



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE GOIÁS
SUPERINTENDÊNCIA DA ACADEMIA ESTADUAL DE SEGURANÇA PÚBLICA
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GERENCIAMENTO DE SEGURANÇA PÚBLICA**

VANTAGENS DA POLÍCIA ÚNICA ESTADUAL

Carlos Caetano Júnior

Orientador: Prof. Me. Marcos César Silva Valverde

7422
00010740



Biblioteca

00010740

9,5

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE GOIÁS
SUPERINTENDÊNCIA DA ACADEMIA ESTADUAL DE SEGURANÇA PÚBLICA
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GERENCIAMENTO DE SEGURANÇA PÚBLICA**

VANTAGENS DA POLÍCIA ÚNICA ESTADUAL

Carlos Caetano Júnior

**Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Universidade Estadual de
Goiás como requisito parcial à obtenção
do título de Especialista em
Gerenciamento de Segurança Pública.**

Orientador: Prof. Me. Marcos César Silva Valverde

Goiânia - GO

2013

Carlos Caetano Júnior

VANTAGENS DA POLÍCIA ÚNICA ESTADUAL

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Universidade Estadual de Goiás como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Gerenciamento de Segurança Pública:

Após a defesa e análise do trabalho de conclusão de curso do candidato supracitado, o mesmo foi considerado:

- APROVADO** com nota final ____.
- REPROVADO** com nota final ____.

Prof. Me. Marcos César Silva Valverde
Universidade Estadual de Goiás

Prof. Esp. José Maria da Silva
Universidade Estadual de Goiás

Goiânia - GO
19/11/2013

VANTAGENS DA POLÍCIA ÚNICA ESTADUAL

SINGLE POLICE FORCE OF AN STATE-MEMBER OF FEDERATION ADVANTAGES

Carlos Caetano Júnior ¹
Marcos César Silva Valverde ²

RESUMO

Objetivamos neste texto demonstrar as vantagens e algumas desvantagens da adoção em nossos estados-membros brasileiros. Apesar deste assunto ter sido muito discutido, onde inúmeros "especialistas em segurança" defendem seus pontos de vista, é uma matéria que encontra campo fértil para estudos e debates, que certamente virão carregados de paixões. Apresentaremos os modelos existentes hoje, falaremos sobre as tentativas de unificação e integração e por fim vamos expor acerca das vantagens e do melhor modelo para a implementação da unificação. É de suma importância descrever as experiências já tentadas em nosso País e o porque de seus fracassos.

PALAVRAS-CHAVE: Polícia Única. Vantagens. Desvantagens. Caminhos.

ABSTRACT

We aimed with this text to show the advantages and a few disadvantages of the creation of a Single Police Force by the Brazilian member-states. Although this subject has been well discussed by many safety specialists that defend their points of view, it is a matter that has got a fertile soil for studies and debates, that certainly will be carried with passion. We are going to present the examples there are nowadays, to talk about the unifications and the integration tries, and, at last, to expose about the advantages and the best way of implementing the unification of Police Forces. It is specially important to describe the already tried experiences carried out in our country and the reasons of their fails.

Keywords: Single Police Force. Advantages. Disadvantages. Ways.

¹ Pósgraduando do Curso de Especialização em Gerenciamento de Segurança Pública da Superintendência da Academia Estadual de Goiás em convênio com a Universidade Estadual de Goiás

² Orientador: Prof. Me. Marcos Valverde, Polícia Civil do Estado de Goiás.

INTRODUÇÃO

Neste trabalho o autor procura dar ao leitor uma noção dos aspectos da implementação da polícia única em nossos estados membros brasileiros, órgãos que estão previstos no artigo 144 da Constituição Federal – C.F.

Ele demonstra ser factível a unificação, porém apresentando as dificuldades vantagens e desvantagens. De fato há entraves, e se pode identificar as formas de serem superados.

