

FIC - FACULDADES INTEGRADAS DE CARATINGA

RANGEL ESTEVAM DE ARAÚJO BONFÁ

**A PROPOSTA DE UNIFICAÇÃO ENTRE AS POLÍCIAS  
CIVIL E MILITAR:**

**Uma análise da (in) constitucionalidade da PEC  
nº430/09**

BACHARELADO EM DIREITO

FIC-MG

2014

FIC - FACULDADES INTEGRADAS DE CARATINGA

RANGEL ESTEVAM DE ARAÚJO BONFÁ

**A PROPOSTA DE UNIFICAÇÃO ENTRE AS POLÍCIAS  
CIVIL E MILITAR:**

**Uma análise da (in) constitucionalidade da PEC  
nº430/09**

Monografia apresentada à banca examinadora da Faculdade de Direito das Faculdades Integradas de Caratinga – FIC, como exigência parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do professor Ivan Lopes Sales.

CARATINGA - MG

2014

*Suba o primeiro degrau com fé. Não é necessário que você veja toda a escada. Apenas dê o primeiro passo.*

*(Martin Luther King)*

## **DEDICATÓRIA**

Dedico primeiramente a Deus, por ter me abençoado em toda trajetória escolar, e me proporcionado o acesso ao ensino superior, que sempre foi um sonho.

Ao meu pai Vander, e a minha Mãe Wanderlane, por toda dedicação, atenção, apoio, por não medirem esforços para me proporcionar a realização deste sonho.

Aos meus familiares que sempre me incentivaram e apoiaram.

A todos meus amigos que estiveram torcendo por mim, de forma especial, aqueles companheiros de faculdade que caminharam juntos a mim, e se tornaram verdadeiros irmãos.

## RESUMO

Muito se tem falado na instituição das Polícias dos Estados, pela via da unificação das Polícias Civil e Militar. Existe uma Proposta de Emenda Constitucional, que está aguardando apensação na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania na Câmara dos Deputados, a PEC nº430/09, que vem propor essa unificação através da criação de uma só polícia. Porém, essa proposta vem sugerindo à alteração do art. 144 da CR/88, que em seus parágrafos 4º e 5º, diz a respeito da competência das Polícias Civil e Militar dos estados, sendo que a PEC nº430/09, sugere a criação da “Polícia do Estado”, e não haveria mais a distinção entre Polícia Civil ou Militar. Essa proposta de emenda constitucional fere o princípio da eficiência, haja vista que, prejudicaria a melhoria da qualidade da prestação do serviço de segurança pública, causando tamanha desordem nestes órgãos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Princípio da Eficiência; Segurança Pública; Polícia Civil; Polícia Militar;

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	06
<b>CONSIDERAÇÕES CONCEITUAIS</b> .....	08
<b>CAPÍTULO I – A SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL</b> .....	10
1.1 HISTÓRIA DAS POLÍCIAS .....	10
1.2 POLÍCIA CIVIL .....	13
1.3 POLÍCIA MILITAR .....	17
<b>CAPÍTULO II – A POLÍCIA NO MUNDO</b> .....	22
<b>CAPÍTULO III – CICLO COMPLETO DE POLÍCIA</b> .....	27
<b>CAPÍTULO IV – INCONSTITUCIONALIDADE DA PEC Nº430/09</b> .....	33
4.1 PEC Nº430/09 E À AFRONTA AO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA .....	33
4.2 INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL .....	41
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	47
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	49
<b>ANEXOS</b> .....	54

## INTRODUÇÃO

A presente monografia, sob o tema “A proposta de unificação das Polícias Civil e Militar: uma análise da (in) constitucionalidade da PEC nº430/09”, tem por objetivo demonstrar a inconstitucionalidade da PEC supracitada, uma vez que essa proposta fere o princípio da eficiência e prejudica a prestação do serviço de segurança pública pela Administração Pública, ferindo então o princípio da eficiência. Dessa forma, levanta-se como problema, se a PEC nº430/09, ao propor a instituição das Polícias dos Estados pela via da unificação das Polícias Civil e Militar, é inconstitucional ao julgar a alteração do art. 144 da CR/88, ferindo o princípio da eficiência.

A esse respeito, tem-se como metodologia para o desenvolvimento da presente monografia, o método de pesquisa teórico-dogmática, pesquisando bibliografias, discutindo temas, fazendo leitura doutrinária, de natureza teórica. Haverá também neste estudo, interdisciplinaridade, onde será buscado conteúdos nas matérias de Direito Administrativo e Direito Constitucional, além da transdisciplinaridade, que buscará pesquisar sobre princípios no direito administrativo, tal como o princípio da eficiência, e a segurança pública na Constituição da República/88.

Como marco teórico da monografia em epígrafe, tem-se as ideias sustentadas por Alexandre de Moraes, que explica:

[...] O princípio da eficiência é o meio pelo qual o administrador público deve buscar a melhor qualidade dos serviços prestados pela Administração Pública aos seus administrados. Verifica-se, dessa forma, o aspecto externo do princípio da eficiência. Assim, não só abrange a qualidade externa, mas também a qualidade interna na atividade administrativa. Um dos objetivos fundamentais do princípio da eficiência é inserir no âmbito da Administração Pública postulados geralmente identificados na administração privada, com o intuito de transformar a administração burocrática em administração gerencial. Busca-se ainda, inclusive, estabelecer normas de proteção dos administrados no que tange aos serviços públicos prestados pelo Estado, dando-lhes meios de tutela dos seus direitos e formas de representação em razão da má qualidade, demora ou ausência dos serviços<sup>1</sup>.

A partir de então, encontra-se substrato à confirmação da hipótese que, a PEC nº430/09 deve ser considerada inconstitucional, do ponto de vista material, haja

---

<sup>1</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 29 ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 167.

vista que a proposta de unificação das Polícias Civil (de natureza judiciária) e Militar (de natureza administrativa), prejudica a melhoria da qualidade da prestação do serviço público. Desse modo, além de deflagrar lesão ao princípio da eficiência, também prejudica o exercício da segurança pública.

Neste sentido, a presente monografia será dividida em quatro capítulos distintos. No primeiro deles, intitulado “A Segurança Pública no Brasil”, pretendendo-se destacar os seus órgãos no Brasil, de forma especial as Polícias Civil e Militar, no qual será abordada a história das polícias, suas funções e formas de atuação.

Já no segundo capítulo, denominado “A Polícia no mundo” será destacado as polícias em outros países, suas estruturas, e formas de atuação.

O terceiro capítulo, denominado “Ciclo completo de Polícia”, abordará o assunto em que se discutirá se as funções de prevenção e repressão devem ou não ser realizadas por uma única instituição policial.

Por derradeiro, o quarto capítulo, a saber “Inconstitucionalidade da PEC nº430/09”, abordará o princípio da eficiência, e a inconstitucionalidade material da presente PEC, encerrando-se então as discussões pretendidas.

## CONSIDERAÇÕES CONCEITUAIS

Tendo em vista a importância da temática acerca da proposta de unificação das polícias Civil e Militar, é fundamental a análise de alguns conceitos centrais com o objetivo de investigar os impactos que essa unificação causaria a sociedade.

Nesse propósito, devem ser considerados os seguintes conceitos, dentre os quais se incluem “princípio da eficiência”; o serviço público prestado pelo estado da “segurança pública”; um importante órgão da segurança pública que é a “Polícia Civil”, e por último outro importante órgão da segurança pública sendo ela a “Polícia Militar”.

Deparamo-nos então, com o princípio da eficiência, que se encontra diretamente ligado no presente contexto. Para Alexandre de Moraes, o conceito de princípio da eficiência é:

[...] onde o administrador público deve buscar a melhor qualidade dos serviços prestados pela Administração Pública aos seus administrados. Verifica-se, dessa forma, o aspecto externo do princípio da eficiência. Assim, não só abrange a qualidade externa, mas também a qualidade interna na atividade administrativa. Um dos objetivos fundamentais do princípio da eficiência é inserir no âmbito da Administração Pública postulados geralmente identificados na administração privada, com o intuito de transformar a administração burocrática em administração gerencial. Busca-se ainda, inclusive, estabelecer normas de proteção dos administrados no que tange aos serviços públicos prestados pelo Estado, dando-lhes meios de tutela dos seus direitos e formas de representação em razão da má qualidade, demora ou ausência dos serviços<sup>2</sup>.

Assim, em se tratando de prestação de serviço público prestado a sociedade, a segurança pública é um deles, e tem ligação direta com as forças policiais. De acordo com Valter Foleto Santin, a segurança pública:

[...] é um serviço público a ser prestado pelo Estado. O cidadão é o destinatário desse serviço. Atividade pertinente aos órgãos estatais, e a comunidade como um todo, realizada com o fito de proteger a cidadania, prevenindo e controlando manifestações da criminalidade e da violência, efetivas ou potenciais, garantindo o exercício pleno da cidadania nos limites da lei<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 29 ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 167.

<sup>3</sup> SANTIN, Valter Foleto. **Controle judicial da segurança pública: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime**. 5 ed. São Paulo: RT, 2004, p. 128.

Com relação a segurança pública, um importante órgão que podemos citar é a Polícia Civil, que tem seu importante papel em relação à apuração de infrações penais. Diogo de Figueiredo Moreira Neto, conceitua “Polícia Civil” da seguinte forma:

[...] é ramo especificamente voltado à elucidação de delitos e seus autores, com atuação predominantemente voltada às pessoas, à sua liberdade de ir e vir. De acordo com a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 144, a Polícia Civil é instituição histórica, tipicamente brasileira, que exerce função de polícia judiciária, nas unidades federativas do Brasil, cuja função é o exercício da segurança pública para a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio<sup>4</sup>.

Outro órgão de tamanha importância na segurança pública que podemos citar é a Polícia Militar, que tem sua função de polícia ostensiva, promovendo a ordem pública. Luiz Otávio de Oliveira Amaral entende como conceito de Polícia Militar o seguinte, “originariamente, é um conjunto de funções necessárias ao funcionamento e à conservação da Cidade-estado. Corporação que exerce o poder de polícia garantindo a segurança, a ordem e a lei no seu seio”<sup>5</sup>.

Portanto, teremos durante o desenvolvimento deste trabalho argumentos a respeito do tema proposto que contribuirá para uma conclusão mais fundamentada acerca da matéria.

---

<sup>4</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. 16 ed. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p.104.

<sup>5</sup> AMARAL, Luiz Otavio de Oliveira. **Direito e Segurança Pública - A juridicidade operacional da polícia**. Editora Consulex. Brasília, 2003, p. 28.

## CAPÍTULO I – A SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

A segurança pública é um tema que sempre levanta debate no cenário político brasileiro, atualmente e merecidamente vem ganhando espaço no mundo acadêmico, sendo esta considerada fundamental e principal desafio aos estados brasileiros. Para Valter Foletto Santin, a segurança pública “é um serviço público prestado pelo Estado, realizado com o fito de proteger a cidadania, prevenindo e controlando manifestações da criminalidade e da violência, efetivas ou potenciais, garantindo o exercício pleno da cidadania nos limites da lei<sup>6</sup>”.

Para que ocorra essa proteção da cidadania e o controle das manifestações de criminalidade e violência, o estado conta com alguns órgãos que estão elencados no art. 144 da CR/88, estando claro neste dispositivo que a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, sendo ela composta pela Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícias Civis, Polícias Militares e Corpo de Bombeiros Militares, e por meio desses órgãos de segurança pública, o Estado procura impor a ordem expandida no sistema legal. A segurança está também presente no Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais da CR/88, tanto no caput do artigo 5º, quanto do artigo 6º, como direito individual, coletivo e também social.

### 1.1. HISTÓRIA DAS POLÍCIAS

A palavra “polícia” é de origem grega “politeia”, vindo a passar para o latim “politia”, tendo o sentido à época, como sendo “governo de uma cidade, administração, forma de governo”. Com o passar do tempo obteve um sentido próprio, passando a ser entendida como a prestação de serviço do governo onde o cidadão é o destinatário, enquanto exerce sua função de tutela da ordem jurídica, assegurando a tranquilidade pública e a proteção da sociedade<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> SANTIN, Valter Foletto. **Controle judicial da segurança pública: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime**. 5 ed. São Paulo: RT, 2004, p. 97.

<sup>7</sup> CAMPOS, José de Deus de Sousa. **A influência da cultura organizacional na gestão da Polícia Militar do Piauí**. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,a-influencia-da-cultura-organizacional-na-gestao-da-policia-militar-do-piaui,50534.html>. Acesso em: 09 set 2014.

