, a maior de todas as falhas decorre da existência da velha e institucionalizada dicotomia Polícia Militar – Polícia Civil. A sociedade brasileira entende que essa divisão esdrúxula, artificial, suportada por muitos anos, não vem dando certo e chegou ao limite da exaustão; que a organização militarizada das Polícias Militares estaduais, similar à das Forças Armadas, não se coaduna com a prestação eficiente e eficaz do especial serviço de polícia. Sabemos todos que há, no país inteiro, um esforço ingente dos policiais militares, todos profissionais competentes e de bons propósitos, de bem cumprirem sua missão.

A crítica do autor focada na militarização advém de determinadas falhas no Ciclo de Polícia, como o exemplo da Polícia Militar almejando atribuições investigativas da Polícia Civil e vice-versa. Como demonstra, no exemplo, a FENAPEF – Federação Nacional dos Policiais Federais⁸²:

Sabemos que a Polícia Militar, mesmo sem ter a atribuição legal de investigação, estruturou-se internamente para atuar na prevenção ao crime de forma não ostensiva (não fardada), pelas conhecidas “P2”, que utilizam a inteligência policial na prevenção de crimes. Por sua vez, a Polícia Civil, mesmo sem ter atribuição legal de prevenção, internamente, também vem se estruturando e realizando atividades de investigação prévia de crimes, além de realizar várias outras atividades preventivas, como o patrulhamento com viaturas, realização de barreiras e utilização de aeronaves. Ou seja, para conseguirem fazer bem o trabalho que lhes compete (Polícia Militar prevenir

⁷⁹ RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 13.970, de 12 de abril de 2012 – Altera Lei 10.993, que fixa o efetivo da Brigada Militar do Estado RS.** Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/13.970.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2017.

⁸⁰ RIO GRANDE DO SUL. **Efetivo da Brigada Militar ganhará 1.320 novos soldados em julho.** Disponível em: <<http://www.rs.gov.br/conteudo/252557/efetivo-da-brigada-militar-ganhara-1320-novos-soldados-em-julho>>. Acesso em: 20 de mar. 2017.

⁸¹ GUEDES, Edmundo. A insolvência da segurança pública no Brasil: unificação das polícias civil e militar. 1ª ed. Salvador: Bureau, 2003. p. 18.

⁸² FENAPEF - Federação Nacional dos Policiais Federais. **Ciclo de Polícia Completo.** Disponível em: <<http://www.fenapef.org.br/entenda-o-ciclo-completo-de-policia/>>. Acesso em: 04 mai. 2017.

crimes e Polícia Civil investigar crimes), ambos órgãos policiais entram nas atribuições um do outro, criando por vezes, estruturas sobrepostas.

O autor Edmundo Guedes⁸³ ao continuar estruturando sua crítica, diz:

[...] mas, o grande problema se encontra na organização e estruturação do sistema de segurança pública, fundamentado este, artificialmente, em duas polícias. E é certo que o militar não está preparado, técnica e psicologicamente, para atuar no combate à criminalidade. E já houve oportunidade de se empregarem efetivos numerosos, na cidade do Rio de Janeiro, sob o comando de um general. Não deu certo e o governo teve que recuar. Como já dissemos, a dicotomia Polícia Militar – Polícia Civil é uma distorção cultural arraigada no psicossocial brasileiro, imposta por nossa formação histórica e pela própria União.

O grande problema por ele apresentado, está numa dificuldade, principalmente, financeira e política do Estado. Conforme José Maurício de Carvalho⁸⁴, observa-se que os três grandes pilares sociais de um governo são: saúde, educação e segurança. Tendo como ordenamento jurídico social brasileiro a forma garantista (por oferecer de forma pública estes serviços, salvo os de iniciativa privada) mantidos pelo erário.

3.1.1 Organização do efetivo das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares pelo Decreto-lei nº 667, de 2 de julho de 1969.

Trata da reorganização das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares, dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal, dando ainda outras providências. Tendo revogado o Decreto-lei nº 317 de 1967⁸⁵. Editado na vigência do governo do Presidente Costa e Silva, amparado⁸⁶ pelo Ato Institucional nº 5⁸⁷. Assim, o Decreto-lei nº 667, em sua edição, tratava-se de uma norma que pode ser

⁸³ GUEDES, Edmundo. **A insolvência da segurança pública no Brasil: unificação das polícias civil e militar**. 1ª ed. Salvador: Bureau, 2003. p. 21.

⁸⁴ CARVALHO, José Maurício de. **Miguel Reale: ética e filosofia do direito**. 1ª ed. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2011. p. 54.

⁸⁵ BRASIL. **Decreto-lei nº 667, de 2 julho 1969**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De10667.htm>. Acesso em: 02 out. 2017. “Art. 30. Este Decreto-lei entra em vigor na data de sua publicação ficando revogados o Decreto-lei número 317, de 13 de março de 1967 e demais disposições em contrário”.

⁸⁶ BRASIL. **Decreto-lei nº 667, de 2 julho 1969**. “O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, usando das atribuições que lhe confere o § 1º do artigo 2º do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968.”

⁸⁷ BRASIL. **Ato institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm>. Acesso em: 02 out. 2017. “Preâmbulo - O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências.”

comparada, guardada as devidas proporções, às atuais medidas provisórias⁸⁸, vez que é ato da lavra exclusiva do Chefe do Poder Executivo, com força de lei.

Conforme a Emenda Constitucional (EC) nº 1 de 1969⁸⁹, removendo o termo “segurança interna” do texto constitucional, citando apenas a manutenção da ordem pública nos Estados-membros no artigo 13, § 4º:

“§ 4º As polícias militares, instituídas para a manutenção da ordem pública nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, [...]”

O artigo 1º no Decreto-lei 667⁹⁰, traz uma diretriz que é replicada nos Estatutos dos Servidores Militares dos Estados-membros, em que considera como “forças auxiliares e reserva do exército, as Polícias Militares”. Como demonstra-se em legislação específica, no artigo 2º da Lei 10.990 de 1997⁹¹, dispendo sobre o Estatuto dos Servidores Militares da Brigada Militar do Estado do Rio Grande do Sul:

Art. 2º - A Brigada Militar, instituída para a preservação da ordem pública no Estado e considerada Força Auxiliar, reserva do Exército Brasileiro é instituição permanente e regular, organizada com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Governador do Estado.

O Decreto-lei 667⁹², e suas posteriores modificações, Capítulo I – Definição e Competência, artigo 3º, estabelece que as polícias militares, no âmbito de suas respectivas jurisdições, são instituídas para a manutenção da ordem pública e segurança interna nos Estados-membros, no âmbito de suas respectivas jurisdições. Salientando que a segurança interna do país é responsabilidade do Presidente da República, tanto na Constituição de 1967⁹³ quanto na de 1988⁹⁴.

Descrevendo suas competências da seguinte forma, conforme as alíneas do artigo 3º do Decreto-lei 667 de 1969⁹⁵:

⁸⁸ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. “Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional”.

⁸⁹ BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 09 out. 2017.

⁹⁰ BRASIL. **Decreto-lei nº 667, de 2 julho 1969**. “Art. 1º. As Polícias Militares consideradas forças auxiliares, reserva do Exército, serão organizadas na conformidade deste Decreto-lei”.

⁹¹ RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 10.990, de 18 de agosto 1997 - Estatuto dos Militares Estaduais**. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legiscomp/arquivo.asp?idNorma=245&tipo=pdf>>. Acesso em: 23 mai. 2017.

⁹² BRASIL. **Decreto-lei nº 667, de 2 julho 1969**.

⁹³ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 10 ago. 2017.

⁹⁴ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

⁹⁵ Ibidem.

- a) executar com exclusividade, ressalvas 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;
- b) atuar de maneira preventiva, como força de dissuasão, em locais ou áreas específicas, onde se presume ser possível a perturbação da ordem;
- c) atuar de maneira repressiva, em caso de perturbação da ordem, precedendo o eventual emprego das Forças Armadas
- d) atender à convocação, inclusive mobilização, do Governo Federal em caso de guerra externa ou para prevenir ou reprimir grave perturbação da ordem ou ameaça de sua irrupção, subordinando-se à Força Terrestre para emprego em suas atribuições específicas de polícia militar e como participante da Defesa Interna e da Defesa Territorial;
- e) além dos casos previstos na letra anterior, a Polícia Militar poderá ser convocada, em seu conjunto, a fim de assegurar à Corporação o nível necessário de adestramento e disciplina ou ainda para garantir o cumprimento das disposições deste Decreto-lei, na forma que dispuser o regulamento específico.

Dividindo aqui as polícias (polícia civil da polícia militar) e traduzindo o porquê de o Brasil possuir uma polícia militar. Trata-se de um entendimento do legislador constituinte em adotar um policiamento ostensivo (alínea a) com base na disciplina (alínea e), evitando colapsos da segurança pública. Não tratando exclusivamente nesta lei, mas instituído nas legislações específicas a vedação de greve e sindicalização.⁹⁶

Forma que garante a excelência ao policiamento brasileiro em segurança pública. Possivelmente, uma marca deixada pela Ditadura Militar do Brasil (1964-1985) no atual contexto constitucional, visto que sua promulgação se deu dentro deste período.

Verifica-se na Lei nº 10.990 de 1997⁹⁷ como se estabelece a função do policial militar:

“Art. 21 - A função policial-militar é o exercício das obrigações inerentes ao cargo policial-militar”.

O emprego da polícia preventiva é bastante trabalhado com programas de grande abrangência e importância social. Como o PROERD – Programa Educacional de Resistência as Drogas⁹⁸, inspirado em um modelo americano (D.A.R.E. - *Drug Abuse Resistance Education*) de bastante sucesso e eficácia. Possui caráter socioeducativo exercido pelas Polícias Militares estaduais, contando com policiais

⁹⁶ RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 10.990, de 18 de agosto 1997 - Estatuto dos Militares Estaduais.** Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legiscomp/arquivo.asp?idNorma=245&tipo=pdf>>. Acesso em: 23 mai. 2017. “Art. 38 - Ao servidor militar são proibidas a sindicalização e a greve.”

⁹⁷ Ibidem.

⁹⁸ PROERD - Programa Educacional de Resistência as Drogas. **Apresentação do programa.** Disponível em: <<https://www.proerdbrasil.com.br/oproerd/oprograma.htm>>. Acesso em: 10 out. 2017.

fardados em meios educacionais, com preparo técnico para aplicação das aulas e material próprio destinado ao programa. Uma forma de antecipar-se, pela melhor formação e esclarecimento da sociedade, ao ingresso e possíveis ocorrências de ações delitivas.

Os parágrafos do artigo 3º da Lei nº 667 de 1969⁹⁹ regulamenta a convocação das polícias militares estaduais:

§ 1º - A convocação, de conformidade com a letra e deste artigo, será efetuada sem prejuízo da competência normal da Polícia Militar de manutenção da ordem pública e de apoio às autoridades federais nas missões de Defesa Interna, na forma que dispuser regulamento específico.

§ 2º - No caso de convocação de acordo com o disposto na letra e deste artigo, a Polícia Militar ficará sob a supervisão direta do Estado-Maior do Exército, por intermédio da Inspetoria-Geral das Polícias Militares, e seu Comandante será nomeado pelo Governo Federal.

§ 3º - Durante a convocação a que se refere a letra e deste artigo, que não poderá exceder o prazo máximo de 1 (um) ano, a remuneração dos integrantes da Polícia Militar e as despesas com a sua administração continuarão a cargo do respectivo Estado-Membro.

Trata a intenção do legislador em deixar expresso na lei o que é visado pelo Ato Institucional nº 5¹⁰⁰. Regulamentando, principalmente, as alíneas “d” e “e”, do mesmo artigo. Voltada, principalmente, à ineficiência das polícias militares estaduais na manutenção da ordem pública e segurança interna dos Estados-membros. Tanto que se observa na alínea “c” o emprego das Forças Armadas caso haja perturbação da ordem, agindo de forma repressiva.

Esclarecendo o aspecto residual das Forças Armadas, já que cada instituição militar tem suas competências bem definidas. Para o desenvolvimento do policiamento com fins de manutenção da ordem pública cabe às polícias militares do artigo 144 da Constituição, com o ofício de se fazer disponível para agir como força reserva e auxiliar na atuação do Estado enquanto garantidor da ordem pública.

O artigo 5º do mencionado Decreto-Lei¹⁰¹ trata da estruturação das Polícias Militares, observa-se o que descreve este artigo da lei:

Art. 5º As Polícias Militares serão estruturadas em órgão de Direção, de Execução e de Apoio de acordo com as finalidades essenciais do serviço policial e as necessidades de cada Unidade da Federação.

§ 1º Considerados as finalidades essenciais e o imperativo de sua articulação pelo território de sua jurisdição, as Polícias Militares deverão estruturar-se em grupos policiais. Sendo essas frações os menores elementos de ação

⁹⁹ BRASIL. **Decreto-lei nº 667, de 2 julho 1969.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0667.htm>. Acesso em: 02 out. 2017.

¹⁰⁰ BRASIL. **Ato institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm>. Acesso em: 02 out. 2017.

¹⁰¹ BRASIL. **Decreto-lei nº 667, de 2 julho 1969.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0667.htm>. Acesso em: 02 out. 2017.

autônoma, deverão dispor de um chefe e de um número de componentes habilitados indispensáveis ao atendimento das missões básicas de polícia.

§ 2º De acordo com a importância da região o interesse administrativo e facilidades de comando os grupos de que trata o parágrafo anterior poderão ser reunidos, constituindo-se em Pelotões, Companhias e Batalhões ou em Esquadrões e Regimento, quando se tratar de unidades montadas.

3º - Os efetivos das Polícias Militares serão fixados de conformidade com critérios a serem estabelecidos em regulamento desse Decreto-lei.

Para complementar a estruturação, o artigo 6º do Decreto-Lei nº 667 ¹⁰², atribui o modo que será exercido o comando das Polícias Militares:

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

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

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

§ 3º - O oficial do Exército será nomeado para o cargo de Comandante da Polícia Militar, por ato do Governador da Unidade Federativa, após ser designado por Decreto do Poder Executivo, ficando à disposição do referido Governo.

§ 4º - O oficial do Exército, nomeado para o Comando da Polícia Militar, na forma do parágrafo anterior, será comissionado no mais alto posto da Corporação, e sua patente for inferior a esse posto.