Por se tratar de tema extremamente discutido, onde vários debates foram realizados, porém não esgotados e dado a natureza deste escólio, nos limitaremos a aprofundar nos aspectos das dificuldades práticas da unificação e suas vantagens para nossa combalida sociedade, que se encontra tão achacada pelo crime.

Para exercer seu poder o Estado utiliza-se de Poder de Polícia, que é uma forma dele agir diante dos particulares, muitas vezes restringindo direitos particulares em detrimento dos interesses da coletividade, senão vejamos o que nos ensina José dos Santos Carvalho Filho:

A expressão **poder de polícia** comporta dois sentidos, um amplo e um estrito. Em sentido amplo, poder de polícia significa toda e qualquer ação restritiva do Estado em relação aos direitos individuais. Sobreleva nesse enfoque o função do Poder Legislativo, incumbido da criação do **ius novum**, e isso porque apenas as leis, organicamente consideradas, podem delinear o perfil dos direitos, esclarecendo ou reduzindo o seu conteúdo. É princípio constitucional o de que **"ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei"** (art. 5º, II, CF).

Em sentido estrito, o poder de polícia se configura como atividade administrativa, que consubstancia, como vimos, verdadeira prerrogativa conferida aos agentes da Administração, consistente no poder de restringir e condicionar a liberdade e a propriedade...

...Apenas com o intuito de evitar possíveis dúvidas em decorrência da identidade de vocábulos, vale a pena realçar que não há como confundir **polícia-função** com **polícia-corporação**: aquela é a função estatal propriamente dita e deve ser interpretada sob o aspecto material, indicando atividade administrativa; esta, contudo, corresponde à ideia de órgão administrativo, integrado nos sistemas de segurança pública e incumbido de prevenir os delitos e as condutas ofensivas à ordem pública, ... a polícia-corporação executa frequentemente funções de polícia administrativa, mas a polícia-função, ou seja, a atividade oriunda do poder de polícia, é exercida por outros órgãos administrativos além da corporação policial.

Ao estudo ora apresentado interessa a polícia-corporação, que no âmbito estadual é exercido pelas polícias civis e militares, e no federal, pelas polícias federal, rodoviária federal e ferroviária federal. Já nos municípios existem as guardas municipais, as quais competem a guarda e vigilância do patrimônio público dos municípios.

Ainda mais, acerca da instituição "POLÍCIA", conforme conhecemos, suas origens nos primórdios de nossa civilização ocidental e de nossa Nação (Machado):

O exercício da atividade policial é função tão antiga que se perde na noite dos tempos. Nos seus primórdios, a polícia confundia-se com a magistratura estatal, tanto que seus juizes eram investidos de poderes de capitão. E seus capitães, antes de sua integração pelo próprio Estado, investidos de poderes de juiz. Numa certa quadra da evolução da História Universal, ambos juizes e capitães, prendiam e julgavam, sendo certo, porém que a manutenção do condenado em calabouço dependia, sempre, do capricho, ou da vontade imperial, de príncipes e de reis, supostos depositários divinos de ilimitados poderes de vida e de morte sobre seus súditos.

Complementa a ideia o raciocínio trazido acerca dos papéis das instituições policiais conforme se extrai do seguinte escólio (Macedo):

A presença das forças policiais significa a preservação da ordem pública, o respeito aos direitos fundamentais do cidadão, que são essenciais para a existência do Estado democrático de Direito. A violação desses princípios, o uso indevido da força ao lado do abuso, levam a responsabilidade do Estado e de seus agentes, art. 37, § 6.º, da C. F. As corporações policiais devem inspirar no cidadão confiança, para a efetiva aplicação da lei, e cumprimento das decisões judiciais e administrativas.

Sabemos, ao certo, que polícia é um conceito amplo de forças estatais, donde a *longa manus* se manifesta pelas mais variadas instituições. Eis que se trata de manifestações do príncipe para disciplinar as relações de seus cidadãos ou outros que eventualmente convivam em determinada nação.