Guido Zanobini, conceitua “polícia” da seguinte forma:

[...] atividade da administração pública dirigida a concretizar, na esfera administrativa, independentemente da sanção penal as limitações que são impostas pela lei a liberdade dos particulares ao interesse da conservação da ordem, da segurança geral, da paz social e de qualquer outro bem tutelado pelos dispositivos penais<sup>8</sup>.

No Brasil, a ideia de polícia surgiu em 1500, quando D. João III resolveu usar um sistema de capitanias hereditárias, concedendo uma carta régia a Martim Afonso de Souza para estabelecer a administração, promover a justiça e organizar o serviço de ordem pública da forma que achasse melhor, em todas as terras em que conquistasse. Estudos mostram que em 1530, a polícia brasileira iniciou suas atividades, promovendo Justiça e organizando os serviços de ordem pública.

Assim, o modelo policial adotado no Brasil seguia o medieval português, no qual as funções de polícia e judicatura se completavam. A estrutura era composta de figuras como o Alcaide-Mor, que era o juiz ordinário com atribuições militares e policiais, pelo Alcaide Pequeno, que era o responsável pelas diligências noturnas visando prisões de criminosos, e pelo Quadrilheiro, sendo este o homem que jurava cumprir os deveres de polícia. O Alcaide Pequeno coordenava o policiamento urbano, auxiliado pelo escrivão da Alcaldaria e por quadrilheiros e meirinhos, antigo oficial de Justiça. As diligências noturnas eram combinadas em reuniões diárias na casa do Alcaide Pequeno, e eram também acompanhadas pelo escrivão, que registrava as ocorrências enquanto quadrilheiros e meirinhos faziam diligências pela cidade, seguindo as instruções recebidas nas reuniões.

Vinicius Cranek Gagliardo, explica que:

Através de um alvará régio em 1808, D. João VI criou o cargo de Intendente Geral de Polícia da Corte e nomeou o desembargador Paulo Fernandes Viana para exercer o cargo, iniciando-se, assim, uma série de grandes modificações no organismo policial. Paulo Fernandes Viana criou através de um aviso em 1810, o Corpo de Comissários de Polícia, que só se tornou realidade por força de uma portaria do Intendente Geral de Polícia, Francisco Alberto Teixeira de Aragão, em 1825. De 1808 a 1827, as funções policiais e judiciárias permaneceram acumuladas, mas com a

---

<sup>8</sup> ZANOBINI, Guido. **Curso de derecho administrativo: parte general**. Buenos Aires: Arayú, 1954, p. 403.

promulgação do Código de Processo Criminal do Império, a organização policial foi descentralizada<sup>9</sup>.

Em 1841, a Intendência Geral de Polícia foi extinta, criando-se o cargo de Chefe de Polícia, ocupado até 1844 por Euzébio de Queiroz Coutinho Matoso Câmara. Uma lei de dezembro de 1841 proporcionou uma mudança radical, com a criação, em cada província e também na Corte, de uma Chefatura de Polícia. Nela, o Chefe de Polícia passou a ser auxiliado por delegados e subdelegados de Polícia.

Carlos Alberto de Sousa, diz que:

Em 1842, o regulamento nº120 definiu as funções da polícia administrativa e judiciária, colocando-as sob a chefia do Ministro da Justiça. A Força Policial da Corte é reorganizada em 1866 com o Decreto nº3.598 e dividida em dois Corpos, um militar e um paisano ou civil, inicialmente denominada Guarda Urbana, sob as ordens imediatas do Chefe de Polícia, incumbida da vigilância continuada da cidade e dividida em tantas companhias quantas forem os distritos das subdelegacias. Em 1871, a Lei n.º 2.033, regulamentada pelo Decreto n.º 4.824 do mesmo ano, foi reformado o sistema adotado pela Lei n.º 261, separando-se Justiça e Polícia de uma mesma organização e proporcionando inovações que perduram até hoje, como a criação do Inquérito Policial<sup>10</sup>.

E nesse contexto histórico, polícia e repressão, são duas palavras que estão impregnadas de forma consideravelmente desagradável no Brasil após a Ditadura Militar (1964 a 1985). Repressão era um conceito único de atuação dos órgãos de segurança pública, ligados diretamente com a tortura e o desaparecimento de opositores ao regime de governo ditatorial. A Polícia não consistia na verdade, em um órgão de conservação e de garantia da paz e da tranquilidade pública, era na verdade, órgão de repressão, percebida no aspecto pejorativo.

Mesmo extinta, a ditadura ainda permanece na lembrança e no consciente da sociedade. No que diz respeito à repressão especificamente, é ela uma das diversas formas de performance da segurança pública. Os órgãos policiais operam de maneira preventiva e repressiva, tanto uma quanto outra, em quaisquer dos casos, buscam o efetivo cumprimento da lei. Dessa forma, assim como explica Carlos Neves Duarte, “o conceito de reprimir, vem a ser nada mais e nada menos do que

<sup>9</sup> GAGLIARDO, Vinicius Cranek. **Uma Paris dos Trópicos? Perspectivas da Europeização do Rio de Janeiro na primeira metade do oitocentos.** Disponível em: <<http://www.franca.unesp.br/Home/Pos-graduacao/vinicius-c-gagliardo.pdf>>. Acesso em: 10 set 2014.

<sup>10</sup> SOUSA, Carlos Alberto de. **As Guardas Cíveis e o poder de polícia, uma análise sistêmica constitucional – Polícia Municipal Brasileira.** Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/pdf/cj041264.pdf>>. Acesso em: 11 set 2014.

empregar a força estatal para forçar ou obrigar o cumprimento da lei”<sup>11</sup>. Apesar de a repressão não ser efetiva para todos, indistintamente, mas apenas para aqueles que extrapolam os limites traçados pela lei, ela possui um âmbito geral.

## 1.2. POLÍCIA CIVIL

A Polícia Civil, que possui natureza judiciária, é um órgão histórico e tipicamente brasileiro, presente e atuante nos estados da federação, tendo entre outras, a função de zelar pelo cumprimento da legislação e investigar crimes cometidos contra as pessoas e contra o patrimônio. É um órgão subordinado aos governos dos estados e do Distrito Federal, e está claramente expressa na Constituição da República de 1988 em seu art. 144, inciso IV, §4º, onde se lê:

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; inciso IV: polícias civis; §4º- Às polícias civis, dirigida por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares<sup>12</sup>.

A Polícia Civil é um órgão característico voltado a elucidação de delitos e seus responsáveis, com predominância voltada as pessoas, suas liberdades e direitos, além da preservação da ordem pública, da integridade das pessoas e do patrimônio<sup>13</sup>.

A denominação “Civil”, originou-se do Decreto Imperial de 1866, onde foi criada a Guarda Urbana no município da Corte e houve a divisão entre civil e militar, à época Guarda urbana (atual polícia civil) e Corpo Militar de Polícia da Corte (atual polícia militar), sendo que era subordinada aos delegados do chefe de polícia da corte, tendo sido extinta após a Proclamação da República, quando foi sucedida

---

<sup>11</sup> DUARTE, Carlos Neves. **Prerrogativas e atribuições do Delegado de Polícia**. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/18567/prerrogativas-e-atribuicoes-do-delegado-de-policia>>. Acesso em: 11 set 2014.

<sup>12</sup> **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. 10 ed. In: Vade Mecum. São Paulo: Saraiva, 2013, p.52.

<sup>13</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 16 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p.104.

pela Guarda Civil do Distrito Federal. Atualmente, as polícias civis, originárias de 1808, continuam integradas por servidores públicos com o respectivo estatuto. A polícia judiciária no Brasil remonta ao início do século XVII, quando os alcaides no exercício de suas funções nas vilas da Colônia realizavam diligências para a prisão de malfeitores, sempre acompanhados do escrivão que do ocorrido lavrava um termo ou auto, para posterior apresentação ao magistrado. Mais tarde surgiu a figura do ministro criminal que nos seus bairros mesclava as atribuições de juiz e policial, mantendo a paz, procedendo devassas e determinando a prisão de criminosos.

Com a criação da Intendência Geral de Polícia da Corte, sob a direção do intendente Paulo Fernandes Viana, houve a criação do cargo de Comissário de Polícia em 1810, e fixou-se na nova estrutura policial o exercício da polícia judiciária brasileira. Durante o governo imperial coube o seu desempenho aos Delegados do Chefe de Polícia, cargo preservado depois da Proclamação da República em 1889, tanto Polícia Civil do Distrito Federal quanto nas polícias civis dos demais estados da federação.

A partir de 1871 a apuração das infrações penais e da sua autoria passou a ser realizada no curso do Inquérito Policial, previsto no Código de Processo Penal brasileiro. O inquérito policial é conduzido de forma independente pelas Polícias Civis e Polícia Federal, que o remetem ao juízo criminal competente após a sua conclusão. O Ministério Público poderá requisitar diligências complementares destinadas a melhor instruí-lo para o oferecimento da ação penal<sup>14</sup>.

E nesse contexto histórico, em 1922, a Lei nº 3052 criou a polícia de carreira. A Emenda Constitucional nº 03/1971 fixou a organização da Polícia Civil com carreiras funcionais, criou o Conselho da Polícia Civil e determinou o provimento da carreira de Delegado de Polícia por aqueles que obtivessem o grau de Bacharel em Direito, aprovado em concurso público.

Ernani Costa Straube, explica que:

O primeiro Estatuto da Polícia Civil foi determinado pela Lei Complementar nº 03 de 1974, estabelecendo a organização da Polícia Civil, e em 1978, o respectivo regulamento e estrutura. A Lei Complementar nº 14 de 1982, Segundo Estatuto da Polícia Civil - muda a denominação do órgão para Departamento da Polícia Civil, com a mesma subordinação, tendo como titular, o Delegado Geral, cargo a ser exercido obrigatoriamente por um

---

<sup>14</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 16 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p.104.

Bacharel em Direito, preferencialmente ocupante do cargo de Delegado de Polícia, da classe mais elevada<sup>15</sup>.

Atualmente, a Polícia Civil possui em seu quadro funcional os cargos de Delegado, responsável por dirigir as Polícias Cíveis e encarregado de presidir o inquérito policial, instrumento que formaliza a investigação criminal a cargo das polícias judiciárias brasileiras, além de instruir os policiais de sua delegacia, ter um grande conhecimento jurídico, relacionar-se com o público, manter um bom relacionamento com as autoridades e órgãos públicos, e etc<sup>16</sup>; Investigador, que são auxiliares dos Delegados de Polícia agindo nos atos de investigação policial, cabendo a ele coletar provas, localizar, identificar, interrogar suspeitos, cumprir mandados judiciais e efetuar prisões, ter facilidade para relacionar-se e saber ouvir, elaboração de detalhados relatórios de investigação, entre outros<sup>17</sup>; Escrivão, que são auxiliares dos Delegados de Polícia, responsável por dar cumprimento às formalidades processuais de polícia judiciária, é quem lavra os boletins de ocorrência, autos, termos, mandatos, ordens de serviço e demais atos de ofício, em suma sua atribuição maior é dar cumprimento aos despachos advindos do delegado de polícia, ele responde por toda a documentação relativa aos inquéritos policiais, tornando-se nesse ato o Oficial cartorário; Perito Criminal, que são auxiliares dos Delegados de Polícia em questões técnicas que exijam conhecimento específico de uma área do conhecimento, divididos geralmente em Peritos Criminais e Médicos Legistas, são policiais especialistas obrigatoriamente detentores de diploma universitário que, em razão de conhecimentos científicos e técnicos, assessoram o processo investigatório com o conhecimento especializado de que são detentores; Papiloscopista, profissional especializado em trabalhar com a identificação humana que possam contribuir na investigação<sup>18</sup>.

Em relação as funções da Polícia Civil, Daniel Barcelos cita algumas como:

---

<sup>15</sup> STRAUBE, Ernani Costa. **Histórico da Polícia Civil**. Disponível em: < <http://www.policiacivil.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1>>. Acesso em: 12 set 2014.

<sup>16</sup> MENEZES, Rodolfo Rosa Telles. **Diferenças entre o cargo de Delegado de Polícia Civil e Oficial da Polícia Militar**. Disponível em: < [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=10761](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10761)>. Acesso em: 15 set 2014.

<sup>17</sup> INFO, Escola. **Polícia Civil**. Disponível em: < <http://www.infoescola.com/profissoes/policia-civil/>>. Acesso em: 15 set 2014.

<sup>18</sup> Idem.

[...] exercer com exclusividade as atividades de polícia judiciária e apurar as infrações penais, exceto militares, no âmbito 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<sup>19</sup>.

Importante também citar, dentre as funções da Polícia Civil: proteger pessoas e bens; proteger direitos e garantias individuais; reprimir as infrações penais; 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 diuturno 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.