A Hierarquia imposta às polícias militares se equivale à estrutura do Exército, basicamente com os mesmos parâmetros. Assim, a distribuição de postos e graduações de forma equivalente parece atender ao cumprimento da função de ser força auxiliar e reserva da Força Terrestre. Como trata o artigo 8º da Lei nº 667 de 1969 ¹⁰³:

Art. 8º. A hierarquia nas Polícias Militares é a seguinte:

a) Oficiais de Polícia:

- Coronel
- Tenente-Coronel
- Major
- Capitão
- 1º Tenente
- 2º Tenente

b) Praças Especiais de Polícia:

- Aspirante-a-Oficial
- Alunos da Escola de Formação de Oficiais da Polícia.

c) Praças de Polícia:

- Graduados:
- Subtenente
- 1º Sargento
- 2º Sargento

¹⁰² BRASIL. Decreto-lei nº 667, de 2 julho 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0667.htm>. Acesso em: 02 out. 2017.

¹⁰³ Ibidem.

- 3º Sargento
- Cabo
- Soldado.

Visa unificar os postos militares no território nacional, já que são reserva do Exército, isto agiliza muito na distribuição da tropa quando atuará em outro Estado-membro. Ocorre que muitas polícias militares estaduais extinguíram determinadas graduações, como é o caso da Brigada Militar do Rio Grande do Sul, em extinguir os cargos de: cabo, 3ª sargento, subtenente, graduados, aspirante-a-oficial, aluno-oficial e 2º tenente, conforme a Lei nº 10.990 de 1997¹⁰⁴ na comparação com o artigo 14. Salientando que a própria lei estabelece em parágrafo específico¹⁰⁵ o acesso aos círculos hierárquicos dos cargos em extinção.

Outro ponto conflitante, porém, admitido em direito, é a designação atribuída a todos os postos e graduações com a sigla PM - Polícia Militar¹⁰⁶. O conflito advém da Polícia Militar estadual do Rio Grande do Sul, que adota a sigla BM - Brigada Militar, por questões históricas (Guerra do Paraguai, Revolução Federalista, Revolta dos Muckers, Revolução de 1924, entre outras).

Aos corpos de bombeiros militares aplica-se o disposto nesta lei, conforme artigo 26 da Lei 667 de 1969 ¹⁰⁷:

Art. 26. Competirá ao Poder Executivo, mediante proposta do Ministério do Exército declarar a condição de "militar" e, assim, considerá-los reservas do Exército aos Corpos de Bombeiros dos Estados, Municípios, Territórios e Distrito Federal.

Parágrafo único. Aos Corpos de Bombeiros Militares aplicar-se-ão as disposições contidas neste Decreto-lei.

A extrema importância no meio social dos corpos de bombeiros como agentes da Defesa Civil é também uma necessidade das Forças Armadas, por ser uma defesa civil militarizada.

A Lei nº 667 de 1969 ¹⁰⁸ em seu artigo 24 dispõe que a remuneração dos vencimentos e vantagens do pessoal das polícias militares, nos termos da lei específica, não podem ser superiores às que forem atribuídas aos militares das Forças

¹⁰⁴ RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 10.990, de 18 de agosto 1997 - Estatuto dos Militares Estaduais.** Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legiscomp/arquivo.asp?idNorma=245&tipo=pdf>>. Acesso em: 23 mai. 2017.

¹⁰⁵ Opus Citatum. "§ 4º – Os graus hierárquicos de Subtenente, 3º Sargento e Cabo, em extinção, frequentam, os dois primeiros, o Círculo de Sargentos, e o último, o Círculo de Soldados".

¹⁰⁶ BRASIL. **Decreto-lei nº 667, de 2 julho 1969.** "§ 1º A todos os postos e graduações de que trata este artigo será acrescida a designação "PM" (Polícia Militar)."

¹⁰⁷ Ibidem.

¹⁰⁸ Ibidem.

Armadas, salvo à soldados e cabos em vencimentos, vantagens e idade-limite para permanência na atividade, conforme disposto:

Art. 24. Os direitos, vencimentos, vantagens e regalias do pessoal, em serviço ativo ou na inatividade, das Polícias Militares constarão de legislação especial de cada Unidade da Federação, não sendo permitidas condições superiores às que, por lei ou regulamento, forem atribuídas ao pessoal das Forças Armadas. No tocante a cabos e soldados, será permitida exceção no que se refere a vencimentos e vantagens bem como à idade-limite para permanência no serviço ativo.

Por fim, querendo preservar as polícias militares, assim como as Forças Armadas, trata os artigos do mesmo Decreto-lei¹⁰⁹:

Art. 22. Ao pessoal das Polícias Militares, em serviço ativo, é vedado fazer parte de firmas comerciais de empresas industriais de qualquer natureza ou nelas exercer função ou emprego remunerados.

Art. 23. É expressamente proibido a elementos das Polícias Militares o comparecimento fardado, exceto em serviço, em manifestações de caráter político-partidário.

Replicados no Estatuto dos Servidores Policiais Militares dos Estados-membros, veda qualquer participação majoritária em empresas, salvo na condição de cotista ou acionista¹¹⁰. No segundo dispositivo (artigo 23), atende o princípio do apartidarismo militar¹¹¹, vedando manifestações de caráter político-partidário; tanto que a Constituição¹¹² proíbe que os partidos políticos se utilizem de organizações paramilitares. Já que o presente dispositivo zela pela sustentação do Governo, tendo assim, controle das forças polícias e a vinculação com o Exército Brasileiro.

¹⁰⁹ BRASIL. **Decreto-lei nº 667, de 2 julho 1969**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0667.htm>. Acesso em: 02 out. 2017.

¹¹⁰ BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.001, de 21 outubro 1969 – Código Penal Militar**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del1001.htm>. Acesso em: 04 out. 2017. “Art. 204. Comerciar o oficial da ativa, ou tomar parte na administração ou gerência de sociedade comercial, ou dela ser sócio ou participar, exceto como acionista ou cotista em sociedade anônima, ou por cotas de responsabilidade limitada”.

¹¹¹ ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA. **Lei nº 31-A, de 7 julho 2009 – Lei de Defesa Nacional**. Disponível em: <<https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/345292/details/maximized>>. Acesso em: 20 set. 2017. “Regras gerais sobre o exercício de direitos - Artigo 27, II - Os militares em efetividade de serviço são rigorosamente apartidários e não podem usar a sua arma, o seu posto ou a sua função para qualquer intervenção política, partidária ou sindical, nisto consistindo o seu dever de isenção”.

¹¹² BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. “Art. 17. § 4º É vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar”.

3.1.2 Regulamento da polícia militar e corpos de bombeiros militar pelo Decreto-lei nº 88.777, de 30 de setembro de 1983.

Diante do estabelecido no Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969¹¹³, surge a necessidade de estabelecer princípios e normas de aplicação deste¹¹⁴. Decretado então, o Decreto-Lei nº 88.777, de 30 de setembro de 1983 (R-200)¹¹⁵, aprovando o regulamento às polícias militares e corpos de bombeiros.

Editado pelo Presidente João Figueiredo, com amparo no artigo 81, inciso III, da Constituição de 1967, este Decreto aprovou o Regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares (R-200), revogando os Decretos nº 66.862, de 8 de julho de 1970 e 82.020, de 20 de julho de 1978, conforme demonstra no artigo 1º e 2º deste Decreto-Lei¹¹⁶:

Art. 1º - Fica aprovado o Regulamento para as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (R-200), que com este baixa.

Art. 2º - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação, revogados os Decretos nº 66.862, de 08 de julho de 1970, e nº 82.020, de 20 de julho de 1978, e as demais disposições em contrário.

Inicialmente, o Capítulo II – Da Conceituação e Competência, tratará da polícia militar estabelecida até os dias atuais, este regulamento é diretriz na formação, estruturação e manutenção do policial militar.

Estabelece como ordem pública o seguinte conceito:¹¹⁷

Art. 2º. [...] 21) Ordem Pública - Conjunto de regras formais, que emanam do ordenamento jurídico da Nação, tendo por escopo regular as relações sociais de todos os níveis, do interesse público, estabelecendo um clima de convivência harmoniosa e pacífica, fiscalizado pelo poder de polícia, e constituindo uma situação ou condição que conduza ao bem comum.

Já que foi removido do texto constitucional de 1967 o termo “ordem pública” e colocado “segurança interna” relativo a segurança pública. O único momento que aparece o termo “ordem pública” é nos Direitos e Garantias Fundamentais da Constituição Federal de 1967¹¹⁸. Querendo evitar contradições posteriormente ou,

¹¹³ BRASIL. **Decreto-lei nº 667, de 2 julho 1969**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0667.htm>. Acesso em: 02 out. 2017.

¹¹⁴ BRASIL. **Decreto-Lei nº 88.777, de 30 de setembro de 1983 (R-200)**. Art. 2º - Para efeito do Decreto-lei nº 667, de 02 de julho de 1969 modificado pelo Decreto-lei nº 1.406, de 24 de junho de 1975, e pelo Decreto-lei nº 2.010, de 12 de janeiro de 1983, e deste Regulamento, são estabelecidos os seguintes conceitos:

¹¹⁵ BRASIL. **Decreto-Lei nº 88.777, de 30 de setembro de 1983 (R-200)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d88777.htm>. Acesso em: 04 out. 2017.

¹¹⁶ Ibidem.

¹¹⁷ Ibidem.

¹¹⁸ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 10 ago. 2017. “Art. 150 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade

até mesmo uma má compreensão, sendo escrito de forma bastante clara e objetiva neste regulamento: ¹¹⁹

Art. 35 - Nos casos de perturbação da ordem, o planejamento das ações de manutenção da ordem pública deverá ser considerado como de interesse da Segurança Interna.

Art. 45 - A competência das Polícias Militares estabelecida no artigo 3º, alíneas “a”, “b” e “c” do Decreto-lei nº 667, de 02 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.

§ 1º - No interesse da Segurança Interna e a 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. 46 - Os integrantes das Polícias Militares, Corporações instituídas para a manutenção da ordem pública e da segurança interna nas respectivas Unidades da Federação, constituem uma categoria de servidores públicos dos Estados, Territórios e Distrito Federal, denominado de "policiais-militares".

Com alguns direitos suspensos, estas conceituações são importantes para o período em voga. Tratou também o significado de Policiamento Ostensivo: ¹²⁰

Art. 2º. [...]. 27) Policiamento Ostensivo - Ação policial, exclusiva das Polícias Militares em cujo emprego o homem ou a fração de tropa engajados sejam identificados de relance, quer pela farda quer pelo equipamento, ou viatura, objetivando a manutenção da ordem pública.

O objetivo é a manutenção da ordem pública, exclusiva das polícias militares, com a fácil visualização do cidadão por meio de sua farda, viatura e equipamento. Elencado, posteriormente, as formas desse tipo de policiamento, ressalvados os casos das Forças Armadas: ¹²¹

Art. 2º. [...]. 27) Policiamento Ostensivo – [...].

- ostensivo geral, urbano e rural;
- de trânsito;
- florestal e de mananciais;
- rodoviária e ferroviária, 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, ouvido o Estado-Maior do Exército através da Inspetoria-Geral das Polícias Militares.

dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: § 5º - É plena a liberdade de consciência e fica assegurado aos crentes o exercício dos cultos religiosos, que não contrariem a ordem pública e os bons costumes.” (grifo nosso)

¹¹⁹ BRASIL. **Decreto-Lei nº 88.777, de 30 de setembro de 1983 (R-200)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d88777.htm>. Acesso em: 04 out. 2017.

¹²⁰ Ibidem.

¹²¹ Ibidem.

Destacam-se os ensinamentos de Álvaro Lazzarini¹²² quanto a ampla competência das polícias militares na preservação da ordem pública:

[...] engloba inclusive competências específicas dos demais órgãos policiais, no caso de falência operacional deles, a exemplo de greves ou outras causas que os tornam inoperantes, ou ainda incapazes de dar conta de suas atribuições, funcionando a Polícia Militar como um verdadeiro exército da sociedade.

O controle desta polícia militar, já com uma tropa bastante acentuada far-se-á por meio do Exército¹²³, já o controle operacional dos policiais militares é por meio das Secretarias de Segurança Pública¹²⁴ no âmbito de cada estado-membro. Harmonizando suas atividades com as do Exército, dentre suas atribuições está a força auxiliar e reserva do exército¹²⁵.

Conforme o artigo 22, inciso XI da Constituição¹²⁶.

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
XI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares;

Compreendendo claramente que, apesar das polícias militares estarem subordinadas diretamente ao governo estadual, pelas Secretarias de Segurança Pública, estão ligadas ao governo federal em matéria legislativa. Não propriamente, mas indiretamente, deixando espaço reservado para a atribuição de convocação das tropas militares estaduais, já que são forças auxiliares do Exército.

3.2 POLÍCIAS CIVIS

Até chegar no atual formato que conhecemos da Polícia Civil Brasileira como órgão da segurança pública, foi enfrentado diversas fases e diferentes formas de sua

¹²² LAZZARINI, Álvaro. **Da Segurança Pública na Constituição de 1988**. Volume 26. Revista de Informação Legislativa, nº 104, outubro de 1989. Disponível em: <www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181942>. Acesso em: 09 out. 2017. p. 233.

¹²³ BRASIL. **Decreto-Lei nº 88.777, de 30 de setembro de 1983 (R-200)**. Art. 2º. [...]. 7) Controle - Ato ou efeito de acompanhar a execução das atividades das Polícias Militares, por forma a não permitir desvios dos propósitos que lhe forem estabelecidos pela União, na legislação pertinente.

¹²⁴ Opus Citatum. Art. 2º. [...]. 8) Controle Operacional - Grau de autoridade atribuído à Chefia do órgão responsável pela Segurança Pública para acompanhar a execução das ações de manutenção da ordem pública pelas Polícias Militares, por forma a não permitir desvios do planejamento e da orientação pré-estabelecidos, possibilitando o máximo de integração dos serviços policiais das Unidades Federativas.

¹²⁵ Opus Citatum. Art. 2º. [...]. 9) Coordenação - Ato ou efeito de harmonizar as atividades e conjugar os esforços das Polícias Militares para a consecução de suas finalidades comuns estabelecidas pela legislação, bem como de conciliar as atividades das mesmas com as do Exército, com vistas ao desempenho de suas missões.

¹²⁶ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

estrutura. Sua história¹²⁷ inicia-se no ano de 1808, quando foi criado no estado do Rio de Janeiro a denominada Intendência Geral de Polícia da Corte, no intuito de ter uma polícia judiciária, o braço direito da justiça na forma policial.