Por atuar preventivamente ou repressivamente, os variados órgãos possuem determinados campos de atuação, e ainda, deve-se considerar o País em que se organiza, não havendo um padrão único em âmbito mundial, mesmo nos continentes ou regiões, podendo ocorrer determinadas semelhanças por questões históricas.

Dependendo de sua natureza, interesse ou campo de atuação pode receber diversas denominações. O autor em viagem à Itália no ano de 2010, conversando com nativos soube que a existe a *guarda* de finanza, poderosíssima instituição que atua no campo fiscal, possuindo muita autonomia, pois cuida para evitar evasões de divisas ou sonegações aos cofres daquele Nação. Já no Brasil, essas atividades parcialmente são por agentes do fisco federal, estadual e municipal, com apoio das forças policiais.

Noutras nações vê-se diferentes formatações de polícia, sendo que este vocábulo ficou consagrado em nosso País como as polícias descritas pela Carta Magna, apesar de que vários órgãos exercem o poder de polícia, a exemplo dos órgãos de vigilância sanitária, fisco, departamentos de posturas dos municípios, Procon, dentre outros.

Conforme posto, a consagração da expressão polícia veio no Artigo 144, da Constituição Federal, que trata da Segurança Pública, a qual passamos a transcrever literalmente:

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.

Ou seja, no Brasil, a Constituição da República estabeleceu no seu artigo 144 uma excêntrica divisão de tarefas, na qual cabe à Polícia Militar realizar o policiamento ostensivo, enquanto resta à Polícia Civil a investigação policial. Esta existência de duas polícias, por óbvio, não só aumenta em muito os custos para os cofres públicos que precisam manter uma dupla infraestrutura policial, mas também cria uma rivalidade desnecessária entre os

colegas policiais que seguem duas carreiras completamente distintas. O jovem que deseja se tornar policial hoje precisa optar de antemão entre seguir a carreira de policial ostensivo (militar) ou investigativo (civil), criando um abismo entre cargos que seriam visivelmente de uma mesma carreira.

Destarte, podemos observar que a expressão “POLÍCIA”, apesar de representar um poder do Estado, em nossa cultura ficou consagrado como os órgãos de segurança listados no artigo supra, os quais são materializados em corporações.

OBJETIVOS

O objetivo do presente trabalho é apresentar aos interessados no assunto as linhas iniciais acerca do assunto em discussão, qual seja, dificuldade de se unificar as forças policiais estaduais e as vantagens decorrentes desta junção, visto que compreendendo as barreiras torna-se mais fácil encontrar as soluções.

Aspectos históricos são de extrema importância para o entendimento deste tema que é recorrente nas esferas policiais, isso considerando que as mudanças propostas podem atingir vários nichos de poder e tranquilidade, vez que vários grupos estão acomodados em determinados locais.

Ademais, as mudanças sempre fere suscetibilidades, e vários dirigentes estão acostumados naquelas atividades e em como *fazer polícia*, e quebrar paradigmas poderiam retirá-los da zona de conforto. Nota-se que mudanças sempre causam angústias, desconfortos e movimentam as pessoas, e muitas delas preferem ficar como estão, não visualizando os benefícios para toda a sociedade.

MATERIAIS E MÉTODOS

Foram utilizadas para o presente acerca do tema apresentado, análise de artigos, conhecimento do autor, dado sua longa experiência em ambas as corporações, revisão de bibliografia.

Também, foram entrevistados vários profissionais de ambas as instituições, onde colheu-se informações acerca do tema proposto, os quais foram anotados e submetidos a análise..