Daniel Barcelos, ainda fala sobre a situação das Polícias Civis no Brasil, dizendo:

[...] o Brasil vem sofrendo ao longo das últimas décadas, problemas institucionais que claramente refletem atualmente. A maioria dos estados brasileiros possuem os efetivos das décadas de 80 e 90 algo que é totalmente desproporcional ao crescimento da população. Assim, faltam policiais civis para as investigações e demais atividades de polícia judiciária em cidades do país de maior incidência criminal, com o previsível resultado de um percentual reduzido de elucidação de delitos e identificação dos seus autores, além da conseqüente demora na prestação dos serviços<sup>20</sup>.

Em relação a polícia administrativa e a judiciária e seus respectivos caracteres, Maria Sylvia Zanella Di Pietro diz que:

A principal diferença que se costuma apontar entre as duas está no caráter preventivo da polícia administrativa e no repressivo da polícia judiciária. A primeira terá por objetivo impedir as ações antissociais, e a segunda, punir

<sup>19</sup> BARCELOS, Daniel. **Polícia Civil: investigação criminal e funções de polícia judiciária.** Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/24626/policia-civil-investigacao-criminal-e-funcoes-de-policia-judiciaria>>. Acesso em: 20 set 2014.

<sup>20</sup> Idem.

os infratores da lei penal. A diferença não é, no entanto, absoluta, pois a polícia administrativa tanto pode agir preventivamente (como por exemplo, proibindo o porte de arma ou a direção de veículos automotores), como pode agir repressivamente (a exemplo do que ocorre quando apreende a arma usada indevidamente ou a licença do motorista infrator). No entanto, pode-se dizer que, nas duas hipóteses, ela está tentando impedir que o comportamento individual cause prejuízos maiores à coletividade; nesse sentido, é certo dizer que a polícia administrativa é preventiva. Mas, ainda assim, falta precisão ao critério, porque também se pode dizer que a polícia judiciária, embora seja repressiva em relação ao indivíduo infrator da lei penal, é também preventiva em relação ao interesse geral, porque, punindo-o, tenta evitar que o indivíduo volte a incidir na mesma infração<sup>21</sup>.

Ainda em relação a distinção entre a polícia administrativa e a judiciária, Celso Antônio Bandeira de Melo diz:

O que efetivamente aparta a polícia administrativa de polícia judiciária é que a primeira se predispõe unicamente a impedir ou paralisar atividades antissociais, enquanto que a segunda se preordena à responsabilização dos violadores da ordem jurídica<sup>22</sup>.

Assim, a polícia administrativa se rege pelo direito administrativo, incidindo sobre bens, direitos ou atividades, e a polícia judiciária, pelo direito processual penal, incidindo sobre pessoas. Seguindo o raciocínio, a seguir será falado sobre a Polícia Militar.

### 1.3. POLÍCIA MILITAR

A Polícia Militar, que possui natureza administrativa, é um órgão estadual, que têm por função a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública, com exclusividade no policiamento ostensivo, no âmbito dos Estados e do Distrito Federal. É um órgão subordinado aos governos dos Estados e do Distrito Federal, e são para fins de organização, forças auxiliares e reserva do Exército Brasileiro, integrando o sistema de segurança pública e defesa social do Brasil, ficando nesta situação, subordinadas às Secretarias de Estado da Segurança em nível operacional nacional. São custeadas por cada estado e no caso do Distrito Federal, pela União.

---

<sup>21</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 19 ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 119.

<sup>22</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 274.

A Polícia Militar também está claramente expressa na Constituição da República de 1988 em seu art. 144, inciso V, §5º, onde se lê:

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; inciso V: polícias militares e corpo 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<sup>23</sup>.

Luiz Otávio de Oliveira Amaral, entende como conceito de polícia militar o seguinte, “originariamente, é um conjunto de funções necessárias ao funcionamento e à conservação da Cidade-estado. Corporação que exerce o poder de polícia garantindo a segurança, a ordem e a lei no seu seio”<sup>24</sup>.

Celso Antônio Bandeira de Mello entende que, pode-se definir a polícia administrativa como:

[...] atividade da Administração Pública, expressa em atos normativos ou concretos, de condicionar, com fundamento em sua supremacia geral e na forma da lei a liberdade e a propriedade dos indivíduos, mediante ação ora fiscalizadora, ora preventiva, ora repressiva, impõe coercitivamente aos particulares um dever de abstenção (“non facere”) a fim de conformar-lhes os comportamentos aos interesses sociais consagrados no sistema normativo<sup>25</sup>.

As Polícias Militares brasileiras têm sua origem nas forças policiais, que foram criadas quando o Brasil era Império. A corporação mais antiga é a do Rio de Janeiro, a “Guarda Real de Polícia” criada em 1809 por Dom João VI, Rei de Portugal, que na época tinha transferido sua corte de Lisboa para o Rio, por causa das guerras na Europa, lideradas por Napoleão. Foi este decreto que assinalou o nascimento da primeira Polícia Militar no Brasil, a do Estado da Guanabara. Essa guarda era subordinada ao governador das Armas da Corte que era o comandante da força militar que, por sua vez, era subordinado ao intendente-geral de Polícia.

Em 1830, Dom Pedro I abdica do cargo e Dom Pedro II, ainda menor, não podia assumir o poder, de forma que o império passou a ser dirigido por regentes,

<sup>23</sup> **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. 10 ed. In: Vade Mecum. São Paulo: Saraiva, 2013, p.52.

<sup>24</sup> AMARAL, Luiz Otávio de Oliveira. "**Direito e Segurança Pública - A juridicidade operacional da polícia**". Editora Consulex, Brasília, 2003.

<sup>25</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 338.

que não foram muito bem aceitos pelo povo que os consideravam sem legitimidade para governar. Começaram em todo o país uma série de movimentos revolucionários, colocando-se contra o governo destes regentes, como a Guerra dos Farrapos, no Rio Grande do Sul, a Balaiada, no Maranhão e a Sabinada, na Bahia. Estes movimentos foram considerados perigosos para a estabilidade do império e para a manutenção da ordem pública e por causa desta situação, o então ministro da Justiça, padre Antônio Diogo Feijó, sugeriu que fosse criado no Rio de Janeiro, a “Capital do Império” um corpo de guardas municipais permanente. A ideia de Feijó foi aceita, e em 1831 foi criado o Corpo de Guardas do Rio de Janeiro, através de um decreto regencial, que também permitia que as outras províncias brasileiras criassem suas guardas, ou seja, as suas próprias polícias. E a partir de 1831, vários estados aderiram a ideia e foram montando suas próprias polícias.

A partir da Constituição Federal de 1946, as Corporações dos Estados, que eram as antigas guardas, passaram a ser denominadas Polícia Militar, com, exceção do Estado do Rio Grande do Sul que preferiu manter, em sua força policial, o nome de Brigada Militar, situação que perdura até hoje. Fátima Souza, cita que:

Mesmo antes da vinda da família real ao Brasil, havia o que os historiadores consideram a mais antiga força militar de patrulhamento. Ela surgiu em Minas Gerais em 1775, originalmente como Regimento Regular de Cavalaria de Minas, criado na antiga Vila Velha, atual Ouro Preto. A então “Polícia Militar” de Minas Gerais, era responsável pela manutenção da ordem pública, na época, ameaçada pela descoberta de riquezas no Estado, especialmente o ouro<sup>26</sup>.

As forças armadas brasileiras herdaram muitas das tradições militares portuguesas, e durante o período do império e parte do da República, com poucas exceções, as Polícias Militares utilizaram uniformes, assim como são até hoje<sup>27</sup>. As denominadas “fardas” que são atualmente usadas pelas polícias militares, variam entre cores e demais acessórios de acordo com os estados da federação.

No Brasil, a hierarquia é a base da organização da Polícia Militar, compondo assim todo o corpo de comando a ser seguido por seus integrantes. Na estrutura hierárquica dessas corporações, os diversos níveis são representados por insígnias, usadas sobrepostas aos uniformes. Assim como nas Forças Armadas do Brasil, as

<sup>26</sup> SOUZA, Fátima. **A História da Polícia Militar começou no Império**. Disponível em: < <http://pessoas.hsw.uol.com.br/policia-militar1.htm>>. Acesso em: 05 out 2014.

<sup>27</sup> SÃO PAULO, Secretaria de Segurança Pública. **A origem da policia no Brasil**. Disponível em: < <http://www.ssp.sp.gov.br/institucional/historico/origem.aspx>>. Acesso em 07 out 2014.

Polícias militares estão distribuídas em duas classes, sendo elas oficiais, classificados por postos, praças e por graduações. Essas classes se subdividem em outras de acordo com o nível de responsabilidade e qualificação profissional. A hierarquia das Polícias Militares nos estados brasileiros seguem o mesmo padrão, sendo divididas da seguinte forma a começar pela hierarquia maior: Coronel; Tenente Coronel; Major; Capitão; Primeiro Tenente; Segundo Tenente; Aspirante-Oficial; Aluno-Oficial/Cadete; Subtenente; Primeiro Sargento; Segundo Sargento; Terceiro Sargento; Cabo e Soldado. Esses integrantes são denominados militares estaduais, assim como os membros dos Corpos de Bombeiros Militares, sendo, dessa forma subordinados, quando em serviço, à Justiça Militar estadual<sup>28</sup>.

Entre as várias funções da polícia militar, é importante destacar os seguintes meios e modos pelos quais ela atua: aéreo com helicópteros efetuando salvamentos e resgates, acompanhamento tático e policiamento ostensivo em geral, efetuando patrulhamento ambiental, prevenção e repressão a crimes ambientais; Com cães no combate ao tráfico de drogas controle de distúrbios civis, resgate de pessoas perdidas, soterradas, etc, no trabalho de choque restabelecimento da ordem social<sup>29</sup>; Escolar, fazendo a segurança às escolas e universidades; Escolta, fazendo proteção especial a pessoas ou bens; Ferroviário, fazendo a segurança em trens e estações ferroviárias; Fluvial, lacustre e marítimo, fazendo patrulhamento com embarcações; Motorizado, fazendo patrulhamento com veículos como carros, motocicletas e bicicletas; Ostensivo a pé, fazendo patrulhamento básicos; Rodoviário, fazendo controle do trânsito em rodovias estaduais; Montado, com o uso de cavalos para o patrulhamento ostensivo e controle de distúrbios civis; De trânsito, fazendo policiamento e controle do trânsito urbano e em vias sob competência estadual; Velado, fazendo o trabalho descaracterizado, para a preservação da ordem pública<sup>30</sup>.

Celso Antônio Bandeira de Mello, expressa o fundamento da polícia administrativa da seguinte forma:

---

<sup>28</sup> SOUZA, Fátima. **Hierarquia da Polícia Militar**. Disponível em: <<http://pessoas.hsw.uol.com.br/policia-militar2.htm>>. Acesso em: 06 out 2014.

<sup>29</sup> CAMARA, Franciele da Silva. **O poder de polícia**. Disponível em: < [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=6944](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6944)>. Acesso em: 06 out 2014.

<sup>30</sup> SOUZA, Edson José de. **Polícia Militar atuando como polícia administrativa**. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/20636/policia-militar-atuando-como-policia-administrativa>>. Acesso em: 07 out 2014.

O poder expressável através da atividade de polícia administrativa é o que resulta de sua qualidade de executora das leis administrativas. É a contraface de seu dever de dar execução a estas leis. Para cumpri-lo não pode se passar de exercer autoridade, nos termos das mesmas leis, indistintamente sobre todos os cidadãos que estejam sujeitos ao império destas leis<sup>31</sup>.

Dessa forma, a Segurança Pública deve ser entendida como um estado permanente de ordem, sendo assim, um estado sensitivo coletivo de segurança, uma sensação de segurança social manifesta e perene.

---

<sup>31</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 467.

## CAPÍTULO II – A POLÍCIA NO MUNDO

De uma forma generalizada, a atividade de polícia tem por objetivo assegurar a segurança das pessoas e bens, sobretudo através da aplicação da lei. Atualmente, o termo "polícia" está associado aos serviços e agentes dos estados, aos quais os mesmos delegam autoridade para o exercício dos seus poderes de polícia, dentro de um limite definido de responsabilidade legal, territorial ou funcional.

De acordo com Aderivaldo Martins Cardoso:

A polícia está atrelada à política, pois em sua maioria está sob o comando de governos. Mesmo em um estado democrático de direito a concepção de polícia como instrumento de manutenção da ordem e preservação da segurança pública praticamente sem limitações, não muda<sup>32</sup>.

Arthur Trindade Maranhão Costa enfatiza que, “a ideia de polícia está intimamente ligada à noção de política, não há como dissociá-las. A atividade de polícia é portanto, política, uma vez que diz respeito à forma como a autoridade coletiva exerce seu poder”<sup>33</sup>.