Com a promulgação do Código de Processo Criminal do Império¹²⁸ em 1832, acerca da administração da Justiça Civil, em que as funções policiais e judiciais se desvincularam (reforma do Código de Processo Criminal de 1841 ¹²⁹, Lei nº 261 de 1841 ¹³⁰) com os Chefes de Polícia e Juizes de Paz¹³¹. Anos depois, no período republicano institui-se a polícia militar e civil, com atribuições próprias.

“Art. 144. A segurança pública [...] é exercida [...] através dos seguintes órgãos:
IV - Polícias civis;”

Sua principal função é prevenir, reprimir e investigar crimes e, assim como a polícia militar (similar em muitos pontos quanto a sua administração), é subordinada ao chefe do poder executivo dos Estados-membros.

“§ 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto os militares.”

Conforme o SINDIPOL – Sindicato dos Policiais Civis¹³², podemos elencar dentre as mais importantes atividades e competências, as tarefas de: apurar infrações

¹²⁷ CONJUR. **Com duzentos anos de história, a Polícia Civil já foi polícia judiciária.** Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2010-ago-09/duzentos-anos-historia-policia-civil-foi-policia-judiciaria>>. Acesso em: 30 set. 2017.

¹²⁸ BRASIL. **Código do Processo Criminal de 1832.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lm/LIM-29-11-1832.htm>. Acesso em: 20 set. 2017.

¹²⁹ BRASIL. **Lei nº 261, de 3 de dezembro de 1841 – Reforma do Código de Processo Criminal.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lm/LIM261.htm>. Acesso em: 20 set. 2017. “Art. 1º Haverá no Município da Côrte, e em cada Provincia um Chefe de Policia, com os Delegados e Subdelegados necessarios, os quaes, sobre proposta, serão nomeados pelo Imperador, ou pelos Presidentes. Todas as Autoridades Policiaes são subordinadas ao Chefe da Policia.

Art. 2º Os Chefes de Policia serão escolhidos d'entre os Desembargadores, e Juizes de Direito: os Delegados e Subdelegados d'entre quaesquer Juizes e Cidadãos: serão todos amoviveis, e obrigados a aceitar”.

¹³⁰ Ibidem.

¹³¹ BRASIL. **Código do Processo Criminal de 1832.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lm/LIM-29-11-1832.htm>. Acesso em: 20 set. 2017. “Art. 4º Haverá em cada Districto um Juiz de Paz, um Escrivão, tantos Inspectores, quantos forem os Quarteirões, e os Officiaes de Justiça, que parecerem necessarios.

Art. 5º Haverá em cada Termo, ou Julgado, um Conselho de Jurados, um Juiz Municipal, um Promotor Publico, um Escrivão das execuções, e os Officiaes de Justiça, que os Juizes julgarem necessarios.

Art. 6º Feita a divisão haverá em cada Comarca um Juiz de Direito: nas Cidades populosas, porém poderão haver até tres Juizes de Direito com jurisdição cumulativa, sendo um delles o Chefe da Policia”.

¹³² SINDIPOL - Sindicato dos Policiais Civis. **Institucional da Polícia Civil.** Disponível em: <<http://www.sindipol.com.br/site/index.php/269-policia-civil.html>>. Acesso em: 09 out. 2017. “São funções institucionais das polícias civis dos estados brasileiros: exercer, com exclusividade, as

penais; colaborar à boa convivência em sociedade; promover perícias, investigações e diligências; colaborar com o Poder Judiciário; participar da proteção do bem-estar da comunidade e dos direitos da pessoa humana e participar dos Sistemas Nacionais de Identificação Criminal.

A partir de uma hermenêutica¹³³ puramente literal, vê-se que o legislador constituinte destinou às polícias civis, pelo menos, duas atividades originárias e distintas: as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as dos militares.

O doutrinador Guilherme de Souza Nucci¹³⁴, tratando a expressão como atividade e não como órgão, entretanto, retorna ao ponto central da interpretação literal, acabando por tratar como sinônimos o exercício das funções de polícia judiciária e de investigação criminal, diferentemente do que propôs o legislador constituinte:

O nome polícia judiciária tem sentido na medida em que não se cuida de uma atividade policial ostensiva (típica da Polícia Militar para a garantia da segurança nas ruas), mas investigatória, cuja função se volta a colher provas para o órgão acusatório e, na essência, para que o Judiciário avalie no futuro.

O cotidiano operacional da Polícia Civil se resume na comunicação do cometimento de um crime (*notitia criminis*)¹³⁵ que gera um BO – Boletim de Ocorrência e, na sequência, a instauração de um IP – Inquérito Policial ou um TAC – Termo de

atividades de polícia judiciária e apurar as infrações penais (exceto militares) no âmbito do território estadual, na forma da legislação em vigor; concorrer para a convivência harmônica da comunidade; realizar as investigações indispensáveis aos atos de Polícia Judiciária; promover as perícias criminais e médico-legais necessárias, quando mantiver órgãos periciais, ou requisitá-las aos órgãos competentes, ou, na falta de peritos dos órgãos citados, designar a autoridade policial peritos "ad hoc" para realizá-las. proteger pessoas e bens; proteger direitos e garantias individuais; reprimir as infrações penais; participar dos Sistemas Nacionais de Identificação Criminal, de Armas e Explosivos, de Roubos e Furtos de Veículos Automotores, Informação e Inteligência, e de outros, no âmbito da segurança pública; promover a identificação civil e criminal quando mantiver órgão de identificação, ou requisitá-la ao órgão competente; recrutar, selecionar, formar e aperfeiçoar profissional e culturalmente os policiais civis; colaborar com o Poder Judiciário, com o Ministério Público e demais autoridades constituídas; participar da proteção do bem-estar da comunidade e dos direitos da pessoa humana; manter serviço diurno de atendimento aos cidadãos; custodiar provisoriamente pessoas presas, nos limites de sua competência; apurar transgressões disciplinares atribuídas a policiais civis; controlar e executar a segurança interna de seus órgãos; estabelecer o controle estatístico das incidências criminais no Estado, do desempenho de suas unidades policiais e dos demais dados de suas atividades."

¹³³ SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. 31ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 687. "Hermenêutica – que interpreta ou explica, é empregado na técnica jurídica para assinar o meio ou modo por que se deve interpretar as leis, a fim que se tenha delas o exato sentido ou fiel pensamento do legislador

¹³⁴ NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de Direito Penal: parte geral e parte especial**. 1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 123.

¹³⁵ SARAIVA, Vicente de Paulo. **Expressões latinas jurídicas e forenses**. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 1999.p. 587. "Notitia criminis – Notícia do crime, é o conhecimento (imediato ou mediato) de um ato criminoso pela autoridade policial".

Ajuste de Conduta. O Inquérito policial é presidido pela autoridade policial, ou seja, o delegado de polícia. Este IP ou TAC é um procedimento administrativo persecutório, informativo, prévio e preparatório da ação penal, no intuito de comprovar autoria e materialidade de um crime.

Verifica-se também no Inquérito Policial, a ausência do contraditório e da ampla defesa, em função de sua natureza inquisitória advinda da função administrativa e não jurisdicional. O destinatário do IP é o Ministério Público (autor da ação penal pública) ou o querelante (ação penal privada), posteriormente chegando ao real destinatário - o juiz de direito.

Segundo o autor De Plácido e Silva¹³⁶, expressa polícia civil como:

“A polícia civil, em certos casos é meramente administrativa, isto é, quando age preventivamente. Quando trata de reparar o mal, que não se pôde evitar, procurando meio de trazer o criminoso ou infrator à sanção penal, é judiciária.”

Exercer as funções de polícia judiciária significa realizar o papel imediato do Poder Judiciário, diante de toda e qualquer privação de liberdade em razão de possível prática de infração penal observada em seu estado de flagrante. De tal forma, o Delegado de Polícia assume de forma emergencial o papel do Juiz de Direito, recebendo a incumbência da aplicação imediata do Direito a um caso concreto, mesmo que o fazendo de maneira precária e reversível, evidentemente. Nestes termos Polícia Judiciária, segundo De Plácido e Silva¹³⁷ é:

Denominação dada ao órgão policial a que se comete a missão de averiguar a respeito dos fatos delituosos ocorridos ou das contravenções verificadas, a fim de que sejam os respectivos delinquentes ou contraventores punidos por seus delitos ou por suas infrações.

A polícia judiciária é repressiva, porque, não se tendo podido evitar o mal, por não ter sido previsto ou por qualquer outra circunstância, procura, pela investigação dos fatos criminosos ou contravençionais recolher as provas que os demonstram, descobrir os autores deles, entregando-os às autoridades judiciárias, para que se cumpra a lei.

No Rio Grande do Sul, por exemplo, os cargos de papiloscopista¹³⁸ e perito são desenvolvidos pelo IGP – Instituto-Geral de Perícias, pois foram extintos do quadro de cargos da Polícia Civil. O primeiro é o policial especializado em identificação

¹³⁶ SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. 31ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 1.059

¹³⁷ SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. Opus Citatum. p. 1.061.

¹³⁸ PAPILOSCOPIA. **Papiloscopista**. Disponível em: <<http://www.papiloscopia.com.br/>>. Acesso em: 25 mai. 2017. “Papiloscopista - especialista em identificação, desde a coleta até o arquivamento, envolvendo planejamento, coordenação, supervisão, controle e execução de trabalhos periciais papiloscópicos relativos ao levantamento, coleta, análise, codificação, decodificação e pesquisa de padrões e vestígios papilares.”

humana por meio de impressões digitais, já o segundo é o policial que busca por meio de indícios materiais, elementos que auxiliem no esclarecimento da investigação criminal.

Conforme o artigo 76 da Lei nº 7.366 de 1980¹³⁹, dispondo sobre o Estatuto dos Servidores da Polícia Civil do Rio Grande do Sul, os três principais cargos são de: delegado¹⁴⁰, investigador¹⁴¹ e escrivão de polícia, estes dois últimos ao atingir o ápice de promoções são denominados Comissários de Polícia. O primeiro, é o chefe de polícia, o que comanda a delegacia de polícia, conduzindo e relatando investigações criminais, tomam depoimento de acusados, vítimas e testemunhas; determinam a coleta de evidências e solicitam a elaboração de perícias e laudos. Também, tem a autoridade para registrar prisões em flagrante, cumprir ordens judiciais e lavrar termos circunstanciais (nos casos de crimes de menor potencial). O segundo, os investigadores, sob orientação do delegado, irão a campo em busca de testemunhas, provas, informações que auxiliem a elucidar os crimes, buscam, principalmente, indícios de materialidade e autoria. O terceiro, e por fim, os escrivães, tem a responsabilidade administrativa dentro da delegacia de polícia: elaborando, mantendo organizado os documentos relacionados, aplicando a técnica e estilo forense da escrita.

Assim que o policial toma a investidura, presta o compromisso policial, conforme o artigo 11, § 2º da Lei nº 7.366 de 1980¹⁴².

2º – O Compromisso Policial, assumido perante testemunhas, por ocasião da solenidade, é o seguinte:

“PROMETO OBSERVAR E FAZER OBSERVAR RIGOROSA OBEDIÊNCIA ÀS LEIS, DESEMPENHAR MINHAS FUNÇÕES COM DESPRENDIMENTO

¹³⁹ RIO GRANDE DO SUL. **Lei 7.366, de 29 de março de 1980 - Estatuto dos Servidores da Polícia Civil.** Disponível em:

<http://arquivonoticias.ssp.rs.gov.br/edtlegis/08057903Estatuto_servidoresPC.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2017. “Art. 77 - A hierarquia dos funcionários policiais fica assim constituída:

a) Autoridades Policiais:

- Delegados de Polícia.

b) Agentes da Autoridade:

- Comissário de Polícia e Comissário de Diversões Públicas;

- Inspetor e Escrivão de Polícia, Inspetor de Diversões Públicas e Radiotelegrafista Policial”.

- Investigador e Mecânico de Polícia.

¹⁴⁰ SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. 31ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 433. “Delegado – é o chefe ou diretor de uma delegacia: delegado de polícia”

¹⁴¹ SILVA, De Plácido e. Opus Citatum. p. 783. “Investigador – Denominação dada, especialmente, ao agente de polícia, a que se comete o encargo de investigar acerca de fatos criminosos, procurando descobrir ou localizar os indigitados autores de crimes”.

¹⁴² RIO GRANDE DO SUL. Lei 7.366, de 29 de março de 1980 - Estatuto dos Servidores da Polícia Civil.

E PROIBIDADE, BEM COMO CONSIDERAR INERENTES À MINHA PESSOA A REPUTAÇÃO E HONORABILIDADE DA CORPORAÇÃO POLICIAL, A QUE AGORA PASSO A SERVIR.”

Atualmente a Polícia Civil do Rio Grande do Sul, atingiu sua menor marca em efetivo, com 5.072 policiais¹⁴³. A taxa estimada é de 1 policial para cada 2.017 habitantes no estado do Rio Grande do Sul, estudo levantado no ano de 2017¹⁴⁴. Num momento em que os salários estão sendo parcelados e paralisações estão ocorrendo (é permitido a greve e a sindicalização do policial civil), o secretário de segurança pública do estado do Rio Grande do Sul, Cezar Schirmer, prevê o ingresso de 1.200 novos policiais civil e 100 delegados até o final de 2018.¹⁴⁵

3.3 POLÍCIA FEDERAL

Instituição integrante no rol de órgãos da segurança pública, subordinada ao Ministério da Justiça. Conforme a Constituição Federal¹⁴⁶, é um órgão permanente e mantido pela União.

Art. 144. A segurança pública [...] é exercida [...] através dos seguintes órgãos:

- I - Polícia federal;
- II - Polícia rodoviária federal;
- III - polícia ferroviária federal;

Com a finalidade de: promover os serviços de vigilância marítima, aeroportuária e fronteiriça; reprimir o tráfico de entorpecentes e apurar infrações penais praticadas contra a segurança nacional, à ordem política e social ou, em detrimento de bens, serviços ou interesses da União. Todas elas sendo mantidas e organizadas pela União, conforme artigo 21, XIV da Constituição¹⁴⁷.

As atribuições da Policia Federal, constitucionalmente, são:

¹⁴³ POLICIA CIVIL - RS. **Efetivo da PC.** Disponível em: <<http://www.policiacivil.rs.gov.br/conteudo/42194/-efetivo-da-pc>>. Acesso em 19 mai. 2017.

¹⁴⁴ ACADEPOL - Academia de Polícia Civil do RS; DAAI - Divisão de Assessoramento para Assuntos Institucionais e Direitos Humanos. **Varição histórica do efetivo de policiais civis do Rio Grande do Sul 1980-2007 e estimativas 2008.** Disponível em: <<http://asdep.com.br/arquivos/estimativo-efetivo-pc.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2017.