Os ambientes da elaboração do presente, em sua maioria foram nas repartições policiais, donde foram entrevistados servidores e efetivamente produziram-se os textos afetos à matéria.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Sabedores que no âmbito estadual co-existem duas corporações denominadas "POLÍCIA", quais sejam - Polícia Militar - a qual é força auxiliar das Forças Armadas, estando subordinada ao Poder Executivo local, exerce as funções de polícia administrativa, e é responsável pelo policiamento ostensivo e pela preservação da ordem pública, conforme consagrado em nosso ordenamento jurídico, inclusive com ditame constitucional; - Polícia Civil - a qual também é denominada Judiciária, é a instituição encarregada da apuração das infrações penais, lavora repressivamente, na fase que antecede ao processo penal, sendo essencial e vinculada ao Poder Judiciário, entretanto, apesar das funções, também é vinculada ao Poder Executivo.

Portanto, como se vê cada uma possui um campo delimitado de atuação, eis que vem tratado em sede constitucional, bem como em farta legislação infra-constitucional.

Apesar da clara separação de atividades, vem-se observando a sobreposição de funções, com a invasão da seara da outra corporação, isto causando em muitas ocasiões situações de anacronismo, visto que ambas as instituições deveriam zelar pela manutenção da ordem pública, mas se colocam em posições prejudiciais à sociedade, com disputas inadequadas, ciúmes e vaidades, apesar de que com a gestão de poucos recursos e falta de um planejamento a longo prazo vem fazendo um trabalho altamente relevante.

Podemos observar que a Polícia Militar a cada dia vem aumentando seu efetivo de policiais de investigação, apesar de não possuir essa denominação, eis que travestidos de serviço de inteligência, são os consagrados P2, herança do regime militar que governou na ditadura por décadas.

Em contrapartida a Polícia Civil, vem criando grupos táticos, com viaturas, equipamentos e até fardamento, invadindo assim, a função da polícia administrativa, e em certas ocasiões promove blitz com natureza análoga aos militares.

Com a derrocada da ditadura militar, que governou nosso País, do final da década de sessenta, até início dos anos oitenta, herdamos a formatação das polícias atuais, sendo que o modelo vem sendo duramente criticado, haja vista suas imperfeições, donde refletem até hoje aspectos sombrios dos "porões da ditadura", sendo que em quartéis e delegacias eram cometidas barbáries, como torturas e assassinatos.

Na edição da Constituição Federal, de cinco de outubro de mil novecentos e oitenta e oito, a *Constituição Cidadã*, repetiu-se a fórmula das duas polícias nos estados membros, sendo que naquele momento, dado as condições históricas não havia ambiente pra mudanças mais radicais, eis que a sombra das Forças Armadas ainda era muito forte.

Com o controle do poder civil sendo retomado lentamente, isso com a criação do Ministério da Defesa, em âmbito federal e criação e/ou consolidação das secretarias de seguranças públicas nos estados, pensou-se na reforma das polícias. Várias ideias surgiram como a desmilitarização da polícia militar, mudança da polícia civil para o âmbito do Judiciário, união das duas polícias estaduais, liberdade para cada estado definir o modelo a ser adotado, dentre várias ideias.

Ademais, existe resistência por componentes da polícia civil, mormente sua direção, pois pensam que aqui poderia ser como nos EUA, na Inglaterra e em outros países que adotam o sistema anglo-saxão, onde as polícias são compostas exclusivamente por civis e são de ciclo completo, isto é, o policial ingressa na carreira para realizar funções de policiamento ostensivo e, com o

passar do tempo, pode optar pela progressão para os setores de investigação na mesma polícia.

O pensamento que mais encontrou coro foi o de unificação das policias, sendo que inicialmente precisaria de modificar o texto constitucional, especificamente o Artigo 144, que trata da segurança pública, haja vista que o texto da Carta Magna prevê taxativamente, onde trata da segurança pública, os órgãos que compõe o aparato policial da União e estados membros, com a definição de suas funções.