A polícia nasceu de uma necessidade social, com o surgimento dos primeiros núcleos sociais, assim tornou-se um poder de harmonização dos interesses em conflito. A sua existência vem acompanhando a humanidade em sua evolução, e a necessidade de sua presença é cada vez maior em todo o mundo cercado de conflitos e interesses.

A título de contribuição e melhor compreensão do presente trabalho, serão citados a seguir, os modelos de polícias existentes em alguns países.

Nos Estados Unidos da América (EUA), é bastante significativo o número de instituições e indivíduos atuando em prol da manutenção da lei e da ordem. Em todos os níveis de organização política, município, condados, estado e federação, existem organizações de natureza policial, fora os departamentos autônomos que atuam em áreas específicas da segurança pública, como por exemplo, em conjuntos residenciais, ferrovias, aeroportos e etc. Existem nos Estados Unidos da América, mais de dezessete mil agências policiais, servidas por um contingente de recursos

---

<sup>32</sup> CARDOSO, Aderivaldo Martins. **A Polícia e a sociedade “bandida”**. Brasília: Consulex, 2009, p.12.

<sup>33</sup> COSTA, Arthur Trindade Maranhão. **Entre a lei e a ordem: violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York**. Rio de Janeiro: FGV, 2004, p.35.

humanos superior a novecentos mil. De acordo com a tradição política americana, compete constitucionalmente aos estados realizarem a maior parte das atividades de policiamento, sendo que os estados por sua vez, transferem as comunidades locais, condados e municípios, grande parte do poder de atuação policial, o qual é exercido pelas polícias denominadas “locais”. Em níveis municipais e de condados, existem as polícias locais, que são a “espinha dorsal” da segurança pública dos Estados Unidos da América. Existem mais policias locais de pequeno porte, mais de 15.400 organizações, com seu efetivo variando de um, até cem homens, do que a de grande estrutura e efetivo, como as das cidades de Los Angeles, Nova Iorque e etc. Os xerifes, que comandam o departamento de policias locais são eleitos pelo voto popular da comunidade. Existem também nos Estados Unidos da América as polícias estaduais. Para George Felipe de Lima Dantas:

[...] a criação das Polícias Estaduais nos EUA teve como objetivo a tentativa de desvincular a segurança pública da política local dos municípios e condados, acreditando-se no fim da corrupção e da falta de efetividade operacional das organizações policiais locais<sup>34</sup>.

O policial estadual faz policiamento de manutenção da ordem pública, ou seja, o policiamento ostensivo em toda à área de jurisdição estadual, fazendo uma coordenação de sua atuação em conjunto com as polícias locais, em situações e atividades de segurança pública em que os recursos locais não sejam suficientes.

Existem ainda nos Estados Unidos da América, as polícias federais, atividade que cresceu bastante no passado recente, na medida em que cresceu o número de delitos criminais tipificados em legislação federal. Os vários departamentos do governo federal americano, que se assemelham aos ministérios do governo federal brasileiro, possuem agências policiais, tais como: justiça, tesouro, defesa, transportes, e etc<sup>35</sup>.

Na França, existem dois órgãos responsáveis pela segurança pública que é referencia mundial, um é a Gendarmerie Nationale (Gendarmaria Nacional), e o outro é a Police Nationale (Polícia Nacional). A Gendarmerie Nationale é composta por gendarmes, nome atribuídos os guardas franceses, sendo todos estes,

---

<sup>34</sup> DANTAS, George Felipe de Lima. **As polícias norte-americanas**. Disponível em: <[http://www.policiaeseguranca.com.br/norte\\_amer.htm](http://www.policiaeseguranca.com.br/norte_amer.htm)>. Acesso em: 07 out 2014.

<sup>35</sup> Idem.

suboficiais que decidiram ingressar na carreira militar. De acordo com Rodrigo Rocha Feris Ragil:

A Gendarmerie Nationale é subalterna ao Ministério da Defesa francês para as tarefas militares, e para as missões de policiamento, pelo Ministério do Interior, sendo essa subdividida em vinte e dois territórios administrativos, de acordo com missões específicas<sup>36</sup>.

Cada região é comandada por um Comandante de região, que exerce sua autoridade sobre as unidades territoriais e que está diretamente vinculado ao Diretor Geral, estando este subordinado à um diálogo com o prefeito do departamento onde as missões policiais serão realizadas. Em relação à polícia judiciária, a Gendarmerie Nationale opta por viabilizar investigações sobre litígios desde que sejam autorizadas pelas autoridades competentes, e realizam também investigações criminais sob supervisão do poder judiciário. Já em relação à polícia administrativa, a Gendarmerie Nationale realiza atividades como, controle de multidões, auxílio na segurança de aeroportos e instalações militares, participação em eventos que contam com a presença de líderes de Estado e membros do governo e etc<sup>37</sup>.

A Police Nationale, outro importante órgão de segurança pública francês, assim como a Gendarmerie Nationale, é também subordinada ao Ministério do Interior, do qual se constitui numa de suas diretorias, DGNP – Direção Geral da Polícia Nacional. Dentre as suas funções, pode-se destacar as seguintes, combate à violência urbana, controle da imigração irregular e o combate ao emprego clandestino, repressão às drogas, ao crime organizado e à grande delinquência econômica e financeira, proteção do país contra o terrorismo e as agressões aos direitos fundamentais da nação, manutenção da ordem pública e etc.

O Japão é um país que possui características de Estado moderno, e tem alto grau de participação social<sup>38</sup>, dispõe da Polícia Nacional Japonesa, sendo que esta usa um dos mais antigos tipos de policiamento comunitário no mundo, através de mais de quinze mil postos policiais denominados “kobans e chuzaishos”. Os kobans

<sup>36</sup> RAGIL, Rodrigo Rocha Feris. **A Gendarmerie Nationale Francesa: aspectos estruturais e operacionais**. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/25343/a-gendarmerie-nationale-francesa-aspectos-estruturais-e-operacionais>>. Acesso em 09 out 2014.

<sup>37</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 16 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 229.

<sup>38</sup> CAVALCANTE NETO, Miguel Libório. **A Polícia Comunitária no Japão: uma visão brasileira**. Disponível em: <<http://policiamentocomunitario.blogspot.com.br/2010/08/policia-comunitaria-no-japao-uma-visao.html>>. Acesso em 09 out 2014.

localizam-se em locais onde haja grande fluxo de pessoas, comércios, agências bancárias, pontos turísticos e etc, funcionando vinte e quatro horas diariamente, com no mínimo três policiais. Já os chuzaishos estão localizados em bairros residenciais, sendo casas que abrigam a família do policial e servem como posto policial, funcionando também vinte e quatro horas diariamente. O policiamento comunitário é o centro das atividades policiais no Japão, algo que é reconhecido e admirado por países de todo o mundo. Essa notoriedade, não se dá por acaso, o Japão tem baixos índices de criminalidade, tendo como ponto central de política a segurança pública. Os policiais comunitários, trabalham sempre muito visíveis, o que coopera na prevenção de crimes, além da sensação de segurança que é passada aos moradores daquele local. Em uma reportagem para o jornal “O Globo”, a jornalista Cláudia Sarmiento diz que:

Os policiais não estão ali apenas para garantir a ordem. Eles prestam serviços não emergenciais. Se alguém se perde e não consegue achar um endereço coisa que acontece o tempo todo em Tóquio porque a maioria das ruas não tem nome, é só procurar uma koban. Os policiais têm um mapa detalhado da região. Se o pneu de um carro ou de uma bicicleta furou, eles ajudam. Guardam também objetos perdidos, de celulares de última geração a prosaicos guarda-chuvas. Nas horas vagas, é comum ensinarem algum esporte para as crianças nas escolas locais<sup>39</sup>.

Algo que é fortemente trabalhado na sociedade japonesa, é que numa sociedade democrática, a responsabilidade pela manutenção da paz não é só da Polícia, dessa forma, se torna perceptível o porque de ser plausível o sistema de policiamento comunitário japonês.

Já na Espanha, existem três órgãos que trabalham em função da segurança pública, o Corpo Nacional de Polícia, a Guarda Civil e a Polícia da Catalunha. O Corpo Nacional de Polícia, é uma instituição civil, de caráter nacional, subordinado ao governo da Espanha. Apesar de ser uma Polícia de âmbito nacional, ela sofre algumas limitações no que diz respeito a sua atuação em áreas regionais autônomas como por exemplo, Catalunha e Navarra, sendo que nestas áreas, a segurança é feita pela Policia de Catalunha. A Guarda Civil é um órgão voltado para o policiamento ostensivo e também de investigação, sendo atribuída a esta, de

<sup>39</sup> SARMENTO, Cláudia. **Policiamento comunitário no Japão: um caso de sucesso na segurança.** Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/rio/ancelmo/reporterdecime/posts/2010/10/27/policiamento-comunitario-no-japao-um-case-de-sucesso-na-seguranca-335868.asp>>. Acesso em 11 out 2014.

acordo com a Constituição da Espanha de 1978, a missão de proteger o livre dos direitos e liberdades, para garantia da segurança pública. A Polícia de Catalunha, é um órgão policial autônomo, a qual é cabida a segurança em áreas regionais autônomas, como as citadas acima.

Na Canadá, existem três órgãos que integram a segurança pública, a Polícia Provincial de Ontário, Polícia de Quebec e Real Polícia Montada. A primeira, Polícia Provincial de Ontário, é a força policial da Província de Ontário, essa tem caráter de policia judiciária, exercendo atividades investigatórias, além de colaborar na segurança em rodovias, canais fluviais e meio ambiente. Já a Polícia de Quebec, é um órgão responsável pela manutenção da paz e da ordem pública, da segurança de direitos fundamentais, e de bens da população da Província de Quebec. Por último, a Real Polícia montada, é maior força de segurança do Canadá, atuando no serviço de policiamento federal em todo o país, inclusive nas Províncias de Ontário e Quebec que possuem suas próprias polícias provinciais<sup>40</sup>. Destaca-se pela realização de operações por todo país na busca do cumprimento da lei, e combate ao tráfico, falsificação, crimes comerciais entre outras atribuições.

---

<sup>40</sup> CANADÁ, Governo do. **A Real Polícia Montada do Canadá**. Disponível em: < [http://www.canadainternational.gc.ca/brazil-bresil/about\\_a-propos/rcmp-grc.aspx?lang=por](http://www.canadainternational.gc.ca/brazil-bresil/about_a-propos/rcmp-grc.aspx?lang=por)>. Acesso em: 12 out 2014.

### CAPÍTULO III – CICLO COMPLETO DE POLÍCIA

Diante aos crescentes números em relação a criminalidade de um modo geral no Brasil nos últimos tempos, tendo isso comprovado através de pesquisas realizadas em todo o país, começou a se falar na possibilidade de implantação do “ciclo completo de polícia”, tema este que é alvo de críticas e de elogios por estudiosos no assunto.

Para Carlos Eduardo de Souza, “o ciclo completo de polícia baseia-se na idéia de que as funções de prevenção e investigação dos crimes sejam realizadas por uma única instituição<sup>41</sup>”.

Aldo Antônio do Santos Júnior, conceitua ciclo completo de polícia da seguinte forma:

O ciclo completo de policia, em sua essência, consiste na ideia da concessão da sequência das atribuições tanto de polícia administrativa ostensiva, quanto de polícia judiciária investigativa, com o objetivo de assegurar a garantia da segurança pública<sup>42</sup>.

Diante do acima exposto, pode-se dizer, que a aplicação do ciclo completo de polícia no Estado democrático de direito brasileiro, seria com o intuito de que o mesmo órgão que tomou conhecimento do fato, desenvolva os demais atos de persecução criminal. A ideia de implantação do modelo de ciclo completo de polícia no Brasil, começou a ser cogitada tomando-se por base alguns países em que o modelo foi experimentado, como por exemplo Canadá, França, Estados Unidos da América, Portugal, onde a polícia é dividida em áreas territoriais. Alguns estudiosos acreditam que a implantação do ciclo completo de polícia no Brasil seria a solução para a crescente criminalidade que vem a cada dia, de forma mais forte se instalando na sociedade.

Do outro lado da moeda, existem os que defendem a ideia de que é um equívoco a implantação desse modelo no Brasil, tomando por base a eficácia que

---

<sup>41</sup> SOUZA, Carlos Eduardo. **O ciclo completo de polícia e a sua incompatibilidade com o Estado Democrático de Direito**. Disponível em: < <http://jus.com.br/artigos/13601/o-ciclo-completo-de-policia-e-a-sua-incompatibilidade-com-o-estado-democratico-de-direito>>. Acesso em: 12 out 2014.