¹⁴⁵ GRUPO RBS. **ClicRBS Diário de Santa Maria - Governo divulga calendário do concurso com 6,1 mil vagas para BM, Polícia Civil e Bombeiros.** Disponível em: <<http://diariodesantamaria.clicrbs.com.br/rs/geral-policia/noticia/2017/07/governo-divulga-calendario-do-concurso-com-6-1-mil-vagas-para-bm-policia-civil-e-bombeiros-9832845.html>>. Acesso em: 05 ago. 2017.

¹⁴⁶ BRASIL. **Constituição da República Federativa de 1988.**

¹⁴⁷ Ibidem. “Art. 21. XIV - organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio.”

Art. 144. § 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

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

Observa-se que no inciso I é voltada a ordem política e social, e não contra a ordem pública. Assim como no inciso II dos crimes de contrabando e descaminho em que são duas modalidades de crime semelhantes, mas com a diferença da mercadoria ser permitida ou não. O primeiro, previsto no artigo 334-A¹⁴⁸ do Código Penal consiste na introdução ou retirada do território nacional mercadorias proibidas, por importação e exportação, vedação dada pelo interesse da política econômica brasileira. Já no segundo, artigo 334¹⁴⁹ do mesmo Código, traz como definição se a pessoa introduziu ou retirou mercadoria do país, sendo ela permitida, mas iludiu o Fisco e não pagou o imposto pertinente.

A atividade-fim de Policial Federal, tem como principal objetivo exercer a segurança pública à preservação da ordem e a incolumidades das pessoas, bem como os interesses e os bens da União. É regulado pela Lei Complementar nº 89 de 1997 somado ao Decreto nº 2.381 de 1997, que institui o FUNAPOL – Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades-fim da Polícia Federal.

O maior destaque se dá no combate de tráfico de drogas, e como já discriminado anteriormente, o contrabando e descaminho. A qualificação de polícia que aqui temos, como na polícia militar e civil, é bem definida, a Polícia Federal é ostensiva e judiciária. Denominada como Ciclo de Polícia Completa¹⁵⁰; ou seja, exerce a função de polícia preventiva, investigativa e repressiva.

¹⁴⁸ BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De12848compilado.htm>. Acesso em: 12 set. 2017. “Contrabando - Art. 334-A. Importar ou exportar mercadoria proibida.”

¹⁴⁹ BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal**. “Descaminho - Art. 334. Iludir, no todo ou em parte, o pagamento de direito ou imposto devido pela entrada, pela saída ou pelo consumo de mercadoria”.

¹⁵⁰ FENAPEF - Federação Nacional dos Policiais Federais. **Ciclo de Polícia Completo**. Disponível em: <<http://www.fenapef.org.br/entenda-o-ciclo-completo-de-policia/>>. Acesso em: 04 mai. 2017. “A Polícia Federal é o único órgão policial no Brasil ao qual a Constituição atribuiu as funções de polícia administrativa e polícia investigativa, conjuntamente, ao que a doutrina conceitua como “polícia de ciclo completo”. Como exemplo, quando a Polícia Federal realiza a atividade de emissão de passaportes (função de polícia administrativa) e verifica que foram apresentados documentos falsos, passa também

Conforme demonstra uma análise feita pela FENAPEF¹⁵¹ de cada inciso:

A Constituição Federal no art. 144, §1º, ao tratar das atribuições da Polícia Federal, distingue em seus incisos as funções de polícia investigativa (inciso I), polícia administrativa (incisos II e III) e polícia judiciária (inciso IV). Vê-se especificamente nos incisos I e IV abaixo, a nítida separação entre a função de investigação (apuração de infrações penais) e a função de polícia judiciária da União (cumprimento de ordens emanadas pelo Poder Judiciário):

Art.144, § 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

I – apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União; (função de polícia investigativa)

II – prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho; (prevenir – função de polícia administrativa / reprimir – função de polícia investigativa)

III – exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; (função de polícia administrativa e de soberania)

IV – exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União; (função de polícia judiciária).

Com âmbito nacional, sua sede se localiza em Brasília, Distrito Federal, possuindo unidades descentralizadas em todas as capitais e regiões metropolitanas dos estados-membros. Salienta-se ainda que, a PRF - Polícia Rodoviária Federal e a PFF - Polícia Ferroviária Federal destinam-se no patrulhamento das rodovias e ferrovias federais, na forma da lei. Compreendendo que a matéria de competência das rodovias e ferrovias estaduais, é das polícias dos Estados-membros.

a investigar o crime de falsificação de documento (polícia investigativa), não precisando encaminhar o caso para que seja investigado por outro órgão policial.”

¹⁵¹ FENAPEF - Federação Nacional dos Policiais Federais. **Ciclo de Polícia Completo**. Disponível em: <<http://www.fenapef.org.br/entenda-o-ciclo-completo-de-policia/>>.

4 ASPECTOS DA (IN)SEGURANÇA PÚBLICA NO ATUAL CONTEXTO SOCIAL E JURÍDICO

Este capítulo aborda a segurança pública sob o presente contexto social e jurídico brasileiro. Além dos aspectos entre sociedade e segurança pública, e o papel do Estado na Segurança Pública com a sociedade. Trazendo inclusive a aplicabilidade e aspectos do poder de polícia nos órgãos do artigo 144 da Constituição Federal.

4.1 RELAÇÃO ENTRE A SOCIEDADE E A SEGURANÇA PÚBLICA

Entende-se como segurança pública o sistema público federativo agindo na proteção da coletividade populacional, garantindo a integridade do povo. Desempenhando atividades que proporcionem a sensação de bem-estar e conforto, para ter certeza que os protegidos (toda a coletividade) terão uma vida tranquila, confortável, organizada e pacífica. Alcançando sua missão de proteger as pessoas, permitindo aos cidadãos o exercício de direitos e o cumprimento de deveres, sem se exporem a riscos ou perigos. É um processo que desenvolve a prevenção, assistência, reparação de danos e o tratamento para reingresso de agentes causadores de ilícitos.

A segurança pública ainda tem que garantir, de forma subjetiva, que seu povo esteja livre de aborrecimentos trazidos justamente pela convivência com outras pessoas. Principalmente, proporcionar a certeza de um futuro, assim como um presente, livre de riscos à incolumidade pública. Trata-se de um direito fundamental¹⁵² à sociedade expressamente transcrito na Constituição. Torna-se à sociedade uma necessidade *prima facie*¹⁵³ e prioritária, para o exercício do convívio social, e elenca um sentimento interno norteador de sua vida, o bem-estar. Vejamos que, dentro dos objetivos da vida capitalista está o acumular. Necessários os plenos direitos à vida, educação, saúde, trabalho, moradia e afins, sempre em busca do mais alto capital. Indaga-se, do que adianta possuir quantidade se não podemos manter em segurança (em nossa posse) com integridade, ou seja, com qualidade. Assim, segurança é um dos requisitos da vida social que devemos encontrar, promover e/ou adquirir para garantir a nossa existência.

¹⁵² BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. “Art. 6º - São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, **a segurança**, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” (grifo nosso).

¹⁵³ Claro, evidente, óbvio. À primeira vista.

No tocante do bem-estar, uma necessidade tão grande do ser humano que ganha peso significativo em nossas orientações, atitudes, diretrizes e objetivos. Agindo da seguinte forma, como numa balança de dois pratos, na medida em que o peso do bem-estar diminui o antônimo aumenta, e vice-versa. No sentimento de “mal-estar”, traduz-se como medo na perda do bem-estar chegando até mesmo no completo esgotamento. A tarefa psicológica atribuída é equilibrar esta balança e entendermos que bem-estar depende de tranquilidade e paz, para isso não pode haver de forma alguma insegurança.

Conforme o autor De Plácido e Silva¹⁵⁴, expressa que bem-estar é:

“Expressão que dá ideia de comodidade, tranquilidade, sossego e segurança pública, que devem ser mantidos pelos poderes públicos. Assim será assegurado o *bem-estar público*, ou o *bem-estar do povo*”.

A obsessão interna do ser humano por segurança manifesta-se em medo e ansiedade, como expressa o sociólogo Zygmunt Bauman¹⁵⁵:

É nossa obsessão com segurança, assim como nossa intolerância a qualquer brecha ainda que mínima no seu fornecimento, que se torna a fonte mais prolífica, auto-renovável e provavelmente inexaurível de nossa ansiedade e de nosso medo.

Nota-se que, o conceito de segurança pública é amplo, não se limitando ao combate à criminalidade ou a atividade policial em si. Abarca, também, o dever de atuação estatal para que os cidadãos possam: conviver, trabalhar, produzir e se divertir, protegendo-os dos riscos a que estão expostos. Em que os protegidos têm o dever de promover e manter a segurança pública, sob a diretriz da ordem e do progresso, e claro, é uma imposição normativa constitucional.

Seria simplista imaginar que a segurança pública depende apenas das corporações policiais. Pode-se dizer que elas apresentam apenas uma metade das questões, enquanto a outra parte depende de fatores variados: educacionais, sociais, econômicos, culturais. E é exatamente o manejo eficiente dessa complexidade que vai assegurar ao país um bom nível de segurança pública.

¹⁵⁴ SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. 31ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 202.

¹⁵⁵ BAUMAN, Zygmunt. **Vida para consumo: a transformação das pessoas em mercadorias**. Tradução Carlos Alberto Medeiros. 1ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008. p. 169.

Neste sentido conceitua-se direitos fundamentais como conjunto de prerrogativas que materializam uma convivência digna, livre e igual para todas as pessoas, conforme o doutrinador José Afonso da Silva¹⁵⁶:

“[...] assevera que no qualitativo fundamental acha-se a indicação de que se trata de situações jurídicas sem as quais as pessoas humanas não se realizam, não convivem e, às vezes, nem mesmo sobrevivem.”

O doutrinador Paulo Bonavides¹⁵⁷, igualmente afirma que os direitos fundamentais propriamente ditos são, na essência, os direitos do homem livre e isolado, direitos que ele possui em face do Estado.

O ministro do STF Gilmar Mendes¹⁵⁸ nos esclarece que os direitos de primeira geração, que se limitavam em proteger as liberdades de cunho individual e político, não mais satisfaziam as necessidades da sociedade. Surgindo a concepção de que o Estado deve ter uma postura prestacional para que a sociedade logre êxito em superar suas angústias estruturais. Ainda, o jurista¹⁵⁹ explica sobre esses direitos prestacionais:

[...] encontraram uma receptividade sem precedentes no constitucionalismo pátrio, resultando, inclusive na abertura de um capítulo especialmente dedicado aos direitos sociais no catálogo de direitos e garantias fundamentais.

Entende-se a segurança como direito social, previsto pela Constituição Federal:¹⁶⁰

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

Também, como garantia assegurado à população, prevista na mesma Carta¹⁶¹:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes.

¹⁵⁶ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 182.

¹⁵⁷ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 21ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 561.

¹⁵⁸ MENDES, Gilmar Ferreira e outros. **Hermenêutica Constitucional e Direitos Fundamentais**. 1ª ed. Brasília: Jurídica, 2002. p. 110.

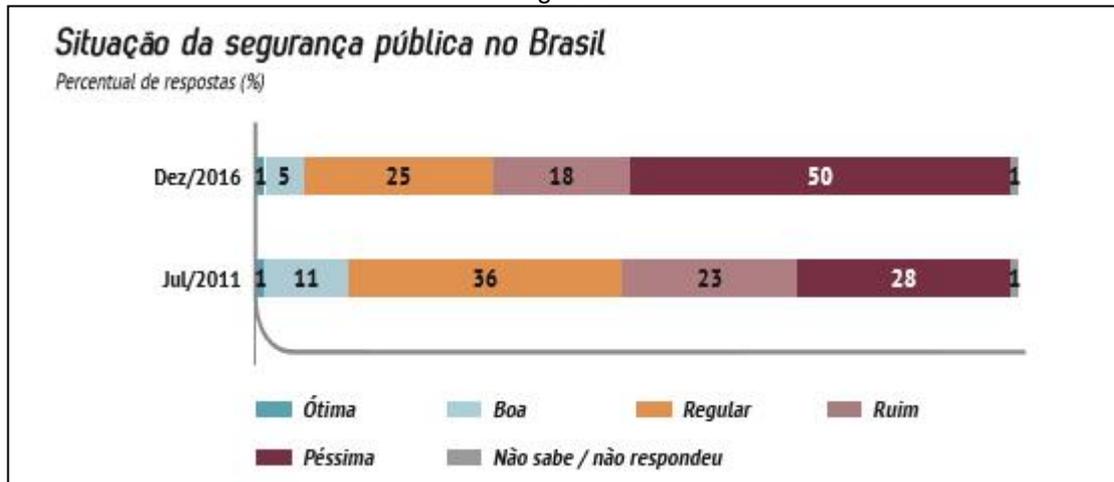
¹⁵⁹ MENDES, Gilmar Ferreira. **Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 8.

¹⁶⁰ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

¹⁶¹ Ibidem.

A segurança do país é considerada pelos brasileiros como negativa. Para entendermos tal situação, a pesquisa IBOPE Inteligência¹⁶² (anteriormente Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística) realizada em 2016, intitulada: “Retratos da sociedade brasileira – segurança pública”, traduz que:

Figura 3



Fonte: IBOPE INTELIGÊNCIA.