Pode se observar que recebeu tratamento especial as forças policiais, eis que reservado um capítulo inteiro para tratar de tão relevante assunto. Nota-se que o constituinte teve o cuidado de lhe dar um tratamento impar ao assunto em comento, não efetuando mudanças radicais de como estava sendo executada as atividades pelas condições que naquele instante não estavam tão favoráveis como gostaria que fosse, isso baseado no acompanhamento pessoal que tivemos daquele momento importante do início da retomada da democracia em nosso País.

Acontece que com a volta da democracia os militares puderam se integrar no sistema eleitoral, podendo votar e ser votados, à exceção dos conscritos, que são aqueles militares em início de carreira, os conhecidos recrutas, desta forma quando o Estado retomou as rédeas da democracia, e pensou em modificar as policias, de forma anacrônica, a polícia já estava instalada na política, com representantes nas esferas federal, estadual e municipal, principalmente nas casas legislativas.

Os parlamentares representantes de estamentos policiais, na maioria egressos de entidades sindicais, lutam bravamente para manter o status de suas corporações, temendo desagradar seu eleitorado, os quais não querem perder seus privilégios.

Também, encontram eco nos representantes das Forças Armadas, das quais as forças estaduais militares ostentam a condição de forças auxiliares, e certamente raciocinam que se for retirado aquela condição perderão mais espaço do que já perderam.

Outro aspecto é o de que determinados políticos empodeirados temem perder a influência nas corporações, visto que o sistema atual lhe são convenientes, donde aspectos como ascensão na carreiras e lotações, dentre outras, que poderiam sofrer suas influências, deixariam de existir, levando a diminuir sua influência naqueles órgãos.

Há ainda, os que argumentam que o sistema atual é mais adequado, pois a unificação traria resultados nefastos, como a posição que passamos a transcrever (Costa):

Essa pretensão de unificação total e irrestrita virou um verdadeiro transtorno obsessivo compulsivo de alguns que sempre ficaram à espreita, tamanha a desfaçatez da proposta, até que qualquer coisa relacionada à segurança pública fosse aventada...

... especialistas que aparecem em cada esquina insistem no discurso repetitivo de que a desmilitarização deve ser seguida de uma imediata unificação da Polícia Militar (desmilitarizada apenas no nome) com a Polícia Judiciária (Polícia Civil) e, se não bastasse, da unificação também todas as carreiras policiais.

Com a devida *venia* às opiniões dos especialistas que defendem panaceias desse jaez, mas esse discurso é frágil e perigoso...

Devemos atentar para o fato de que a Polícia Judiciárias de formação civil desde a sua instituição pela Constituição de 1988, com formação humanística e atuação subordinada aos ditames da lei, possui hoje um quadro de servidores consideravelmente menor que o das polícias militares.

Um exemplo claro de que a proposta de unificação não opera milagres é o fato de que nos Estados Unidos existem mais de 17 mil agências policiais, sendo aproximadamente 12.300 departamentos de polícia municipais e de condados, 3.100 xerifados, além das polícias estaduais...

Com o fracasso dos projetos de unificação, partiu-se para políticas de integração, com criação de academias unificadas, funcionamento de ambas as instituições, civis e militares, nos mesmos prédios, ações conjuntas e outras tentativas de aproximação, algumas hoje ainda em curso.

Pelos resultados, mesmo com bastante esforços de muitos servidores de ambas as forças, as resistências as tem suplantado. Eis que a falta de uma doutrina específica, um planejamento a longo prazo e com as peculiaridades de cada uma das instituições, entendemos que tende a fracassar, sendo que várias tentativas foram e estão sendo frustradas.

Há céticos e discordantes do movimento de unificar as polícias estaduais, alegando que se criaria uma "super-força", muito agigantada, e que por questões de corporativismos poderia haver maiores prejuízos para a sociedade, o que ousamos discordar, haja vista, a existência de órgãos de controle externo já existentes e que poderiam ser aperfeiçoados, com a implementação ou reforço de corregedoria autônoma, ligada diretamente à secretaria de segurança pública, e que poderia ter até uma composição mista com participação de membros da sociedade organizada.