<sup>42</sup> SANTOS JUNIOR, Aldo Antonio dos. **O ciclo completo de polícia no Brasil**. Disponível em: < <http://www.ujaen.es/huesped/rae/articulos2011/01santosjr11.pdf>>. Acesso em: 12 out 2014.

obtiveram alguns países, tendo em vista que, a realidade social e jurídica, inclusive o contexto histórico, não é o mesmo.

Aury Lopes Junior diz que:

O policiamento preventivo ou ostensivo é levado a cabo pelas polícias militares dos Estados, que não possuem atribuição (como regra) para realizar a investigação preliminar. Em se tratando de inquérito policial, está ele a cargo da polícia judiciária (não cabendo à polícia militar realizá-lo, salvo nos crimes militares definidos no Código Penal Militar<sup>43</sup>.

O atual mecanismo da segurança pública que se vê, tem por finalidade gerar maior eficiência na prestação deste serviço, porém o que vem acontecendo é o oposto, sendo possível observar a morosidade, o desperdício, a ineficácia em decorrência do trabalho e atuação de modo desordenado<sup>44</sup>. Em relação a ineficiência na segurança pública, tendo em vista as Polícias Civil e Militar, Antonio Cesar Amaru Maximiano enfatiza:

A polícia militar e polícia civil tornaram-se organizações concorrentes, praticamente sem nenhuma interação. Diversos fatores contribuíram para que, no limiar do século XXI, a criminalidade se torna uma das grandes preocupações da sociedade brasileira, agravada pela ineficácia das duas corporações<sup>45</sup>.

Importante é citar a ideia de Luiz Antonio Brenner Guimarães, também em relação ao modelo de polícia atualmente utilizado, e nesse sentido, o autor diz que:

Os organismos policiais continuam a adotar na sua gestão a forma tradicional de administrar, orientada pela Teoria Clássica ou Científica, utilizando os paradigmas organizacionais mais rudimentares da indústria de produção em série. O quadro organizacional ainda apresenta: pouco envolvimento e participação do servidor; padronização e rotinização exagerada; visões da atividade fragmentadas e pontuais; decisões centralizadas; desqualificação e verticalização excessiva da hierarquia<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> LOPES JUNIOR, Aury. **Direito Processual Penal e sua conformidade constitucional**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2009, p. 236.

<sup>44</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19 ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 373.

<sup>45</sup> MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Teoria Geral da administração: da revolução urbana à revolução digital**. São Paulo: Atlas, 2002, p. 375.

<sup>46</sup> GUIMARÃES, Luiz Antônio Brenner. **Valores Institucionais, a prática policial militar e a cidadania**. Disponível em: < [http://www.rolim.com.br/2002/\\_pdfs/livro1.pdf](http://www.rolim.com.br/2002/_pdfs/livro1.pdf)>. Acesso em: 13 out 2014.

Basicamente, pode-se entender por ciclo completo de polícia, como o intuito da atribuição à mesma corporação policial das atividades repressivas de polícia judiciária ou investigação criminal e da prevenção aos delitos e manutenção da ordem pública, realizadas pela presença ostensiva dos policiais nas ruas.

Diante do debate a cerca do tema “ciclo completo de polícia”, segundo Bruno Fontenele Cabral:

O conceito de “ciclo completo de polícia” é completamente errôneo e equivocado. Ora, num estado democrático de direito, é inclusive recomendável a existência de múltiplas instituições policiais, de forma a não se concentrar todo o aparato de repressão estatal nas mãos de um único órgão<sup>47</sup>.

Bruno Fontenele Cabral e Rafael Pinto Marques e Souza, enfatizam a ideia de que “o denominado ciclo completo de polícia, não passa de uma ficção jurídica que não existe em nenhuma moderna organização policial e não policial do mundo”<sup>48</sup>.

Paulo Tadeu Rodrigues Rosa, cita que na realidade, o ciclo completo de polícia trata-se de uma medida que não trará o efeito pretendido pelos legisladores, e diz que:

Na prática, verifica-se que ocorrerá mais uma vez, como já ocorreu em outras reformas administrativas que foram realizadas, apenas uma mudança de nome, sem produzir os efeitos pretendidos pela população, que vem sofrendo com a sistemática que se apresenta na atual conjuntura econômica e social<sup>49</sup>.

E nesse sentido, como uma saída, ou até solução, Paulo Tadeu Rodrigues Rosa, enfatiza:

Ao invés de unificar os órgãos policiais no Estado e no Distrito Federal bastaria se estabelecer a competência por matéria para a atuação de cada órgão policial, possibilitando desta forma que cada Força Policial tivesse o ciclo completo de Polícia, o que traria uma eficácia muito maior no combate a criminalidade<sup>50</sup>.

<sup>47</sup> CABRAL, Bruno Fontenele. **Sistema policial: a separação das funções de investigar, acusar e julgar no Estado Democrático de Direito**. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/18640>>. Acesso em: 17 out 2014.)

<sup>48</sup> CABRAL, Bruno Fontenele e SOUZA, Rafael Pinto Marques. **Manual Prático de Polícia Judiciária**. 2 ed. Salvador: JusPodivm., 2013, p. 129.

<sup>49</sup> ROSA, Paulo Tadeu Rodrigues. **O ciclo completo de polícia e a falácia da unificação**. Disponível em: <<http://www.jusmilitaris.com.br/uploads/docs/ociclocompleto.pdf>>. Acesso em: 18 out 2014.

<sup>50</sup> Idem.

O que vem a ficar claro é que, o atual cenário brasileiro apresenta inúmeras dificuldades no que tange a política de segurança pública, sendo isso evidenciado em praticamente todas as cidades pelo país, principalmente em grandes centros como São Paulo, quando organizações opostas ao estado vem ganhando forças, e se instalando de forma mais sólida a cada dia, como por exemplo o conhecido PCC – Primeiro Comando da Capital, que é uma forte organização criminosa, que pratica inúmeros crimes diariamente, como furtos, roubos, atentados, homicídios, o que causa terrorismo e até o controle sobre a sociedade de bem.

Talvez, pelo desconhecimento de maior parte da população brasileira, e pela cidadania precária que aí está instalada, passe despercebido aos olhos da sociedade, a falta de eficácia, e de maior envolvimento nos programas que buscam uma excelência na segurança pública por parte da administração pública. Nesta acepção, Miriam Guindani exprime:

O mais revelador é que essa imensa confusão que acontece em todas as esferas, nos debates mais diversos, inclusive entre especialistas, em todas as regiões do país. É claro que a opinião pública participa e sofre em meio a essa babel. Em parte, acredito que essa seja uma das razões para a inconsistência dos discursos e das práticas de políticos, autoridades e gestores, para o zigue-zague das políticas de segurança, para as interrupções que impedem a consolidação das reformas e para a enorme confusão que caracteriza essa área, na qual todos se sentem conhecedores e para a qual todos têm propostas, sem que ninguém se entenda e sem que nada seja acumulado<sup>51</sup>.

Em relação as polícias, Jaqueline de Oliveira Muniz e Domício Proença Júnior, destacam:

O que se consente que as polícias façam ou devam fazer é algo que beira o mistério para todos. Quando se tem “cada cabeça, uma sentença”, a interação entre governantes, policiais e cidadão se dá num ambiente de mútuo desconhecimento, de mútua suspeita<sup>52</sup>.

<sup>51</sup> GUINDANI, Miriam. **Sistemas de política criminal no Brasil: retórica garantista, intervenções simbólicas e controle social punitivo.** Disponível em: <<http://www.cis.puc-rio.br/cedes/PDF/cadernos/cadernos%20-%20-%20sistemas%20politica%20criminal.pdf>>. Acesso em: 19 out 2014.

<sup>52</sup> MUNIZ, Jaqueline de Oliveira e JÚNIOR, Domício Proença. **Muita politicagem, pouca política os problemas da polícia são.** Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142007000300011](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142007000300011)>. Acesso em: 19 out 2014.

A segurança pública é um dos elementos fundamentais para que haja a promoção e as mudanças necessárias para a concretização da cidadania no Brasil. Em agosto do ano de 2009, aconteceu em Brasília a 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, onde estiveram presentes vários representantes do governo, da sociedade civil e dos órgãos de segurança pública<sup>53</sup>. Esta conferência foi tida como um marco na política nacional, apresentando um valioso instrumento de gestão democrática para o fortalecimento dos sistema de segurança pública.

Nesta conferência, foram adotados alguns princípios e diretrizes. Dentre os princípios, destaca-se o de número dois, que diz que a segurança pública deverá pautar-se na manutenção da previsão constitucional vigente dos órgãos da área<sup>54</sup>, conforme artigo 144 da Constituição Federal de 1988, o que fica claro que, na aprovação deste princípio, evidencia-se que os mandamentos constitucionais que determinam a separação das funções preventivas e investigatórias de cada polícia devem ser mantidos.

Além disso, é importante também citar que, entre as quarenta diretrizes aprovadas, uma destacou-se, sendo que esta diz respeito ao “rechaço absoluto à proposta de criação do ciclo completo de polícia”<sup>55</sup>.

No mesmo sentido, Carlos Eduardo de Souza, da ênfase:

As atribuições das Polícias Militares e Polícias Cíveis estão expressamente delineadas na Constituição Federal de forma que, qualquer tentativa de usurpação destas funções configura verdadeira ofensa aos mandamentos constitucionais, e devem ser veementemente rechaçadas<sup>56</sup>.

Paulo Tadeu Rodrigues Rosa é claro ao expressar sua opinião a cerca do ciclo completo de polícia, dizendo:

O problema no Brasil não está na existência de duas ou mais Polícias no Estado, mas na falta de uma política efetiva de segurança pública, com investimentos que possam melhorar a condição de trabalho e mesmo de vida daqueles que se dedicam a preservar a integridade física e

<sup>53</sup> SOUZA, Carlos Eduardo. **O ciclo completo de polícia e a sua incompatibilidade com o Estado Democrático de Direito**. Disponível em: < <http://jus.com.br/artigos/13601/o-ciclo-completo-de-policia-e-a-sua-incompatibilidade-com-o-estado-democratico-de-direito>>. Acesso em: 12 out 2014.

<sup>54</sup> Idem.

<sup>55</sup> Idem.

<sup>56</sup> BARCELOS, Daniel. **Polícia Civil: investigação criminal e funções de polícia judiciária**. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/24626/policia-civil-investigacao-criminal-e-funcoes-de-policia-judiciaria>>. Acesso em: 20 out 2014.

o patrimônio de todas as pessoas, brasileiros ou estrangeiros, que vivem no território nacional<sup>57</sup>.

Talvez pela manifestação do grande interesse de alguns que se comportam de maneira ambiciosa, buscando a manipulação dos interesses populares, e dizem que o ciclo completo de polícia é a solução para os problemas de criminalidade, surja a ideia de que, a tentativa de aplicação do ciclo completo de polícia no sistema brasileiro tem mais um caráter político do que necessariamente jurídico.

---

<sup>57</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 561.

## CAPÍTULO IV – INCONSTITUCIONALIDADE DA PEC Nº430/09.

Basicamente, a Proposta de Emenda Constitucional nº430/09, apresentada a Câmara dos Deputados pelo Deputado Federal Celso Ubirajara Russomanno, visa a criação da nova Polícia do Estado e do Distrito Federal e Territórios, desconstituindo as Polícias Civil e Militar dos Estados e Distrito Federal, desmilitarizando ainda o Corpo de Bombeiros Militar, que passaria a se chamar Corpo de Bombeiros do Estado e do Distrito Federal, assim como a Polícia que passaria a se chamar Polícia do Estado e do Distrito Federal. Ou seja, tem por finalidade a criação de uma única força policial a nível estadual, estando essa PEC aguardando apensação na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

### 4.1 – PEC Nº 430/09 E À AFRONTA AO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA.

Muito se fala atualmente na “Unificação das Polícias Estaduais”, que seria feita através da destituição das Polícias Civil e Militar, para criação de uma só polícia. Este é um assunto que gera tamanhas discussões, tanto por pessoas diretamente ligadas às polícias, como policiais civis e militares, quanto por governantes e pessoas da sociedade civil, e existe também o principal debate, que é na Câmara dos Deputados a respeito da presente PEC.

O autor da presente proposta de emenda constitucional, diz que a PEC tem por finalidade “unificar as polícias dos Estados e do Distrito Federal em uma nova polícia, em uma única força, com todos os seguimentos e estrutura necessários ao acertado enfrentamento do crime”<sup>58</sup>.

Celso Ubirajara Russomanno justifica a proposta apontando a extrema dificuldade com que população do nosso país vem convivendo diante a crescente criminalidade e com a organização dos criminosos, e da ênfase dizendo:

---

<sup>58</sup> RUSSOMANO, Celso Ubirajara. **Proposta de Emenda Constitucional nº430/09**. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=710666&filename=PEC+430/2009](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=710666&filename=PEC+430/2009)>. Acesso em: 22 out 2014.