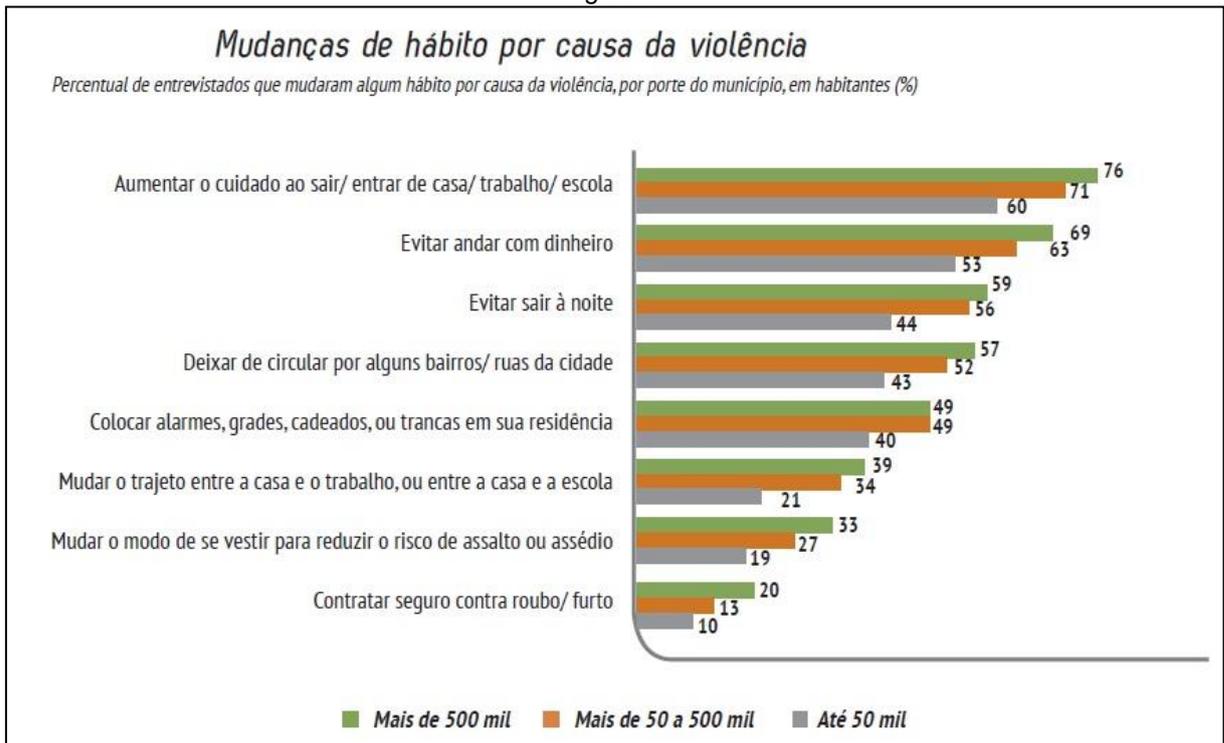
Mais da metade dos entrevistados tem considerado negativa a nossa segurança, com um aumento significativo em, aproximadamente, 5 anos. Interpretando os resultados da figura acima, considera-se satisfatório entre: ótimo, bom e regular, que de 79% caiu para 49%, contra índices negativos de 28% que subiram para 50%. Conclui-se que, não só o sentimento de insegurança perpetua, como os dados comprovam tal estado. De certa forma, estes números são de responsabilidade do próprio protegido, ao não cumprir a responsabilidade prevista, também, no artigo 144 da Constituição.

Ainda de acordo com a pesquisa anteriormente mencionada, da IBOPE Inteligência¹⁶³, reforçará exatamente o reflexo deste contexto. Na mudança dos comportamentos sociais que foram atribuídos pela violência, ou seja, falta de segurança.

¹⁶² IBOPE INTELIGÊNCIA. **Retratos da sociedade brasileira – segurança pública**. Disponível em: <<http://www.ibopeinteligencia.com/noticias-e-pesquisas/inseguranca-e-maior-nas-grandes-cidades/>>. Acesso em: 05 de jun. de 2017.

¹⁶³ Ibidem.

Figura 4



Fonte: IBOPE INTELIGÊNCIA

De acordo com a figura acima, observa-se que o indivíduo ao notar que a coletividade está sofrendo com a insegurança, imediatamente toma providências para se prevenir. Este é o primeiro passo no combate à violência, crimes e insegurança, que o cidadão encontra. É importante perceber que o aspecto de violência pública antes de ser uma questão de polícia é uma questão política, um ponto social.

O doutrinador Edmundo Guedes¹⁶⁴ expressa que a sociedade ao notar a insegurança pública passa a requerer de forma mais ativa mudanças no sistema de segurança que as abrange. Colocando ainda que, os feitos históricos das Polícias Militares são cravados no sistema cultural brasileiro, dando ao cidadão a perspectiva da força e poder de mudança que estas instituições têm.¹⁶⁵

¹⁶⁴ GUEDES, Edmundo. **A insolvência da segurança pública no Brasil: unificação das polícias civil e militar**. 1ª ed. Salvador: Bureau, 2003. p. 22. “No entanto, a sociedade neste momento clama, reclama, por mudanças drásticas no sistema nacional de segurança pública, no aparelho policial, numa linguagem mais simples. “

¹⁶⁵ GUEDES, Edmundo. Opus Citatum. “Essa mesma sociedade não esquece, respeita e até louva os feitos heroicos das Polícias Militares, principalmente na Guerra do Paraguai, em campanhas outras e na consolidação de nossas fronteiras no Sul do país. Mas, é preciso mudar; é preciso transformar para melhor, com coragem e vontade política, agora, já. O povo brasileiro não suporta mais tanta insegurança. O cidadão pagador de tributos, impostos, taxas e emolumentos, aflito, de braços levantados exige uma solução para esse grande problema nacional”.

4.2 O PAPEL DAS POLÍCIAS NA SEGURANÇA PÚBLICA, COM ÊNFASE AO PODER DE POLÍCIA PREVISTO NA NORMA DO ARTIGO 144 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

O Poder de Polícia é a denominação dada para um dos poderes administrativos que se atribui ao Estado, no intuito de que se possa estabelecer medidas em benefício da própria ordem social e jurídica. Podendo, inclusive, quando necessária à manutenção da ordem, da moralidade, da saúde pública, entre outras, serem restritivas de direitos individuais.¹⁶⁶

Segundo o autor Themístocles Brandão Cavalcanti¹⁶⁷, pode se determinar que o poder de polícia em:

O poder de polícia constitui um meio de assegurar os direitos individuais porventura ameaçados pelo exercício ilimitado, sem disciplina normativa dos direitos individuais por parte de todos. [...] trata-se de limitação à liberdade individual, mas tem por fim assegurar esta própria liberdade e os direitos essenciais ao homem.

No tocante do poder de polícia, haverá dois polos: de um lado o cidadão querendo exercer plenamente seus direitos, de outro a Administração Pública visando condicionar o exercício daqueles direitos ao bem-estar coletivo, através do poder de polícia.¹⁶⁸

A doutrinadora Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹⁶⁹, leciona o conceito de poder de polícia em duas correntes: a clássica e a moderna. A primeira, concebida no século XVIII, compreende-se como “a atividade estatal que limitava o exercício dos direitos individuais em benefício da segurança”; a segunda, adotado pelo ordenamento jurídico brasileiro, “é a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público”.

No ordenamento jurídico brasileiro, encontra-se o conceito legal de poder de polícia no artigo 78 do CTN - Código Tributário Nacional¹⁷⁰:

Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do

¹⁶⁶ SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. 31ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 1.055.

¹⁶⁷ CAVALCANTI, Themístocles Brandão. **Tratado do Direito Administrativo**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1956. p. 6-7.

¹⁶⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 121.

¹⁶⁹ Ibidem. p. 122.

¹⁷⁰ BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Sistema Tributário Nacional**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm>. Acesso em: 28 out. 2017.

mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

O exposto no artigo decorre do fato de constituir¹⁷¹ o exercício desse poder um dos fatos geradores da taxa¹⁷². O exercício da atividade de poder de polícia se encontrará no artigo 78, parágrafo único do CTN: ¹⁷³

Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

O doutrinador Celso Antônio Bandeira de Melo¹⁷⁴, ao conceituar poder de polícia, em sentido amplo, terá por objetivo condicionar a liberdade e propriedade para atender os interesses coletivos. Já no sentido estrito, se dará com atividades tanto do poder legislativo quanto do executivo, promovendo, ao seu critério, licenças, regulamentos, autorizações, intervenções, buscando sempre prevenir ou obstar as atividades dos particulares que foram contrastantes com os interesses sociais.

O autor De Plácido e Silva¹⁷⁵, expressa que:

Fundado na autoridade de denominação, inerente à essência do Estado, o poder de polícia se apresenta como uma necessidade, para que possa o Estado cumprir sua missão de defensor e propugnador dos interesses gerais, reprimindo os excessos e prevenindo as perturbações à ordem jurídica e social.

Devendo, contudo, ser efetivado sua atuação quando há uma causa legítima, que requeira e admita a atuação do poder de polícia, indicando a necessidade de uma restrição às liberdades e direitos individuais, não podendo ser utilizado para satisfazer os interesses subalternos das autoridades, investidas de mando, pois essa não é sua função pública.

¹⁷¹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. “Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição”.

¹⁷² BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Sistema Tributário Nacional**. “Art. 77. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição”.

¹⁷³ BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Sistema Tributário Nacional**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm>. Acesso em: 28 out. 2017.

¹⁷⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 809.

¹⁷⁵ SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. 31ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 1.175.

Tratando da razão e fundamento do Poder de Polícia, o doutrinador Hely Lopes Meirelles¹⁷⁶, traz que:

A razão do poder de polícia é o interesse social e o seu fundamento está na supremacia geral que o Estado exerce em seu território sobre todas as pessoas, bens e atividades, supremacia que se revela nos mandamentos constitucionais e nas normas de ordem pública, que a cada passo opõem condicionamentos e restrições aos direitos individuais em favor da coletividade, incumbindo ao Poder Público o seu policiamento administrativo.

Para toda a liberdade tem que haver uma limitação, e para todo direito tem que haver um condicionamento. A cada restrição de direito individual corresponde equivalente a um poder de polícia.

O Estado pode exercer esse poder em duas áreas de atuação: a administrativa e a judiciária. Observado que, presente no rol de órgãos da segurança pública do artigo 144 da Constituição Federal, temos polícias de caráter administrativo, sob a responsabilidade da prevenção impedindo ilícitos e, judiciária, agindo de forma repreensiva punindo os infratores penais.

A doutrinadora Maria Sylvania Zanella Di Pietro¹⁷⁷, afirma que nas duas hipóteses, as polícias do rol do artigo 144 estão tentando “impedir que o comportamento individual cause prejuízos maiores à coletividade”. O referido poder que o Estado exerce, advém de duas formas de polícias, atuando respectivamente em suas áreas, trata-se da polícia administrativa e polícia judiciária.

Conforme leciona a doutrinadora Maria Sylvania Zanella Di Pietro¹⁷⁸, a polícia administrativa tem caráter preventivo, e a polícia judiciária caráter repreensivo. Trata-se do Ciclo Parte de Polícia estabelecido no Brasil, exercida principalmente, a primeira pela Polícia Militar Estadual e a segunda pela Polícia Civil. Temos em que, a polícia administrativa tem por objetivo o impedimento do ilícito penal, ou conforme a referida doutrinadora “impedir as ações antissociais”, em consequência, a polícia judiciária terá que punir tais infratores.

Já expressado, uma polícia pode ultrapassar suas atribuições ao campo do polo inverso, ou seja, a polícia administrativa pode se fazer por polícia judiciária e vice e versa. No Direito Administrativo, ao tratar das polícias do poder de polícia, se mantém o estabelecido. Porém, nas duas hipóteses estará no desempenho de impedir que as condutas individuais causem prejuízos à coletividade. Surge então a dúvida,

¹⁷⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33^a ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 133.

¹⁷⁷ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 27^a ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 125.

¹⁷⁸ Ibidem.

como a polícia judiciária na atribuição de repreensão dos ilícitos penais pode agir de forma típica do poder de polícia? É simples, ela estará no *in dubio pro societate* (na dúvida a favor da sociedade), estará atuando ao interesse da coletividade, primando pela segurança da sociedade.

A polícia administrativa é regida diretamente pelo Direito Administrativo, incidindo sobre bens, direitos e atividades. Não se limitando a polícia militar estadual, incluindo também órgãos da Administração e, principalmente, os órgãos de fiscalização.¹⁷⁹

A polícia judiciária é norteada pela Código de Processo Penal, pois estará a denunciar pessoas que supostamente, por indícios de autoria e materialidade, cometeram ato ilícito, ou seja, incide sobre os indivíduos.¹⁸⁰

A segurança pública não pode dedicar-se ao entendimento exclusivo do poder da polícia, mas sim à representação do poder de polícia. Termos em que se observa os meios de atuação legal.

A doutrinadora Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹⁸¹, traz duas maneiras para o exercício, pelos atos normativos:

Atos Normativos em geral, a saber: pela lei, criam-se as limitações administrativas ao exercício dos direitos e das atividades individuais, estabelecendo-se normas gerais e abstratas dirigidas indistintamente às pessoas que estejam em idêntica situação; disciplinando a aplicação da lei aos casos concretos, pode o Executivo baixar decretos, resoluções, portarias, instruções [...].

Poder direcionado ao Legislativo, podendo também o Executivo usufruir de tal poder. Estes atos tratam das limitações administrativas impostas em isonomia aos indivíduos que lhe caiba. Para tanto, há puramente o Ato Administrativo, conforme explica a mesma doutrinadora:¹⁸²

Atos administrativos e operações materiais de aplicação ao caso concreto, compreendendo medidas preventivas (fiscalização, vistoria, ordem, notificação, autorização, licença), com o objetivo de adequar o comportamento individual à lei, e medidas repreensivas (apreensão de mercadorias deterioradas, internação de pessoa com doença contagiosa), com a finalidade de coagir o infrator a cumprir a lei.

Utiliza-se dois meios de aplicabilidade do ato administrativo, sempre no intuito de o indivíduo atender o que a lei impõe com sintonia. Aproximando-se muito das atribuições das polícias do artigo 144 da Constituição Federal, enquanto a polícia

¹⁷⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27^a ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 125.

¹⁸⁰ Ibidem.

¹⁸¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Opus Citatum. p. 126.

¹⁸² Ibidem.

administrativa previne o cometimento do crime, as medidas preventivas, da mesma forma, objetivam adequar o comportamento social a lei. E na polícia judiciária, corrigindo os infratores penais, as medidas repressivas servem como exemplo de punibilidade severa do Estado, coagindo os infratores a cumprir a lei.

Atenta-se que, como todo ato administrativo, a medida de polícia sofre limitações. As principais limitações ao poder de polícia são quanto à competência e à forma; e aos fins em relação aos motivos e objetos.¹⁸³ Quanto a finalidade não resta dúvidas que seja a proteção do interesse público, mas o último ponto, o doutrinador Hely Lopes Meirelles¹⁸⁴ explica de forma clara que:

O objeto do poder de polícia administrativa é todo bem, direito ou atividade individual que possa afetar a coletividade ou pôr em risco a segurança nacional, exigindo, por isso mesmo, regulamentação, controle e contenção pelo Poder Público.

O poder de polícia administrativa trabalha, principalmente, em torno do indivíduo, caso em que os Direitos Individuais previstos na Constituição serão a principal forma de limitação deste poder.