O que se extrai, é a existência de nichos de poder, donde uma casta se locupleta e teme perder as benesses do poder que seu cargo lhe proporciona, querendo manter a qualquer custo os privilégios os quais mantém, deixando de pensar nos prejuízos de toda a sociedade, os quais percebemos começa a ser sentido por todos, com os índices de violência beirando ao absurdo.

Esquecem que as vantagens de uma polícia exclusivamente civil são muitas e, se somadas, a unificação das polícias ostensiva e investigativa em uma única corporação de ciclo completo só traz benefícios para os policiais, em termos de uma carreira mais atrativa, e aos cidadãos, com um policiamento único e mais funcional.

Pelo que consta tramita no Senado da República a Proposta de Emenda à Constituição nº 102/2011, de autoria do senador Blairo Maggi (PR/MT), que, se aprovada, permitirá aos estados unificarem suas polícias em uma única corporação civil de âmbito estadual, representando um avanço imensurável na política de segurança pública brasileira, além de uma melhor aplicação do dinheiro público, que não mais terá que sustentar duas infraestruturas policiais distintas e, algumas vezes, até mesmo concorrentes.

Determinadas pessoas das corporações não percebem que a unificação das polícias também possibilitaria uma carreira policial bem mais racional do que a que temos hoje. O policiamento ostensivo é bastante desgastante e é comum que, à medida que o policial militar envelhece, ele acabe sendo designado para atividades que exijam menor vigor físico.

Como atualmente existem duas polícias e, portanto, duas carreiras policiais distintas, os policiais militares acabam sendo designados para tarefas internas, típicas de auxiliar administrativo, mas permanecem recebendo a mesma remuneração de seus colegas que arriscam suas vidas nas ruas. Com a unificação, ocorreria o que acontece na maioria das polícias do mundo: ele seria promovido para o cargo de detetive e sua experiência como policial ostensivo seria muito bem aproveitada na fase de investigação.

Seguindo este raciocínio para suprir os cargos administrativos meramente burocráticos, bastaria fazer concursos para auxiliares administrativos que requerem vocação, habilidades e treinamento bem mais simples daqueles exigidos de um policial.

Temos também de considerar que a unificação das polícias acabaria também com os julgamentos de policiais pela Justiça Militar. Pelo atual sistema, os crimes praticados por policiais militares em serviço (exceto crimes dolosos contra a vida de civis) são julgados não pelo juiz criminal comum, mas pela Justiça Militar, em uma clara violação do princípio republicano da isonomia.

CONCLUSÃO

A unificação das polícias é um problema a ser enfrentado pela sociedade, pois suas vantagens superam em muito suas desvantagens. Os problemas de sua concretização são perfeitamente superáveis e é uma necessidade.

A criação de uma nova polícia implica a resolução dos conflitos entre seus dirigentes atuais, sendo a melhor solução o aproveitamento do quadro atual em funções semelhantes na polícia única e com o ingresso, através de concurso público único, de novos servidores aptos a operar em ambos os seguimentos suavizaria a transição, já que os policiais egressos das forças atuais, num primeiro momento, continuariam desempenhando as mesmas funções, sob o mesmo comando.

REFERÊNCIAS

MACHADO, Antônio Carlos de Castro, QUEIROZ, Carlos Alberto Marchi. A Nova Polícia. Revista A Força Policial, São Paulo, nº 10, p. 47, abr./maio/ jun., 1996.

MACEDO, Murilo de. Segurança Pública – Política. Revista da ADPESP, São Paulo n.º 14, p.63, 1987.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. Editora Lumen Juris. 20ª Edição, revista, ampliada e atualizada. São Paulo-SP. p. 69/70. 2008.

COSTA, Thiago Frederico de Souza, Revista Consultor Jurídico, 10 de outubro de 2013. Visualizada na internet no dia 30/10/2013, no sítio: www.conjur.com.br/