[...] nos deparamos, em praticamente todos os Estados, com polícias mal remuneradas, desequipadas e desvalorizadas, que agonizam com a absoluta falta de condições para o efetivo combate à criminalidade. Somado a esses fatores, ainda verificamos a sobreposição de atuação, duplicidade de estrutura física e uma verdadeira desorganização no que concerne ao emprego da força de cada uma das instituições, em face de comandos distintos que, muitas das vezes, ao invés do trabalho integrado, acabam por disputarem espaço<sup>59</sup>.

O referido autor, explica melhor a PEC, explanando:

Para tanto, primeiramente, desconstituiremos as polícias civis e militares dos Estados e do Distrito Federal, para constituir uma nova polícia, desmilitarizada e condizente ao trato para com o cidadão brasileiro, cujo comando será único em cada ente federativo, subordinado diretamente ao seu governador, que nomeará o seu dirigente, dentre seus próprios membros, para mandato de dois anos, após a aprovação pela respectiva Câmara ou Assembléia Legislativa<sup>60</sup>.

Existem posições favoráveis e contra a respeito da possível criação de uma só força policial nos estados da federação. A CR/88, em seu art. 144 cáput, incisos IV e V e parágrafos 4º e 5º, expressa claramente a função de cada uma das policias estaduais, tanto a Polícia Civil quanto a Polícia Militar, da seguinte forma:

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; inciso IV: polícias civis; inciso V: polícia militar e corpo de bombeiros militar; §4º- Às polícias civis, dirigida por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares; e §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<sup>61</sup>.

A PEC nº430/09 vem propondo a alteração do art. 144 da CR/88 nos incisos IV, V, parágrafos 4º, 5º e 8º, estando a mesma anexa a este trabalho.

Diante do acima exposto, deparamo-nos com o principal questionamento deste trabalho, qual seja: A PEC nº430/09, ao propor a instituição das Polícias dos Estados pela via da unificação das Polícias Civil e Militar, é inconstitucional ao julgar a alteração do art. 144 da CR/88, ferindo o princípio da eficiência?

<sup>59</sup> RUSSOMANO, Celso Ubirajara. **Proposta de Emenda Constitucional nº430/09**. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=710666&filename=PEC+430/2009](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=710666&filename=PEC+430/2009)>. Acesso em: 22 out 2014.

<sup>60</sup> Idem.

<sup>61</sup> **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. 10 ed. In: Vade Mecum. São Paulo: Saraiva, 2013, p.52.

Diante deste questionamento, é importante compreender inicialmente o princípio da eficiência. Este princípio foi inserido aos princípios constitucionais da Administração Pública através da Emenda Constitucional nº19/98, estando expresso no artigo 37 da CR/88, tendo sido criado com o intuito de dar a sociedade uma resposta aos anseios por um serviço público de qualidade. Hely Lopes Meirelles entende por princípio da eficiência como um dever da Administração Pública, definindo-o como:

[...] o que se impõe a todo agente publico de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros<sup>62</sup>.

José Afonso da Silva, destaca que, “o principio da eficiência consiste na organização racional dos meios e recursos humanos, materiais e institucionais para a prestação de serviços públicos de qualidade em condições econômicas e de igualdade dos consumidores”<sup>63</sup>.

José dos Santos Carvalho Filho, também destaca que “o princípio da eficiência prevê maior oportunidade para os indivíduos exercerem sua real cidadania contra tantas falhas e omissões do Estado”<sup>64</sup>.

Diógenes Gasparini explica que:

[...] o princípio da eficiência impõe à Administração Pública direta e indireta a obrigação de realizar suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento, além, por certo, de observar outras regras, a exemplo do princípio da legalidade<sup>65</sup>.

Vladimir da Rocha França, ainda frisa que:

[...] a introdução expressa do princípio da eficiência, ao nosso ver, fez-se para tentar oferecer respostas às acusações de praxe contra a administração pública brasileira, tais como a corrupção, nepotismo, baixa

<sup>62</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p.102.

<sup>63</sup> SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual a Constituição**. 8 ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 342.

<sup>64</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 20 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 20.

<sup>65</sup> GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 19 ed. São Paulo: Saraiva, 2005, pág. 21.

qualidade dos serviços públicos, estabilidade do servidor como mordomia, salários exorbitantes e etc<sup>66</sup>.

Importante se faz, ressaltar também o que diz Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

[...] a eficiência é princípio que se soma aos demais princípios impostos à Administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito<sup>67</sup>.

Sobretudo, “a eficiência” está presente no §7º do artigo 144 da CF/88, onde consta, “A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades”<sup>68</sup>.

Com o intuito de demonstrar o insulto ao princípio da eficiência que é se falar na unificação das polícias estaduais, faz-se necessário remeter a um breve histórico desses órgãos.

A Polícia Civil remonta ao início do século XVII quando já naquela época, os alcaides exerciam suas funções realizando diligências para prisão de malfeitores, sempre acompanhados de um escrivão que lavrava o auto para posterior apresentação aos magistrados. Logo, veio a criação do cargo de Delegado Chefe de Polícia que eram os responsáveis pelas delegacias. No ano de 1871, a apuração das infrações penais e da sua autoria passou a ser realizada no curso do Inquérito Policial, previsto no Código de Processo Penal brasileiro, sendo o inquérito até hoje conduzido de forma independente pela Polícia Civil ao juízo criminal.

As Polícias Militares brasileiras têm sua origem nas Forças Policiais, que foram criadas quando o Brasil era Império. Em outubro de 1831 foi criado o Corpo de Guardas do Rio de Janeiro, através de um decreto regencial, que também permitia que as outras províncias brasileiras criassem suas guardas, ou seja, as suas próprias polícias. E a partir de 1831, vários estados aderiram a idéia e foram montando suas próprias polícias. A partir da Constituição Federal de 1946, as Corporações dos Estados, que eram as antigas guardas, passaram a ser denominadas Polícia Militar. Na história brasileira, sobretudo a partir do início do século XX, a organização da polícia em moldes militares, com quartéis, fardas,

---

<sup>66</sup> FRANÇA, Vladimir da Rocha. **Eficiência administrativa na Constituição Federal**. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/344>>. Acesso em: 22 out 2014.

<sup>67</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 85.

<sup>68</sup> **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. 10 ed. In: Vade Mecum. São Paulo: Saraiva, 2013, p.52.

patentes militares, continência, treinamento de ordem unida e outras peculiaridades de uma corporação militar, refletiu em objetivos políticos<sup>69</sup>. No Brasil, a hierarquia é a base da organização da Polícia Militar, compondo assim todo o corpo de comando a ser seguido por seus integrantes. Desde o início, a função e atuação da Polícia Militar foi de forma ostensiva, fardada, buscando a preservação da ordem pública e a manutenção da paz.

Carlos Eduardo de Souza, explica que:

A polícia administrativa decorre de um poder da administração pública, sendo ele o poder de polícia. Por sua vez, o poder de polícia está atrelado na prerrogativa da administração pública em restringir direitos e liberdades individuais, sempre a fim de se resguardar o bem comum. Por sua vez, a polícia judiciária, é um órgão do estado que tem por função a busca de provas para identificar a autoria e materialidade de um delito. Assim, a polícia judiciária auxilia na distribuição da Justiça na medida em que reúne informações úteis para que o criminoso seja devidamente processado e julgado conforme os ditames do princípio do devido processo legal<sup>70</sup>.

Os fundamentos da Polícia Civil não são aqueles da hierarquia verticalizada, mas, sim, da correta obediência à lei, devendo esse órgão curvar-se não aos interesses contingentes do transitório poder político local, mas, sim, aos ditames jurídicos do devido processo legal de demarcação constitucional<sup>71</sup>.

Contrariamente, os militares estão subordinados a um regime de hierarquia e disciplina, conforme estabelecido no caput do art. 42 da Constituição Federal, que diz “Os membros das Polícias Militares e Corpo de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, Distrito Federal e dos Territórios”<sup>72</sup>.

Carlos Eduardo de Souza, diz que:

[...] à polícia militar cabe a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública. É ostensiva na medida em que atua fardada, de forma que os cidadãos possam identificá-los e assim sendo, estabelecer uma sensação de segurança para a sociedade. Atua preventivamente, pois o seu trabalho

<sup>69</sup> SOUZA, Fátima. **A História da Polícia Militar começou no Império**. Disponível em: <<http://pessoas.hsw.uol.com.br/policia-militar1.htm>>. Acesso em: 05 out 2014.

<sup>70</sup> SOUZA, Carlos Eduardo. **O ciclo completo de polícia e a sua incompatibilidade com o Estado Democrático de Direito**. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/13601/o-ciclo-completo-de-policia-e-a-sua-incompatibilidade-com-o-estado-democratico-de-direito>>. Acesso em: 23 out 2014.

<sup>71</sup> KEHDI, André Pires de Andrade. **“Ciclo completo de Polícia”: ou indevida investigação legal**. Disponível em: <[http://www.ibccrim.org.br/boletim\\_artigo/3880-EDITORIAL-%E2%80%93-](http://www.ibccrim.org.br/boletim_artigo/3880-EDITORIAL-%E2%80%93-)>. Acesso em: 22 out 2014.

<sup>72</sup> **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. 10 ed. In: Vade Mecum. São Paulo: Saraiva, 2013, p.28.

começa a partir do momento que está em patrulhamento pelas ruas, dissuadindo o indivíduo do seu intento criminoso. A partir do momento da perpetração do crime, finda-se a função preventiva para então iniciar outra função essencial, a função investigativa<sup>73</sup>.

Segundo Arthur Trindade Maranhão Costa, “a existência de duas instituições policiais dificulta a integração das políticas de segurança pública. Geralmente, as instituições policiais atuam isoladamente, com fraca coordenação e controle”<sup>74</sup>.

Tanto a Polícia Militar quanto a Polícia Civil possuem origens centenárias. Alguns integrantes da Polícia Militar vivenciaram o período da ditadura militar, mesmo que ainda não fizessem parte da corporação, vivenciaram. Estes então integrantes, desde o momento em que decidiram em seguir carreira militar, decidiram dedicar-se para uma possível aprovação em um concurso público, de certa forma, eram adeptos ou admiradores do então regime militar, tanto é que o escolheu para suas vidas. Fazendo uma análise do histórico desses policiais, de suas trajetórias, dificilmente estes se adaptariam a um método novo de única polícia, juntando-se em uma única corporação a policiais com formações totalmente diferentes das suas, com histórico de corporação e visão de atuação na sociedade completamente diferente do seu. De outro lado, da mesma forma, difícil seria a adaptação para um policial civil, que ao entrar nesta corporação conhecia sua forma de atuação que é voltada a investigação, e sabia que nela não havia hierarquia, provavelmente não se adaptaria a este sistema militar. Há quem diga, que caso essa unificação venha a acontecer, o que realmente estaria acontecendo é a “militarização” da Polícia Civil.

Seguindo o raciocínio, no princípio da eficiência, a divisão de tarefas como forma de executar um serviço de qualidade é uma medida necessária a ser tomada pela Administração Pública. Dessa maneira, depara-se com a criação de autarquias e outras entidades da Administração, que são criadas para exercerem funções específicas ou oferecerem um serviço público de qualidade. Na segurança pública não é diferente, a divisão das atribuições entre os órgãos policiais visa tutelar principalmente os direitos fundamentais, e o devido processo legal.

---

<sup>73</sup> SOUZA, Carlos Eduardo. **O ciclo completo de polícia e a sua incompatibilidade com o Estado Democrático de Direito**. Disponível em: < <http://jus.com.br/artigos/13601/o-ciclo-completo-de-policia-e-a-sua-incompatibilidade-com-o-estado-democratico-de-direito>>. Acesso em: 24 out 2014.

<sup>74</sup> COSTA, Arthur Trindade Maranhão. **Entre a lei e a ordem: violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York**. Rio de Janeiro: FGV, 2004, p.61.

Entre as diretrizes aprovadas na 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, em relação ao princípio da eficiência no inquérito policial, Carlos Eduardo de Souza enfatiza:

[...] privilegiando o inquérito policial como forma de garantia dos direitos individuais, foi aprovada a diretriz que preconiza "modernizar o inquérito policial num mecanismo ágil de investigação, de maneira a estipular instrumentos legislativos, diminuindo seu caráter essencialmente cartorial, prevalecendo a sua natureza jurídico-técnico-científica para a produção de provas com maior sustentabilidade no processo penal, e de tempo razoável para a duração do inquérito e do processo, privilegiando a eficiência, a resposta oportuna à sociedade e combatendo a morosidade"<sup>75</sup>.