Atribuindo-a outras características que a tornem legítima, com atributos como: a discricionariedade, a autoexecutoriedade e a coercibilidade. Os agentes de polícia do rol do artigo 144 da Constituição Federal, devem de certo modo observar tais, porém, sem uma aplicabilidade propriamente destinada, posto que há divergências que não permitem tais. Para tanto, o doutrinador Hely Lopes Meirelles¹⁸⁵ traz o conceito de cada qual.

Inicialmente, a Discricionariedade¹⁸⁶, segundo o doutrinador é:

[...] traduz-se na livre escolha, pela Administração, da oportunidade e conveniência de exercer o poder de polícia, bem como aplicar as sanções e empregar os meios conducentes a atingir o fim colimado, que é a proteção de algum interesse público.

Para o exercício deste atributo, terá que ser atendido diversos pressupostos da lei, a fim de não tornar o ato inválido, transformando-se em um poder arbitrário, o que não é possível no ordenamento jurídico, pois converter-se-ia em ato nulo e inválido. A discricionariedade é a permissão de agir dentro dos limites da lei, caso que

¹⁸³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Opus Citatum. p. 129.

¹⁸⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 133.

¹⁸⁵ Ibidem.

¹⁸⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. Opus Citatum. p. 136.

as polícias brasileiras como órgãos de segurança pública fazem ou pelo menos deveriam atender.

Após, temos o atributo autoexecutoriedade, no qual o mesmo doutrinador¹⁸⁷ transcreve:

A auto-executoriedade, ou seja, a faculdade de a Administração decidir e executar diretamente sua decisão por seus próprios meios, sem intervenção do Judiciário, é outro atributo do poder de polícia. [...] O que o princípio da autoexecutoriedade autoriza é a prática do ato de polícia administrativa pela própria administração, independentemente do ato judicial.

De modo que, a imposição de medidas ou sanções não pode decorrer de um parecer do judiciário, podendo a Administração ter uma determinada autotutela. O objetivo aqui é conter de forma imediata comportamentos antissociais que obstem direitos individuais alheios. Este atributo pode até parecer arbitrário, mas abre a possibilidade de quando o indivíduo, sentindo-se lesado, recorrer pela via adequada ao Poder Judiciário.

A autoexecutoriedade do poder de polícia administrativo também se aplica às polícias de segurança pública, devendo somente observar a ceara que pertence (administrativa, criminal, etc.). Clássico exemplo que se pode dar, é quando um policial militar ou guarda municipal se depara com um veículo estacionado irregularmente em uma vaga especial, ou até mesmo em saída de garagem, a autoexecutoriedade é fundamental para não obstar direito individual de outrem.

Por fim, a Coercibilidade¹⁸⁸, pelo doutrinador é:

A coercibilidade, isto é, a imposição coativa das medidas adotadas pela Administração, constitui também atributo do poder de polícia. Realmente, todo ato de polícia é imperativo (obrigatório para seu destinatário), admitindo até o emprego de força pública para seu cumprimento, quando resistindo pelo administrado.

Completando os atributos necessários para o exercício do poder de polícia, sabemos que não é fácil para o administrador sofrer sansão, normalmente há resistência. É importante salientar que o ato administrativo coercivo não requisita de autorização judicial, vale o interesse público sobre o ato. A própria administração tomará as medidas necessárias para que se cumpra o imposto ou penalidade administrativa, e tenha eficiência o poder administrativo de polícia em que protege o interesse da sociedade e a própria Administração.

¹⁸⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. Opus Citatum. p. 137.

¹⁸⁸ Ibidem.

Todavia, não permite o emprego de violência, força física ou outro meio que agrida o infrator, ou seja, desnecessária. Qualquer medida abusiva, desproporcional ou desnecessária pode acarretar em nulidade, por conter abuso de autoridade ou excesso de poder. Os meios devem ser legítimos, humanos e compatíveis com a urgência e a necessidade da medida adotada. Tratando-se do último requisito de validade, deve ser também a última alternativa a ser adotada pela Administração frente a infração, pois enquanto houver meios menos “agressivos” deverá ser postergado.¹⁸⁹

Neste tocante, de punições, o doutrinador Hely Lopes Meirelles¹⁹⁰ expressa sobre sanções da seguinte forma:

O poder de polícia seria inane e ineficiente se não fosse coercitivo e não estivesse aparelhado de sanções para os casos de desobediência à ordem legal da autoridade competente. As sanções do poder de polícia, como elemento de coação e intimidação, principiam, geralmente com a multa e se escalonam em penalidades mais graves [...], que houver de ser impedido em defesa da moral, da saúde e da segurança pública, bem como da segurança nacional, desde que estabelecido em lei o regulamento.

Vê-se a manifestação da necessidade da coercibilidade e caráter punitivo do poder de polícia expressada pelo doutrinador. Como a própria Administração aplica a sanção, deverá se atentar a legalidade do ato e sua proporcionalidade frente a infração cometida, para evitar nulidade e invalidações. Aplica-se as sanções para condutas individuais, que não constituam crime, a atos inconvenientes e/ou nocivos a coletividade, podendo inclusive geral pluralidade de ilícitos e de sanções administrativas na ceara judicial.¹⁹¹

Podem ocorrer a invalidação de um ato de polícia pelo sacrifício de um direito ou uma liberdade do indivíduo sem vantagem para a coletividade, indo contra o fundamento social do poder de polícia.¹⁹²

No atual contexto constitucional, vivemos em um período de liberdades públicas limitadas pelo abuso de direitos ou invasão do direito de outrem. É necessário que haja um agente fiscalizador e punitivo imediato, para que haja regularidade no exercício dos direitos sem perigo na demora do Estado em punir, a clássica expressão “*periculum in mora*”. Os órgãos de segurança pública visam e objetivam exatamente o que o poder de polícia estabelece no Direito Administrativo, ou seja, proteger a

¹⁸⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. Opus Citatum. p. 140.

¹⁹⁰ Ibidem. (grifo nosso)

¹⁹¹ Ibidem.

¹⁹² Ibidem.

sociedade e a Administração de infratores que possam em abuso do seu exercício ou com o próprio ânimo de tirar proveito sem justo, prejudicar a estrutura jurídica-social brasileira.

4.3 O PAPEL DO ESTADO NA SEGURANÇA PÚBLICA

A segurança pública é papel do estado, garantindo a mais alta eficiência. O Estado-administração tem deveres com a sociedade que a constitui como governo, afinal, são representados pelo povo para administrar pelo bem de todos. Administração, segundo o autor De Plácido e Silva¹⁹³, é a forma pela qual será realizada as atividades dos administradores, numa gerência ou direção do objeto sob condução, expressando sobre o vocábulo administração:

Expressão que se formou do verbo latino *administrare* (administrar, governar, gerir, executar), pela composição do substantivo *administratio*, dá uma ideia de reunião de atos praticados por uma pessoa a fim de cumprir a direção ou gerência de uma determinada soma de negócios ou afazeres, sejam pertinentes aos interesses privados próprios ou de outras pessoas, sejam pertinentes aos interesses da coletividade.

Termos em que nos leva a refletir sobre a Administração Pública. Assim, seguindo a mesma lógica etimológica do verbete anterior, trata-se do mesmo modo de agir, porém, o objeto agora é mais específico, terá a responsabilidade pelo êxito da máquina pública. Ainda segundo o mesmo autor¹⁹⁴, administração pública:

“Num sentido amplo, a administração pública pode ser compreendida como uma das manifestações do poder público na gestão ou execução de atos ou negócios políticos”.

A administração pública é a materialização do governo, pois ela é quem age no território. Enquanto o governo simboliza a totalidade de órgãos representativos da soberania, a administração pública é o complexo de atividades desempenhadas, que interessam ao Estado e ao seu povo.

O doutrinador José Afonso da Silva¹⁹⁵, versando especificamente sobre a Administração Pública, ao tratar da organização administrativa alumbra a expressão com o seguinte conceito:

¹⁹³ SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. 31ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 64.

¹⁹⁴ SILVA, De Plácido e. *Opus Citatum*. p. 67

¹⁹⁵ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 663.

“Administração Pública é o conjunto de meios institucionais, materiais, financeiros e humanos preordenados à execução das decisões políticas”.

A administração pública aqui versada, se limitará nos âmbitos: federal, estadual e distrital. Trazendo, na mesma ordem, ministérios e secretarias. Estes órgãos superiores da administração, são exercidos pelo chefe do Poder Executivo, por exemplo, o atual Ministério da Justiça e Segurança Pública¹⁹⁶, no âmbito federal; e as Secretarias de Segurança Pública, nos estados federados. Ambos não tendo ligação com outros poderes, nem mesmo podendo intervir nas atividades do Legislativo e Judiciário, respeitando o princípio da Tripartição dos Poderes.

Tratando-se de um serviço público, determinado na doutrina por Hely Lopes Meirelles¹⁹⁷ como:

“Os que a Administração presta diretamente à comunidade, por reconhecer sua essencialidade e necessidade para a sobrevivência do grupo social e do próprio Estado.”

O doutrinador continua seus ensinamentos sobre como se dá a prestação do serviço público: ¹⁹⁸

Por isso mesmo, tais serviços são considerados privativos do Poder Público, no sentido de que só a Administração deve prestá-los, sem delegação a terceiros, mesmo porque geralmente exigem atos de império e medidas compulsórias em relação aos administrados. Exemplos desses serviços são os de defesa nacional, os de polícia, os de preservação da saúde pública.

Como toda atribuição, pode ocorrer o acaso de cumprimento ineficaz. Na atual década, surtiu um súbito interesse simultâneo na questão da segurança pública, conforme Tulio Kahn e André Zanetic¹⁹⁹, ao explanarem sobre os resultados de sua pesquisa. Estudo este, publicado na própria página da internet do Ministério da Justiça e Segurança Pública, denominado “O papel dos Municípios na Segurança Pública”. Demonstrando o possível porquê do interesse coletivo na eficiência da segurança pública no território brasileiro.

Não é difícil compreender porque simultaneamente empresas privadas, governo federal e municipais começaram a intervir de forma mais intensa na segurança pública:

¹⁹⁶ BRASIL. **Ministério da Justiça e Segurança Pública**. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/>>. Acesso em: 08 nov. 2017.

¹⁹⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. Opus Citatum. p. 140.

¹⁹⁸ Ibidem.

¹⁹⁹ BRASIL. **Ministério da Justiça e Segurança Pública – O papel dos Municípios na Segurança Pública**. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/estudos/sjcvolume1/papel_municipios_seguranca_publica.pdf>. Acesso em: 08 nov. 2017.

- 1) a criminalidade cresceu rapidamente em todo país nos anos 80, em especial os homicídios cuja taxa passou de 11 para 27 ocorrências por 100 mil hab. entre 1980 e 2000;
- 2) em paralelo, houve um crescimento da sensação de insegurança, que colocou o crime entre as principais preocupações da população, ao lado do desemprego;
- 3) juntou-se a isso o fato de que a população culpa a todos os níveis de governo pelo problema e não apenas ao governo estadual, detentor das polícias civil e militar.

Concluem, ainda, com a ampliação da responsabilidade da segurança pública dentro da estrutura pública do governo.²⁰⁰

No Brasil, a questão da segurança pública vinha sendo entendida restritivamente, até os anos 90, como questão de justiça criminal – polícia, tribunais e sistema carcerário. Pelo arranjo federativo brasileiro, a maior parte destas tarefas sempre coube ao poder público estadual. Com efeito, a constituição coloca os estados como os principais responsáveis pela gestão da segurança, cabendo ao governo municipal diminuta parcela desta responsabilidade. Mas os municípios deram-se conta de que têm em suas mãos instrumentos extremamente importantes para colaborar com a questão da segurança.

Tanto que o autor José Maurício de Carvalho²⁰¹, traz o ensinamento com base no doutrinador Miguel Reale, que:

A exigência de mudanças na mentalidade que vigorou com muita força nos últimos anos é fundamentada na ênfase que nosso pensador dá à pessoa humana, ao Estado de Direito, à democracia, pilares fundamentais que devem estar ao lado da liberdade econômica. Um Estado onde esta mentalidade passe a guiar a vida pública recoloca na ordem do dia a satisfação de necessidades essenciais de saúde, educação, segurança e justiça da sua população. Esse governo também está atento para promover o crescimento sustentado, ele está atento às questões de preservação ambiental.

Entendendo-se dessa forma, que estaríamos passando por uma transição, ou seja, a sociedade estaria evoluindo por consequência da mentalidade, significativamente, maturada. Afinal, o autor de De Plácido e Silva²⁰² define sociedade como:

Do latim *societas* (associação, reunião, comunidade de interesses), gramaticalmente e em sentido amplo, sociedade significa reunião, agrupamento ou agremiação de pessoas, na intenção de realizar um fim, ou de cumprir um objetivo de interesse comum, para o qual todos devem cooperar ou trabalhar.

[...] Em regra, a sociedade traz fins de ordem econômica, visando particularmente aos interesses dos sócios. [...] Assim, como expressão jurídica, sociedade tem, um conceito próprio: revela-se na organização

²⁰⁰ BRASIL. **Ministério da Justiça e Segurança Pública – O papel dos Municípios na Segurança Pública**. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/estudos/sjcvolume1/papel_municipios_seguranca_publica.pdf>. Acesso em: 08 nov. 2017.

²⁰¹ CARVALHO, José Maurício de. **Miguel Reale: ética e filosofia do direito**. 1ª ed. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2011. p. 54.

²⁰² SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. 31ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 653.

constituída por duas ou mais pessoas, por meio de um contrato ou convenção, tendo o objetivo de realizar certas e determinadas atividades, conduzidas ou empreendidas em benefício e interesse comum.

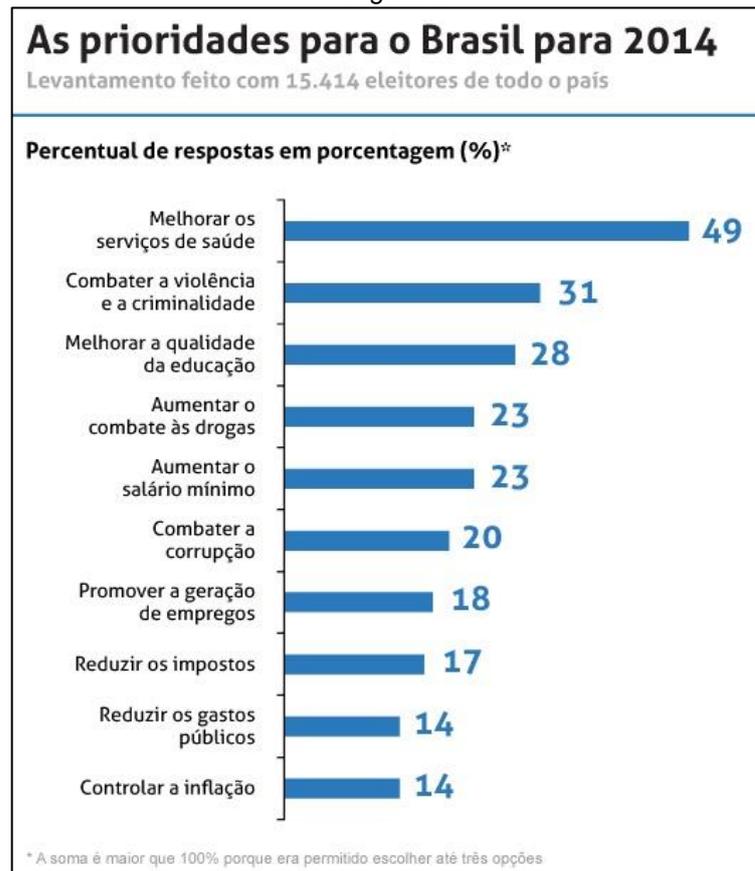
A definição discorre em uma discussão muito mais aprofundada. Entretanto, ao presente trabalho, é atendida pela definição. Entende-se que a sociedade possui a necessidade de determinados pressupostos, como: capacidade jurídica de seus componentes; livre manifestação de vontade e licitude de seu objeto jurídico. Plenamente satisfeito no contexto social brasileiro, salvo pela assincronia da contribuição de cada integrante na parcela de sua disponibilidade com o Estado-administração. Esta falta de igualdade reclinase na má gestão dos recursos do capital social, pois a sociedade contribui para a construção do capital e ele escoia em aplicações fúteis do interesse coletivo.²⁰³

Os pilares fundamentais de um governo, trazidos pelo autor José Maurício de Carvalho, são refletidos nas pesquisas, conforme a promovida pelo CNI - Confederação Nacional da Indústria em parceria com o IBOPE Inteligência, ao buscar as prioridades para o Brasil em 2014 pela sociedade brasileira²⁰⁴. Em que visivelmente, temos os três primeiros pilares sociais entre as prioridades da sociedade. Compreendendo que se trata de uma perspectiva de prioridades para o próximo governo.

²⁰³ SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. 31ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 653-654.

²⁰⁴ CNI - Confederação Nacional da Indústria. **Pesquisa nacional: Retratos da sociedade brasileira: Problemas e prioridades para 2014, em parceria com o IBOPE**. Disponível em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/agenciacni/noticias/2014/02/brasileiro-elege-saude-seguranca-e-educacao-como-prioridades-para-2014-revela-pesquisa-da-cni/>>. Acesso em: 09 nov. 2017.

Figura 5



Fonte: CNI – Confederação Nacional da Indústria

Neste contexto, o princípio constitucional mais em voga é o da Eficiência. Existem barreiras que impedem a plenitude da aplicabilidade deste princípio, porém, é um dos principais pressupostos de um gestor público, com desenvoltura acentuada em administração social. O doutrinador José Afonso da Silva²⁰⁵, traz o conceito do referido princípio:

Eficiência não é um princípio jurídico, mas econômico; não qualifica normas, qualifica atividades. Numa ideia muito geral, eficiência significa fazer acontecer com racionalidade, o que implica medir os custos que a satisfação das necessidades públicas importa em relação ao grau de utilidade alcançado. Assim o princípio da eficiência [...], orienta a atividade administrativa no sentido de conseguir os melhores resultados com os meios escassos de que dispõe e a menor custo.

Como diz o próprio portal do Governo Brasileiro²⁰⁶ em 2014, em assumir o desafio de ter segurança pública como um pilar social ao menos desenvolvido:

Um dos principais desafios brasileiros é a segurança pública. As autoridades estão mais atentas aos problemas e elegem o combate à violência como uma

²⁰⁵ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37^a ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 680.

²⁰⁶ GOVERNO DO BRASIL. **Segurança Pública é dever de estado**. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2014/10/seguranca-publica-e-dever-de-estado>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

das prioridades em seus programas. A segurança pública caminha cada vez mais para a integração e articulação entre as forças diversas presentes no território.

Com isso, o Governo Federal articula o Pacto Federativo ou Federalismo Fiscal, como bem explica o escritor Carlos Frederico Alverga²⁰⁷, em nome do SINDIFISCO NACIONAL – Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil:

O Pacto Federativo, ou, como chamado atualmente, o Federalismo Fiscal, está definido na Constituição da República Federativa do Brasil (artigos 145 a 162), nos quais, entre outros temas, são definidas as competências tributárias dos entes da Federação, e os encargos ou serviços públicos pelos quais são responsáveis estão definidos entre os artigos 21 a 32. Além disso, o tal Pacto Federativo tem relação com os mecanismos de partilha da receita dos tributos arrecadados entre os entes da Federação, [...].

O Governo Brasileiro designa o papel de cada ente federativo com a Segurança Pública:²⁰⁸

Compete à União a defesa dos seus interesses e dos seus órgãos, o policiamento da faixa de fronteira e o combate ao tráfico internacional e interestadual de drogas, prevenir e reprimir o contrabando e o descaminho, bem como realizar o patrulhamento das rodovias federais.

Contudo, coube a União a integração de informações entre Executivo e Judiciário. Respeitando a Tripartição dos Poderes e elevando a harmonia entre si. Vale ressaltar que as atribuições da União estão em torno das competências da Polícia Federal, por conseguinte.

Já aos Estados, assim como ao Distrito Federal, o Pacto Federativo atribuiu:²⁰⁹

Os governos estaduais e do Distrito Federal realizam a segurança pública direta, organizando e mantendo o policiamento ostensivo, que é realizado pela Polícia Militar, formada por policiais uniformizados, facilmente identificados, de modo a criar na população uma percepção de segurança. É de competência de os estados ainda manter e organizar a Polícia Civil e os órgãos técnicos de investigação dos crimes comuns.

Apenas reforça as atribuições dos órgãos de segurança pública do artigo 144 da Constituição Federal de âmbito estadual (polícia militar, polícia civil e corpos de

²⁰⁷ SINDIFISCO NACIONAL – Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil. **O significado do pacto federativo.** Disponível em: <http://www.sindifisconacional.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=21382:o-significado-do-pacto-federativo&catid=45&Itemid=73>. Acesso em: 10 nov. 2017.

²⁰⁸ GOVERNO DO BRASIL. **Segurança Pública é dever de estado.** Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2014/10/seguranca-publica-e-dever-de-estado>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

²⁰⁹ Ibidem.

bombeiros militares). Não há aqui o pleno entendimento do Ciclo de Polícia, tratando cada polícia diferentemente da outra sem integração direta.

Por fim, os Municípios, não menos importantes na segurança pública, cabe:²¹⁰

Já os municípios têm a competência para desenvolver ações de prevenção à violência, por meio da instalação dos equipamentos públicos, como iluminação e câmeras. Os municípios também podem criar guardas municipais para a proteção de bens, serviços e instalações.

Presta auxílio, principalmente, ao policiamento ostensivo das polícias militares estaduais, prevenindo a ocorrência de ilícitos. Instituído pelo Poder Legislativo, atendo o clamor do Poder Executivo pelos prefeitos municipais, o Estatuto Geral das Guardas Municipais, pela Lei 13.022 de 2014 ²¹¹. Conforme artigo 2ª da lei, fica incumbida de:

Art. 2ª. Incumbe às guardas municipais, instituições de caráter civil, uniformizadas e armadas conforme previsto em lei, a função de proteção municipal preventiva, ressalvadas as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal.

Verificando aspectos semelhantes as polícias militares, sejam elas: uniformizadas, armadas, função preventiva, entre outras. Difere-as, dentre tantos outros aspectos, as competências, conforme artigo 4º, *caput*, em competências gerais e artigo 5º, incisos II, III, IV, XII e XIV, em competências específicas da Lei 13.022 ²¹²:

Art. 4º. É competência geral das guardas municipais a proteção de bens, serviços, logradouros públicos municipais e instalações do Município.

Art. 5º. São competências específicas das guardas municipais, respeitadas as competências dos órgãos federais e estaduais:

II - prevenir e inibir, pela presença e vigilância, bem como coibir, infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais;

III - atuar, preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais;

IV - colaborar, de forma integrada com os órgãos de segurança pública, em ações conjuntas que contribuam com a paz social;

XII - integrar-se com os demais órgãos de poder de polícia administrativa, visando a contribuir para a normatização e a fiscalização das posturas e ordenamento urbano municipal;

XIV - encaminhar ao delegado de polícia, diante de flagrante delito, o autor da infração, preservando o local do crime, quando possível e sempre que necessário [...].

²¹⁰ GOVERNO DO BRASIL. Segurança Pública é dever de estado. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2014/10/seguranca-publica-e-dever-de-estado>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

²¹¹ BRASIL. **Lei 13.022, de 08 de agosto de 2014 - Estatuto Geral das Guarda Municipais**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113022.htm>. Acesso em: 11 nov. 2017.

²¹² Ibidem.

Afinal, como explica o doutrinador Hely Lopes Meireles²¹³, os serviços públicos próprios do Estado:

São aqueles que se relacionam intimamente com as atribuições do Poder Público (segurança, polícia, higiene e saúde públicas, etc...) e para a execução dos quais a Administração usa da sua supremacia sobre os administrados. Por esta razão, só devem ser prestados por órgão ou entidades públicas, sem delegação e particulares.

Normalmente, são gratuitos e de acesso universal, almejando que todos tenham disponibilidade de acesso a tais serviços. Em determinados casos, é a Administração que promove o serviço e ela visa alcançar a coletividade, sem ter a necessidade de movimentação do indivíduo.

O papel do Estado na Segurança Pública, é semelhante ao seu papel com a sociedade. O Pacto Federativo difere-se por ser um excelente exemplo de melhoria no sistema, atuando com integração entre os entes federados²¹⁴ e melhorando o sistema processual penal²¹⁵. Atendendo a necessidade de cada região, o Estado-administração deve se ater a regiões problemáticas, bem como, não se distanciar de regiões com mais segurança pública.

Como diz o autor Cesare Beccaria²¹⁶, segurança pública não está em torno somente de repreensão e punição de crimes:

“É melhor prevenir os crimes do que ter de puni-los. O meio mais seguro, mas ao mesmo tempo mais difícil de tornar os homens menos inclinados a praticar o mal, é aperfeiçoar a educação.”

Assim como a expectativa que o papel do Estado esteja a ser cumprido, a sociedade e administração pública estão se aproximando de forma muito eficiente. No atual contexto jurídico e social, atravessando períodos conturbados, estamos por alcançar a maior sincronia entre Estado e povo.

²¹³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 332.

²¹⁴ GOVERNO DO BRASIL. **Segurança Pública é dever de estado**. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2014/10/seguranca-publica-e-dever-de-estado>>. Acesso em: 10 nov. 2017. “No entanto, com o aumento da violência, o governo federal passou a repassar recursos para a modernização das instituições de segurança pública dos estados e do Distrito Federal. A articulação entre as administrações nesse quesito é crucial”.

²¹⁵ Governo do Brasil. **Segurança Pública é dever de estado**. Opus Citatum. “Além desses quesitos, a segurança pública deixou de se pautar unicamente pela de repressão e passou a ser vista sob a ótica da prevenção e capacitação dos agentes com enfoque na cidadania”.

²¹⁶ BECCARIA, Cesare. **Dos Delitos e das penas**. Tradução: Paulo M. Oliveira. Prefácio: Evatisto de Moraes. 2ª ed. São Paulo: Edipro, 2016. p. 53.

CONCLUSÃO

Os Direitos Fundamentais são, sem dúvida, a base da Constituição democrática, conquanto, precisa ser vigorosamente cuidada para que a excelência do ordenamento jurídico-social brasileiro não se dissolva com o tempo. Termos em que, segurança pública integra os direitos e garantias fundamentais.

No decorrer do presente trabalho, analisaram-se os aspectos constitucionais, administrativos, sociais e demais dispositivos jurídicos relevantes à análise da segurança pública no atual contexto constitucional. Com enfoque na atuação do Poder Legislativo e Executivo na gerência dos órgãos de polícia do artigo 144 da Constituição Federal.

Inicialmente, foram traçados os parâmetros conceituais acerca de segurança pública, regulamentação das polícias brasileiras e as políticas públicas adotadas por entidades públicas e privadas. Verificando os principais aspectos da segurança pública e obtendo o núcleo da responsabilidade de segurança pública, as polícias. Por isso, foi feita uma análise em categorias, separadamente, destas instituições: militar, civil e federal. Localizando o denominado Ciclo de Polícia no sistema de segurança social, que não é realizado de maneira una, mas sim iniciada por uma e concluída por outra, para então ingressar na ceara judicial.

Superada as questões conceituais, verificou-se que segurança pública, como um direito social, é também uma responsabilidade da sociedade. Dessa forma, buscou-se dados no universo da população com a segurança pública, no papel do Estado com a segurança pública e a visão da sociedade do atual contexto de segurança. Compreendendo que a sociedade respeita e parabeniza suas atividades, salvo sua plena eficiência, mas entende que, assim como ela própria, o governo tem sua parcela de culpa nos resultados negativos, provocando uma (in)segurança pública no atual contexto jurídico e social.

A outra parcela de responsabilidade pelo efeito negativo, se dá a um parâmetro mais complexo, a economia. O governo brasileiro postergou investimentos em segurança pública por anos e em diversas gestões, assim, deixou um déficit gigantesco para superar. Estas lacunas abrangem, principalmente, efetivo de policiais e equipamentos, além de espaços próprios como departamento policial (delegacias e batalhões).

Diante da atual crise em diversos segmentos públicos, abriu-se um espaço que anteriormente era pouco explorado, o das políticas públicas de segurança. O primeiro, o PRONASCI – Programa Nacional de Segurança com Cidadania, não teve êxito por falta de recursos financeiros, pois assim como a União, os demais entes federados estão numa significativa dificuldade financeira. Agora, a atual política pública governamental, proposta pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, o Plano Nacional de Segurança Pública, busca integração, cooperação e colaboração entre os entes federados e sociedade, prometendo melhor eficiência com a segurança pública.

Por fim, verificou-se a aplicação do poder de polícia aos órgãos de segurança pública, com coercibilidade, discricionariedade e autoexecutoriedade. Entende-se que o aparato normativo está adequado aos objetivos e atividades-fim dos órgãos de segurança pública, mas o governo encontra enormes dificuldade em gerenciar tais órgãos com tanta escassez de recursos. Criticado pela ONU – Organização das Nações Unidas e pela Anistia Internacional, é pressionado mais ainda a solucionar esta situação, pois, no momento, há um desenfreado aumento de cometimento de crimes e, por conseguinte, da população carcerária.