Carlos Eduardo de Souza, ainda diz que:

A especialização das atividades é uma forma de se atingir o princípio da eficiência. Outrossim, aquele que prende tem especialização em prender, em abordar, em executar operações. Por outro lado, aquele que investiga tem especialização em interrogar, em realizar acareações enfim, é especialista em colher elementos de prova. Assim, qualquer tentativa de se unificar estas funções, que hoje estão bem delineadas através de inúmeros instrumentos normativos, estará afrontando o princípio da eficiência, através da máxima de "quem quer fazer tudo, acaba não fazendo nada"<sup>76</sup>.

Além de ferir o princípio da eficiência, é importante, citar o que diz Paulo Tadeu Rodrigues a Rosa a cerca da criação da "Polícia do Estado":

O problema de segurança pública que incomoda a população nos médios e grandes centros urbanos não será resolvido por meio de um decreto, que modifique o nome das Forças Policiais para Polícia do Estado. A violência possui suas origens em questões como o desemprego, a falta de oportunidades, a baixa renda, o analfabetismo, entre outros, sendo o crime o resultado dessas ingerências<sup>77</sup>.

Nesse sentido, Paulo Tadeu Rodrigues Rosa, enfatiza:

A Polícia é atividade essencial para a existência do Estado de Direito e o desenvolvimento da sociedade. As mudanças pretendidas devem ser realizadas com reservas, para se evitar o caos e a anomia das Leis. A desorganização da segurança pública interessa apenas as organizações criminosas. O império da Lei se constrói com instituições fortes, que estejam

<sup>75</sup> SOUZA, Carlos Eduardo. **O ciclo completo de polícia e a sua incompatibilidade com o Estado Democrático de Direito**. Disponível em: < <http://jus.com.br/artigos/13601/o-ciclo-completo-de-policia-e-a-sua-incompatibilidade-com-o-estado-democratico-de-direito>>. Acesso em: 24 out 2014.

<sup>76</sup> Idem.

<sup>77</sup> ROSA, Paulo Tadeu Rodrigues. **O outro lado da unificação das forças policiais**. Disponível em: < <http://jus.com.br/artigos/1575/o-outro-lado-da-unificacao-das-forcas-policiais>>. Acesso em: 22 out 2014.

voltadas para a realização de suas funções, como tem sido exemplo no decorrer dos anos a Polícia Militar e a Polícia Civil<sup>78</sup>.

Ao fazer um paralelo analítico desde o início até os tempos de hoje, de toda historicidade das duas polícias, Civil e Militar, é perceptível enxergar as marcas deixadas pelo histórico das mesmas, através das raízes existentes e claramente visíveis.

Diante do acima demonstrado, em todo o decorrer histórico, a Polícia Militar sempre atuou de forma ostensiva, buscando a preservação da ordem pública e a manutenção da paz, enquanto a Polícia Civil, sempre atuou de forma investigativa, como auxiliar da justiça. Não só os membros destas corporações, mas também toda a sociedade brasileira está adaptada ao atual modelo, onde o princípio da eficiência é plenamente atendido tendo em vista que a divisão das polícias, investigatória e preventiva, fornece melhores resultados do que se atribuir toda a segurança pública a um único órgão. E ainda, é importante ressaltar que, a atribuição da função investigatória a um órgão não militar privilegia o livre convencimento da autoridade policial haja vista que nas instituições militares, prevalece a hierarquia e disciplina de forma a impossibilitar o livre convencimento dos militares que conduzem a investigação.

Logo, percebe-se que, ao unificar as Polícias Civil e Militar, na busca pela criação da “Polícia do Estado”, ferir-se-ia o princípio constitucional da eficiência, uma vez que atribuir função de natureza investigativa que demande um conhecimento jurídico extenso e prática na referida área à Polícia Militar, e atribuir a função de natureza preventiva e ostensiva, que demanda um treinamento intenso, conhecimento histórico e atual a cerca da marginalização da sociedade entre outros fatores a Polícia Civil, causaria tamanha desordem na segurança pública, não conseguindo dessa forma, a Administração Pública prestar um serviço de qualidade e eficiente, ferindo então o referido principio constitucional da eficiência.

---

<sup>78</sup> ROSA, Paulo Tadeu Rodrigues. **O outro lado da unificação das forças policiais**. Disponível em: < <http://jus.com.br/artigos/1575/o-outro-lado-da-unificacao-das-forcas-policiais>>. Acesso em: 22 out 2014.

## 4.2 – INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL.

O Direito Constitucional tem como objetivo, o que alguns autores chamam de “filtro constitucional”. Ou seja, todas as espécies normativas do ordenamento jurídico devem existir, porém deverão sempre ser analisadas a luz da Constituição Federal, para que sejam ou não consideradas como válidas. Através dessa observância é que se precisa se elas são ou não constitucionais. É nesse momento que entra o controle de constitucionalidade, para observar se as leis e normas estão compatíveis com a Constituição Federal.

Tendo em vista a hipótese do presente trabalho, cabe inicialmente, antes de qualquer análise, compreender o que é controle de constitucionalidade. A existência de um escalonamento normativo é pressuposto necessário para soberania constitucional, pois, estando a constituição hierarquicamente superior as demais normas, é nela que o legislador encontrará a forma de elaboração legislativa e o seu conteúdo<sup>79</sup>.

Raul Machado Horta, explica que:

O controle da constitucionalidade das leis, que surgiu, se desenvolveu e se organizou, técnica e doutrinariamente, sob os auspícios do constitucionalismo moderno, tem, conseqüentemente, sua própria existência associada a ideia de Constituição, às fases e aos processos que vierem assegurar a supremacia da Lei Constitucional<sup>80</sup>.

Pedro Lenza, diz que:

[...] constituição rígida é aquela que possui um processo de alteração mais dificultoso, mais árduo, mais solene do que o processo legislativo de alteração das normas não constitucionais. A CF brasileira é rígida, diante das regras procedimentais solenes de alteração previstas em seu art. 60<sup>81</sup>.

Nesse mesmo sentido, Pedro Lenza explica:

A ideia de controle, então, emanada da rigidez, pressupõe a noção de um escalonamento normativo, ocupando a Constituição o grau máximo na

<sup>79</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 29 ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 729.

<sup>80</sup> HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 5 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 91.

<sup>81</sup> LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 16 ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 239.

aludida relação hierárquica, caracterizando-se como norma de validade para os demais atos normativos do sistema<sup>82</sup>.

Logo, o controle de constitucionalidade pode ser entendido como a verificação de compatibilidade ou adequação entre um ato jurídico, como por exemplo, atos normativos e a Constituição, no aspecto formal e material.

A partir desta premissa, há de se falar sobre a inconstitucionalidade. De acordo com Jorge Miranda, constitucionalidade e inconstitucionalidade são:

[...] a relação que se estabelece entre uma coisa, a Constituição, e outra coisa, um comportamento, que lhe está ou não conforme, que com ela é ou não compatível, que cabe ou não no seu sentido. Não se cuida, porém, de uma relação lógica ou intelectual, mas de uma relação de caráter normativo e valorativo<sup>83</sup>.

Jorge Miranda, ainda enfatiza que “não estão em causa simplesmente a adequação de uma realidade a outra realidade, de um quid a outro quid, ou a desconformidade entre este e aquele ato, mas sim o cumprimento ou não de certa norma jurídica”<sup>84</sup>.

A respeito da inconstitucionalidade, José Afonso da Silva diz:

[...] em conformidade com os ditames constitucionais, a qual não se satisfaz apenas com a atuação positiva de acordo com a Constituição, mas ainda com o não omitir a aplicação de normas constitucionais quando a Constituição assim o determina<sup>85</sup>.

Assim, uma Constituição que não dispõe de garantia para anulação dos atos inconstitucionais, não é propriamente, obrigatória<sup>86</sup>. Nessa linha de entendimento, importante citar o que assenta Kelsen:

[...] uma Constituição que, por não dispor de mecanismos de anulação tolera a subsistência de atos e, sobretudo, de leis com elas incompatíveis, não passa de uma vontade despida de qualquer força vinculante. O texto constitucional explicita, consoante o seu sentido literal e subjetivo, que as

---

<sup>82</sup> Idem.

<sup>83</sup> MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. 5 ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1997, p. 321.

<sup>84</sup> Idem.

<sup>85</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 8 ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 215.

<sup>86</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. et al. **Curso de Direito Constitucional**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 1053.

leis devem ser elaboradas de um certo modo e que hão de ter, ou não, determinado conteúdo<sup>87</sup>.

Segundo então nesse traçado, na busca pela compreensão da inconstitucionalidade material, depara-se com o entendimento de Pedro Lenza:

O vício material (de conteúdo, substancial ou doutrinário) diz respeito a “matéria”, ao conteúdo do ato normativo. Assim, aquele ato normativo que afrontar qualquer preceito ou princípio da Lei Maior deverá ser declarado inconstitucional, por possuir um vício material<sup>88</sup>.

Nas palavras de José Joaquim Gomes Canotilho:

Os vícios materiais dizem respeito ao próprio conteúdo ou ao aspecto substantivo do ato, originando-se de um conflito com regras ou princípios estabelecidos na Constituição. A inconstitucionalidade material envolve, porém não só o contraste direto do ato legislativo com o parâmetro constitucional, mas também a aferição do desvio de poder ou do excesso de poder legislativo<sup>89</sup>.

José Joaquim Gomes Canotilho dá ênfase ainda que “é possível que o vício de inconstitucionalidade material decorrente do excesso de poder legislativo constitua um dos mais tormentosos temas do controle de constitucionalidade hodierno”<sup>90</sup>.

A inconstitucionalidade material exprime uma incompatibilidade de conteúdo, substantiva entre a lei ou ato normativo e a Constituição. Pode ter o controle material de constitucionalidade como parâmetro, todas as categorias de normas constitucionais como, de organização, definidoras de direitos e programáticas<sup>91</sup>.

Logo, entende-se que, diante da inconstitucionalidade material de uma norma, é preciso aferir a compatibilidade desta com os fins constitucionalmente previstos ou apurar o cumprimento do princípio da proporcionalidade, isto é, de se proceder à censura sobre a adequação e a necessidade do ato legislativo<sup>92</sup>. Posto os entendimentos dos doutrinadores acima citados, pode-se ter como entendimento a

<sup>87</sup> Kelsen, Hans. **A garantia jurisdicional da Constituição**. 5 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003., p.139.

<sup>88</sup> LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 16 ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 254.

<sup>89</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e teoria da constituição**. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 739.

<sup>90</sup> Idem.

<sup>91</sup> BARROSO, Luis Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 29.

<sup>92</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. et al. **Curso de Direito Constitucional**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 1053.

cerca de inconstitucionalidade material (também conhecida como nomoestática) como aquela norma que é elaborada em conformidade com as regras de procedimento expressas na constituição, mas o seu conteúdo está em desarmonia com a Constituição, isto é, a matéria está tratada de forma diversa do que a Constituição prevê.

Diante do acima apresentado, começa-se a falar na inconstitucionalidade material da PEC nº430/09. A proposta de emenda constitucional, do ponto de vista material, fere a constituição em alguns itens, que serão expressos a seguir.

Nos incisos IV e V, do art. 144 da CF/88, estão presentes as Polícias Civil, Militar e Corpo de Bombeiros Militares como membros do corpo da segurança pública. Porém a PEC nº430/09, vem propondo a seguinte redação a esses incisos: “IV – Polícia e Corpo de Bombeiros dos Estados; V – Polícia e Corpo de Bombeiros do Distrito Federal e Territórios, mantidos pela União”<sup>93</sup>.

Seguindo essa linha de raciocínio, nos parágrafos 4º e 5º, do art. 144 da CF/88, estão expressas as competências das Polícias Civil, Militar e Corpo de Bombeiros. Porém a PEC nº430/09, vem propondo a seguinte redação ao §4º:

§ 4º. A Polícia dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, instituída por lei como órgão único em cada ente federativo, permanente, essencial à Justiça, de atividade integrada de prevenção e repressão à 3ª de 12 infração penal, de natureza civil, organizada com base na hierarquia e disciplina e estruturada em carreiras, destina-se, privativamente, ressalvada a competência da União, à: I – preservação da ordem pública; II – exercer a atividade de polícia ostensiva e preventiva; III – exercer a atividade de investigação criminal e de polícia judiciária, ressalvada a competência da União e as exceções previstas em lei<sup>94</sup>.