REFERÊNCIAS

UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL. **Sistema de Bibliotecas. Guia para elaboração de trabalhos acadêmicos/ SIB UCS**; organização Michele Marques Baptista [et al.]. 4ª ed.: 2016. Disponível em: <<http://www.ucs.br/site/midia/arquivos/guia-trabalhos-academicos.pdf>>. Acesso em: 22 de mar. de 2017.

ACADEPOL - Academia de Polícia Civil do RS; DAAI - Divisão de Assessoramento para Assuntos Institucionais e Direitos Humanos. **Varição histórica do efetivo de policiais civis do Rio Grande do Sul 1980-2007 e estimativas 2008**. Disponível em: <<http://asdep.com.br/arquivos/estimativo-efetivo-pc.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2017.

ANISTIA INTERNACIONAL. **Relatório anual - Informe 2015/2016**. Disponível em: <https://anistia.org.br/wp-content/uploads/2016/02/Informe2016_Final_Web-1.pdf>. Acesso em: 30 set. 2016.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA. **Lei nº 31-A, de 7 julho 2009 – Lei de Defesa Nacional**. Disponível em: <<https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/345292/details/maximized>>. Acesso em: 20 set. 2017.

BRASIL. **ADI 1.182 do STF**. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266686>>. Acesso em: 05 out. 2017.

BRASIL. **ADI 2.314 do STF**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=64024>>. Acesso em: 19 set. 2017.

BRASIL. **ADI 2827 RS do STF**. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=621461>>. Acesso em: 19 set. 2017.

BRASIL. **ADPF 24 - interrupção de gravidez de feto anencéfalo**: Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo661.htm>>. Acesso em: 30 set. 2017.

BRASIL. **Ato institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm>. Acesso em: 02 out. 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 fev. 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 10 ago. 2017.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm>. Acesso em: 12 abr. 2017.

BRASIL. **Código do Processo Criminal de 1832.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-29-11-1832.htm>. Acesso em: 20 set. 2017.

BRASIL. **Decreto-lei nº 667, de 2 julho 1969.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0667.htm>. Acesso em: 02 out. 2017.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.001, de 21 outubro 1969 – Código Penal Militar.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del1001.htm>. Acesso em: 04 out. 2017.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm>. Acesso em: 12 set. 2017.

BRASIL. **Decreto-lei nº 5.289, de 29 de novembro de 2004 – Organização e administração pública federal da Força Nacional de Segurança Pública.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5289.htm>. Acesso em: 19 nov. 2017.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 88.777, de 30 de setembro de 1983 (R-200).** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d88777.htm>. Acesso em: 04 out. 2017.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 09 out. 2017.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 18, de 5 de fevereiro de 1998.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc18.htm>. Acesso em: 21 ago. 2017.

BRASIL. **Lei 13.022, de 08 de agosto de 2014 - Estatuto Geral das Guarda Municipais.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13022.htm>. Acesso em: 11 nov. 2017.

BRASIL. **Lei nº 261, de 3 de dezembro de 1841 – Reforma do Código de Processo Criminal.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM261.htm>. Acesso em: 20 set. 2017.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Sistema Tributário Nacional.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm>. Acesso em: 28 out. 2017.

BRASIL. **Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007 - PRONASCI (Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania).** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/11530.htm>. Acesso em: 16 out. 2017.

BRASIL. **Ministério da Justiça e Segurança Pública.** Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/>>. Acesso em: 08 nov. 2017.

BRASIL. **Ministério da Justiça e Segurança Pública – O papel dos Municípios na Segurança Pública.** Disponível em: <http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/estudos/sjcvolume1/papel_municipios_seguranca_publica.pdf>. Acesso em: 08 nov. 2017.

CNI - Confederação Nacional da Indústria. **Pesquisa nacional: Retratos da sociedade brasileira: Problemas e prioridades para 2014, em parceria com o IBOPE.** Disponível em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/agenciacni/noticias/2014/02/brasileiro-elege-saude-seguranca-e-educacao-como-prioridades-para-2014-revela-pesquisa-da-cni/>>. Acesso em: 09 nov. 2017.

CONJUR. **Com duzentos anos de história, a Polícia Civil já foi polícia judiciária.** Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2010-ago-09/duzentos-anos-historia-policia-civil-foi-policia-judiciaria>>. Acesso em: 30 set. 2017.

DICIO. **DICIONÁRIO ONLINE DE PORTUGUÊS.** Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/anacronico/>>. Acesso em: 19 set. 2017.

FENAPEF - Federação Nacional dos Policiais Federais. **Ciclo de Polícia Completo.** Disponível em: <<http://www.fenapef.org.br/entenda-o-ciclo-completo-de-policia/>>. Acesso em: 04 mai. 2017.

GOVERNO DO BRASIL. **Segurança Pública é dever de estado.** Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2014/10/seguranca-publica-e-dever-de-estado>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

GRUPO RBS. **ClicRBS Diário de Santa Maria - Governo divulga calendário do concurso com 6,1 mil vagas para BM, Polícia Civil e Bombeiros.** Disponível em: <<http://diariodesantamaria.clicrbs.com.br/rs/geral-policia/noticia/2017/07/governo-divulga-calendario-do-concurso-com-6-1-mil-vagas-para-bm-policia-civil-e-bombeiros-9832845.html>>. Acesso em: 05 ago. 2017.

IBOPE INTELIGÊNCIA. **Pesquisa nacional sobre insegurança.** Disponível em: <<http://www.ibopeinteligencia.com/noticias-e-pesquisas/ibope-inteligencia-realiza-pesquisa-sobre-a-sensacao-de-inseguranca-com-relacao-a-violencia-no-pais/>>. Acesso em: 05 de jun. de 2017.

IBOPE INTELIGÊNCIA. **Retratos da sociedade brasileira – segurança pública.** Disponível em: <<http://www.ibopeinteligencia.com/noticias-e-pesquisas/inseguranca-e-maior-nas-grandes-cidades/>>. Acesso em: 05 de jun. de 2017.

LAZZARINI. Álvaro. **Da Segurança Pública na Constituição de 1988.** Volume 26. Revista de Informação Legislativa, nº 104, outubro de 1989. Disponível em: <www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181942>. Acesso em: 09 out. 2017.

LOUREIRO, Ythalo Frota. **As Polícias Militares na Constituição Federal de 1988: polícia de segurança pública ou forças auxiliares e reserva do Exército.** Jus Navigandi. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/5866>>. Acesso em: 19 set. 2017.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA. **Proposta do Plano Nacional de Segurança Pública.** Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/noticias/plano-nacional-de-seguranca-preve-integracao-entre-poder-publico-e-sociedade/pnsp-06jan17.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Justiça Notícias – Plano Nacional de Segurança prevê integração entre poder público e sociedade.** Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/noticias/plano-nacional-de-seguranca-preve-integracao-entre-poder-publico-e-sociedade>>. Acesso em: 20 mar. 2017.
 OEA - Organização dos Estados Americanos. **Relatório sobre a situação dos direitos humanos no Brasil.** Disponível em: <<http://www.cidh.org/comissao.htm>>. Acesso em: 21 set. 2017.

ONU BR - Organização das Nações Unidas do Brasil. **As violações no sistema prisional brasileiro.** Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/video-exclusivo-as-violacoes-no-sistema-prisional-brasileiro/>>. Acesso em: 30 set. 2017.

OPB - Ordem dos Policiais Brasileiro. **Mortômetro.** Disponível em: <<http://opb.net.br/mortometro.php>>. Acesso em: 21 nov. 2017.

OSP ORG - Observatório de Segurança Pública da UNESP de SP. **Planos de combate à violência.** Disponível em: <<http://www.observatoriodeseguranca.org/seguranca/politicas>>. Acesso em: 14 out. 2017.

PAPILOSCOPIA. **Papiloscopista.** Disponível em: <<http://www.papiloscopia.com.br/>>. Acesso em: 25 mai. 2017.

POLICIA CIVIL - RS. **Efetivo da PC.** Disponível em: <<http://www.policiacivil.rs.gov.br/conteudo/42194/-efetivo-da-pc>>. Acesso em 19 mai. 2017.

PROERD - Programa Educacional de Resistência as Drogas. **Apresentação do programa.** Disponível em: <<https://www.proerdbrasil.com.br/oproerd/oprograma.htm>>. Acesso em: 10 out. 2017.

RIO GRANDE DO SUL. **Efetivo da Brigada Militar ganhará 1.320 novos soldados em julho.** Disponível em: <<http://www.rs.gov.br/conteudo/252557/efetivo-da-brigada-militar-ganhara-1320-novos-soldados-em-julho>>. Acesso em: 20 de mar. 2017.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 10.990, de 18 de agosto 1997 - Estatuto dos Militares Estaduais.** Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legiscomp/arquivo.asp?idNorma=245&tipo=pdf>>. Acesso em: 23 mai. 2017.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 10.993, de 18 de agosto de 1997 – Efetivo da Brigada Militar.** Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repLegisComp/Lei%20n%C2%BA%2010.993.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2017.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 13.970, de 12 de abril de 2012 – Altera Lei 10.993, que fixa o efetivo da Brigada Militar do Estado RS.** Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/13.970.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2017.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei 7.366, de 29 de março de 1980 - Estatuto dos Servidores da Polícia Civil.** Disponível em: <http://arquivonoticias.ssp.rs.gov.br/edtlegis/08057903Estatuto_servidoresPC.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2017.

SENADO FEDERAL. **Senado Notícias - Cinco estados concentram mais de 50% dos recursos do PRONASCI, informa diretora do TCU.** Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2011/04/25/cinco-estados-concentram-mais-de-50-dos-recursos-do-pronasci-informa-diretora-do-tcu>>. Acesso em: 15 out. 2017.

SINDIPOL - Sindicato dos Policiais Civis. **Institucional da Polícia Civil.** Disponível em: <<http://www.sindipol.com.br/site/index.php/269-policia-civil.html>>. Acesso em: 09 out. 2017.

SINDIFISCO NACIONAL – Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil. **O significado do pacto federativo.** Disponível em: <http://www.sindifisconacional.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=21382:o-significado-do-pacto-federativo&catid=45&Itemid=73>. Acesso em: 10 nov. 2017.

SILVA, A. L. P.; DIAS, D. A. Públicos: evolução histórica, definições e tipologias. In: 1º simpósio da LECOTEC, 08, 2008. Bauru - SP. **Anais do I Simpósio de Comunicação e Tecnologias Interativas**, Bauru: FAAC, 2008. Disponível em: <http://www2.faac.unesp.br/pesquisa/lecotec/eventos/simposio/anais/2008_Lecotec_386-403.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2017.

SANTIN, Valter Foletto. **Características de direito ou interesse difuso da segurança pública.** Disponível em: <www.revistajustitia.com.br/artigos/c1zzaa.pdf>. Acesso em: 05 set. 2017.

UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL (Caxias do Sul). **Biblioteca.** Dados do acervo 2017. Disponível em: <<http://www.ucs.br/site/biblioteca/e-books/>> Acesso em: 20 nov. 2017.

WPB – Word Prison Brief. **Dados breves da prisão mundial.** Disponível em: <<http://www.prisonstudies.org/country/brazil>>. Acesso em: 08 ago. 2017.

ALMEIDA, Ildo Enor Rodrigues de. **Insegurança Pública.** 1ª ed. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2010.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito Processual Coletivo Brasileiro**. 1ªed. São Paulo: Saraiva, 2003.

ANJOS, Fernanda Alves dos; KOPITTKKE, Alberto; OLIVEIRA, Mariana Siqueira de Carvalho. **Segurança e participação social: uma agenda por fazer**. 1ª ed. Brasil: Conseg, 2008.

ARAÚJO, Luiz Alberto David, NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

BAUMAN, Zygmunt. **Vida para consumo: a transformação das pessoas em mercadorias**. Tradução Carlos Alberto Medeiros. 1ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008.

BECCARIA, Cesare. **Dos Delitos e das penas**. Tradução: Paulo M. Oliveira. Prefácio: Evatisto de Moraes. 2ª ed. São Paulo: Edipro, 2016.

BOBBIO, Norberto. **Locke e o Direito Natural**. Tradução Sergio Bath; tradução das expressões latinas Janete Melasso Garcia; revisão técnica Dourimar Nunes de Moura. 1ª ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1998.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 21ª ed. São Paulo: Malheiros. 2007.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Comentários à Constituição do Brasil**. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. **Tratado do Direito Administrativo**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1956.

CARVALHO, José Maurício de. **Miguel Reale: ética e filosofia do direito**. 1ª ed. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, **Direito Administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FILOCRE, Lincoln D'Aquino. **Direito de Segurança Pública - Limites Jurídicos para Políticas de Segurança Pública**. 1ª ed. São Paulo: Almedina Brasil, 2010.

GUEDES, Edmundo. **A insolvência da segurança pública no Brasil: unificação das polícias civil e militar**. 1ª ed. Salvador: Bureau, 2003.

JAKOBS, Günther, Meliá Manuel Cancio. **Direito penal do inimigo: noções e críticas**. Organização e tradução: André Luís Callegari, Nereu José Giacomolli. 6ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. 6ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MENDES, Gilmar Ferreira e outros. **Hermenêutica Constitucional e Direitos Fundamentais**. 1ª ed. Brasília: Jurídica, 2002.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

NUCCI, Guilherme Souza. **Direitos Humanos Versus Segurança Pública**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de Direito Penal: parte geral e parte especial**. 1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

LIMA, Renato Sérgio de; PAULA, Liana de. **Segurança pública e violência: o Estado está cumprindo seu papel?** 1ª ed. São Paulo: Contexto, 2016.

ROXIN, Claus. **Política criminal e sistema jurídico-penal**. Tradução Luís Greco. 1ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

SALINERO, André. **Políticas públicas em segurança pública e defesa social**. 1ª ed. Curitiba: InterSaberes, 2016.

SARAIVA, Vicente de Paulo. **Expressões latinas jurídicas e forenses**. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. 31ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SOUZA, César Alberto. **Segurança pública: histórico, realidade e desafios**. 1ª ed. Curitiba: InterSaberes, 2017.

ZAFFARONI, Eugenio Raul. **Em busca das penas perdidas, tradução de Vania Romano Pedrosa e Amir Lopes da Conceição**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

ZAVERUCHA, Jorge. **Frágil Democracia: Collor, Itamar, FHC e dos militares (1990-1998)**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.