Ao parágrafo 5º propõe a seguinte redação:

§ 5º. O Corpo de Bombeiros dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, instituição regular e permanente, de natureza civil, estruturada em carreiras, organizado com base na hierarquia e na disciplina, dirigido por integrante do último posto, escolhido pelo respectivo Governador, para um mandato de dois anos, permitida recondução, destina-se à: I - execução de atividades de defesa civil; II - prevenção e a extinção de incêndios; III - ações de busca e salvamento, decorrentes de sinistros; IV - serviços de atendimento ao

<sup>93</sup> RUSSOMANO, Celso Ubirajara. **Proposta de Emenda Constitucional nº430/09**. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=710666&filename=PEC+430/2009](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=710666&filename=PEC+430/2009)>. Acesso em: 22 out 2014.

<sup>94</sup> RUSSOMANO, Celso Ubirajara. **Proposta de Emenda Constitucional nº430/09**. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=710666&filename=PEC+430/2009](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=710666&filename=PEC+430/2009)>. Acesso em: 22 out 2014.

trauma e emergências pré-hospitalares<sup>95</sup>.

Importante ressaltar ainda, a alteração que a PEC propõe ao parágrafo 8º também do art. 144 da CF/88:

§ 8º. Os Municípios, conforme dispuser a lei, poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços, instalações e à atividade complementar de vigilância ostensiva da comunidade, sendo esta última, mediante convênio, sob a coordenação do Delegado de Polícia<sup>96</sup>.

Respectivamente, o texto dos incisos IV e V da proposta, ferem a constituição no sentido de a mesma já ter nos incisos IV e V do art. 144, dividido essas duas forças policiais, ficando claro a divisão de competências para a segurança pública a nível estadual. A CF/88 é expressamente objetiva e consciente, ao atribuir nos parágrafos 4º e 5º do artigo 144, as competências e atribuições das Polícias Civil, Militar e Corpo de Bombeiros, sendo que, o texto dos parágrafos 4º e 5º da referida PEC afronta a constituição, ferindo-a no ponto a tentar instituir competências de naturezas diferentes (como judiciária e investigativa da Polícia Civil, e administrativa e ostensiva da Polícia Militar) a um único órgão policial, sendo que este órgão nasceria da fusão de instituições de historicidade, e formas de atuação completamente diferentes.

Ainda, o parágrafo 8º da PEC, fere a constituição no ponto de tentar atribuir a Guardas municipais, aquilo que é de atribuição das Polícias militares, como exercer função de vigilância ostensiva, sendo que o parágrafo 8º, do art. 144 da CF/88 já versa sobre a atribuição das Guardas Municipais. Fere ainda a constituição, com o intuito implantar como coordenação das guardas municipais Delegados de Polícia, sendo que estes, já tem sobre suas responsabilidades, conforme consta no parágrafo 4º do art.144 da CF/88, a direção das Polícias Civas, além do que, os Delegados exercem função essencial na investigação criminal, garantindo os direitos fundamentais da sociedade.

Quando o conteúdo de uma norma ou espécie normativa que afronta totalmente ou parcialmente outro dispositivo constitucional que verse sobre o mesmo tema, percebe-se a inconstitucionalidade material, que é com o que deparamo-nos acima, onde a PEC nº430/09 fere os princípios constitucionais de forma material ao

---

<sup>95</sup> Idem.

<sup>96</sup> Idem.

versar sobre um mesmo tema que já está presente na Constituição, além de, estar com eles incompatíveis.

Dessa forma, diante de todo o conteúdo e fundamentos apresentados, é que se mantém firme a convicção de que, a PEC nº430/09 deve ser considerada inconstitucional, do ponto de vista material, haja vista que a proposta de unificação das Polícias Civil e Militar, prejudica a melhoria da qualidade da prestação do serviço de segurança pública. Desse modo, além de deflagrar lesão ao princípio da eficiência, também prejudica o exercício da segurança pública.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho se prestou a mostrar a inviabilidade da unificação das Polícias Civil e Militar, os conceitos e fundamentos acerca das mesmas, buscando mostrar ainda a inconstitucionalidade material da PEC nº430/09 ao propor essa unificação, tendo em vista a garantia ao princípio da eficiência.

Tendo percorrido sobre toda a historicidade das Polícias Civil e Militar, suas origens, formas de atuação desde o início até os tempos modernos, ficou claro a tamanha importância destes órgãos como membros da segurança pública brasileira. Cada um com suas devidas suas funções, atribuições e competência assim como atribuído pela Constituição Federal de 1988 na busca pela segurança da sociedade de forma eficiente.

Buscou-se também à análise de outros países como, Estados Unidos da América, França, Espanha, Japão e Canadá, a título de fazer uma breve análise da funcionalidade da segurança pública e a organização policial daqueles países.

Examinado também foi o tema “ciclo completo de policia”, que vem tentando ser implantado no Brasil, onde o mesmo órgão policial possa exercer as funções de prevenção e investigação, modelo este baseado em alguns países onde obteve sucesso. Porém, a aplicação deste modelo no Brasil seria uma grande frustração baseando-se no sucesso de outros países, tendo em vista que, a cultura, legislação, histórico, atualidade, e outros fatores são completamente diferentes da realidade brasileira.

Entendeu-se que, a proposta de unificação das Polícias Civil e Militar, na busca pela criação da “Polícia do Estado”, fere o princípio constitucional da eficiência, uma vez que atribuir funções de natureza diferentes daquela que cada órgão esta preparado, qualificado e adaptado, traria a tona uma desordem na segurança pública, sendo que à Administração Pública não conseguiria atender o referido princípio constitucional.

Tendo compreendido que toda espécie normativa que afronte de forma total ou parcial algum dispositivo constitucional deve ser declarada inconstitucional, foi então percebida essa afronta mediante o que propõe a PEC Nº430/09, e firme manteve-se na hipótese objeto do presente trabalho.

Ao invés de tentar a unificação das Polícias Cíveis e Militares, que não irá solucionar o problema da segurança pública brasileira, como demonstram estudos mais aprofundados a respeito do assunto, deve-se pensar na reestruturação dos órgãos policiais, para que estes possam oferecer a população um serviço de qualidade, em atendimento ao princípio da eficiência.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, Luiz Otávio de Oliveira. **Direito e Segurança Pública: a juridicidade operacional da polícia**. Brasília: Consulex, 2003.

BARCELOS, Daniel. **Polícia Civil: investigação criminal e funções de polícia judiciária**. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/24626/policia-civil-investigacao-criminal-e-funcoes-de-policia-judiciaria>>. Acesso em: 20 set 2014.

BARROSO, Luis Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

CABRAL, Bruno Fontenele; SOUZA, Rafael Pinto Marques. **Manual Prático de Polícia Judiciária**. 2 ed. Salvador: JusPodivm,, 2013.

CAMARA, Franciele da Silva. **O poder de polícia**. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=6944](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6944)>. Acesso em: 06 out 2014.

CAMPOS, José de Deus de Sousa. **A influência da cultura organizacional na gestão da Polícia Militar do Piauí**. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,a-influencia-da-culturaorganizacional-na-gestao-da-policia-militar-do-piaui,50534.html>>. Acesso em: 09 set 2014.

CANADÁ, Governo do. **A Real Polícia Montada do Canadá**. Disponível em: <[http://www.canadainternational.gc.ca/brazil-bresil/about\\_a-propgrc.aspx?lang=por](http://www.canadainternational.gc.ca/brazil-bresil/about_a-propgrc.aspx?lang=por)>. Acesso em: 12 out 2014.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e teoria da constituição**. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARDOSO, Aderivaldo Martins. **A Polícia e a sociedade “bandida”**. Brasília: COnsulex, 2009.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 20 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

CAVALCANTE NETO, Miguel Libório. **A Polícia Comunitária no Japão: uma visão brasileira**. Disponível em: <<http://policiamentocomunitario.blogspot.com.br/2010/08/policia-comunitaria-no-japao-uma-visao.html>>. Acesso em 09 out 2014.

**Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. In: Vade Mecum. São Paulo: Saraiva, 2013.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão. **Entre a lei e a ordem: violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

DANTAS, George Felipe de Lima. **As polícias norte-americanas**. Disponível em: <[http://www.policiaeseguranca.com.br/norte\\_amer.htm](http://www.policiaeseguranca.com.br/norte_amer.htm)>. Acesso em: 07 out 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19 ed. São Paulo: Atlas, 2011.

DUARTE, Carlos Neves. **Prerrogativas e atribuições do Delegado de Polícia**. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/18567/prerrogativas-e-atribuicoes-do-delegado-de-policia>>. Acesso em: 11 set 2014.

GAGLIARDO, Vinicius Cranek. **Uma Paris dos Trópicos? Perspectivas da Europeização do Rio de Janeiro na primeira metade do oitocentos**. Disponível em: <<http://www.franca.unesp.br/Home/Pos-graduacao/vinicius-c-gagliardo.pdf>>. Acesso em: 10 set 2014.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 19 ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

GUIMARÃES, Luiz Antônio Brenner. **Valores Institucionais, a prática policial militar e a cidadania.** Disponível em: <  
[http://www.rolim.com.br/2002/\\_pdfs/livro1.pdf](http://www.rolim.com.br/2002/_pdfs/livro1.pdf)>. Acesso em: 13 out 2014.

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional.** 5 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

INFO, Escola. **Polícia Civil.** Disponível em: <  
<http://www.infoescola.com/profissoes/policia-civil/>>. Acesso em: 15 set 2014.

KELSEN, Hans. **A garantia jurisdicional da Constituição.** 5 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado.** 16 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

LOPES JUNIOR, Aury. **Direito Processual Penal e sua conformidade constitucional.** Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2009.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Teoria Geral da administração: da revolução urbana à revolução digital.** 6 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional.** 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional.** 5 ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MENEZES, Rodolfo Rosa Telles. **Diferenças entre o cargo de Delegado de Polícia Civil e Oficial da Polícia Militar**. Disponível em: < [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=10761](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10761)>. Acesso em: 15 set 2014.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 29 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 16 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

RAGIL, Rodrigo Rocha Feris. **A Gendarmerie Nationale Francesa: aspectos estruturais e operacionais**. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/25343/a-gendarmerie-nationale-francesa-aspectos-estruturais-e-operacionais>>. Acesso em 09 out 2014.

RUSSOMANO, Celso Ubirajara. **Proposta de Emenda Constitucional nº430/09**. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=710666&filename=PEC+430/2009](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=710666&filename=PEC+430/2009)>. Acesso em: 22 out 2014.

SANTIN, Valter Foletto. **Controle judicial da segurança pública: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime**. 5 ed. São Paulo: Verbatim, 2004.

SANTOS JUNIOR, Aldo Antonio dos. **O ciclo completo de polícia no Brasil**. Disponível em: < <http://www.ujaen.es/huesped/rae/articulos2011/01santosjr11.pdf>>. Acesso em: 12 out 2014.

SARMENTO, Cláudia. **Policiamento comunitário no Japão: um caso de sucesso na segurança**. Disponível em: < <http://oglobo.globo.com/rio/ancelmo/reporterdecime/posts/2010/10/27/policiamento->

comunitario-no-japao-um-case-de-sucesso-na-seguranca-335868.asp>. Acesso em 11 out 2014.

SÃO PAULO, Secretaria de Segurança Pública. **A origem da policia no Brasil**. Disponível em: < <http://www.ssp.sp.gov.br/institucional/historico/origem.aspx>>. Acesso em 07 out 2014.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 8 ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SOUSA, Carlos Alberto de. **As Guardas Civas e o poder de polícia, uma análise sistêmica constitucional – Polícia Municipal Brasileira**. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/pdf/cj041264.pdf>>. Acesso em: 11 set 2014.

SOUZA, Carlos Eduardo. **O ciclo completo de polícia e a sua incompatibilidade com o Estado Democrático de Direito**. Disponível em: < <http://jus.com.br/artigos/13601/o-ciclo-completo-de-policia-e-a-sua-incompatibilidade-com-o-estado-democratico-de-direito>>. Acesso em: 12 out 2014.

SOUZA, Edson José de. **Polícia Militar atuando como polícia administrativa**. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/20636/policia-militar-atuando-como-policia-administrativa>>. Acesso em: 07 out 2014.

SOUZA, Fátima. **A História da Polícia Militar começou no Império**. Disponível em: < <http://pessoas.hsw.uol.com.br/policia-militar1.htm>>. Acesso em: 05 out 2014.

SOUZA, Fátima. **Hierarquia da Polícia Militar**. Disponível em: <<http://pessoas.hsw.uol.com.br/policia-militar2.htm>>. Acesso em: 06 out 2014.

STRAUBE, Ernani Costa. **Histórico da Polícia Civil**. Disponível em: < <http://www.policiacivil.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1>>. Acesso em: 12 set 2014.

ZANOBINI, Guido. **Curso de derecho administrativo: parte general.** Buenos Aires: Arayú, 1999.

**ANEXO**