

Stelson S. Ponce de Azevedo e Gilberto Guerzoni Filho

UNIFICAÇÃO DE POLÍCIAS:

ATÉ QUE PONTO APERFEIÇOARIA A SEGURANÇA PÚBLICA?

O debate público sobre a unificação das polícias civil e militar

Entre as diversas estratégias para aperfeiçoar o aparato de segurança pública no Brasil, a unificação das polícias civil e militar tem sido apresentada recorrentemente. E sempre que vem a público, toma tempo dos atores envolvidos nessa discussão, acirra ânimos, estimula rivalidades entre as corporações, incendeia discursos. É óbvio que toda discussão pública sobre esse tema tem legitimidade. O tema deve ser debatido, exposto, discutido à exaustão. Mas o que pretendemos discutir neste artigo é o quanto é pertinente ou não colocar essa idéia como “salvadora” da atuação policial. Ou se, pelo contrário, o debate acaba servindo para desviar a atenção de parlamentares, secretários de segurança, policiais militares e civis e imprensa em geral.

Os aspectos institucionais e constitucionais

Começemos por verificar os aspectos institucionais da questão. A existência das polícias militar e civil está constitucionalizada, sendo referida em diversas passagens da Lei Maior, especialmente no art. 144, que trata da questão da segurança pública. Desta forma, a unificação das polícias passaria por uma modificação na Constituição.

Assim, no tocante à constitucionalidade, impõe-se verificar se uma proposta nessa direção atingiria as cláusulas pétreas inscritas no art. 60, § 4º, da Carta Magna, que não admite a deliberação sobre proposta tendente a abolir a forma federativa de Estado, o voto secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais.

Não é difícil verificar que, em princípio, a eventual unificação das polícias não atingiria as três últimas hipóteses. O tema não

se volta ao processo eleitoral ou à divisão dos Poderes. No que diz respeito à questão dos direitos e garantias individuais, ainda que haja, certamente, correlação entre essa matéria e a segurança pública, não nos parece que tratar da organização da polícia possa, em tese, restringir esses direitos.

A questão federativa, de sua parte, mereceria uma reflexão mais cuidadosa. Sobre a matéria, nos ensina **José Afonso da Silva**, in *Curso de Direito Constitucional positivo*, p. 69:

É claro que o texto não proíbe apenas emendas que expressamente declarem: ‘fica abolida a Federação ou a forma federativa de Estado’, ‘fica abolido o voto direto...’, ‘passa a vigorar a concentração de Poderes’, ou ainda ‘fica extinta a liberdade religiosa, ou de comunicação...’, ou o habeas corpus, o mandado de segurança...’. A vedação atinge a pretensão de modificar qualquer elemento conceitual da Federação, ou do voto direto, ou indiretamente restringir a liberdade religiosa, ou de comunicação ou outro direito e garantia individual; basta que a proposta de emenda se encaminhe ainda que remotamente, ‘tenda’ (emendas tendentes, diz o texto) para a sua abolição.

Assim, por exemplo, a autonomia dos Estados federados assenta na capacidade de auto-organização, de autogoverno e de auto-administração. Emenda que retire deles parcela dessas capacidades, por mínima que seja, indica tendência a abolir a forma federativa de Estado. Atribuir a qualquer dos Poderes atribuições que a Constituição só outorga a outro importará tendência a abolir o princípio da separação de Poderes.

A questão central, aqui, então, é verificar se determinar a unificação das polícias estaduais reduziria a autonomia dos Estados-membros ou sua capacidade de auto-organização. Em nosso entendimento, isso ocorre.



A questão central, aqui, então, é verificar se determinar a unificação das polícias estaduais reduziria a autonomia dos Estados-membros ou sua capacidade de auto-organização. Em nosso entendimento, isso ocorre. A União tem, por outro lado, competência para baixar normas gerais sobre a matéria (cf. arts. 22, XXI, e 24, XVI).

Ocorre que, se a União previsse a necessidade da unificação das polícias, o que pareceria uma norma geral estaria, efetivamente, de forma indireta, obrigando os entes federados a alterar detalhes de organização interna da área de segurança pública, o que é, como se referiu, questão inscrita na órbita de competência de cada unidade federada e só pode ser objeto de iniciativa e disciplinamento por elas.

Efetivamente, a competência de legislar sobre matéria de sua organização administrativa é privativa de cada ente federado, em seu âmbito, respeitados os princípios estabelecidos pela Constituição ou, como é o caso, em normas gerais baixadas pelo Governo Nacional. Essa constatação decorre do entendimento de que esse tipo de assunto envolve a capacidade de auto-organização das pessoas políticas, que representa a própria essência da autonomia federativa.

Conforme ensina **André Luiz Borges Netto**, *in* *Competências legislativas dos Estados-membros*, p. 78:

O exercício da aptidão de emitir normas jurídicas, na maior parte dos casos (pois existem as competências concorrentes e as delegadas), é privativo ou exclusivo, por não se admitir intromissão de uma pessoa política no campo de competências que foi reservado a outra pessoa, o que equivale a dizer que as pessoas políticas possuem faixas de competências legislativas privativas, excludentes que são de todas as demais pessoas.

Desta forma, se legislasse sobre a matéria além do estabelecimento de normas gerais, estaria a União se imiscuindo na competência legislativa dos demais entes federados, entre os quais impera o princípio da isonomia. Citando, novamente, **André Luiz Borges Netto**, nas p. 174-5 da mesma obra:

Não existe desigualdade jurídica ou hierarquia normativa entre os Estados-membros ou entre os Estados-membros e a União Federal ou qualquer outra coletividade jurídica, em razão da consagração do princípio constitucional implícito da isonomia das pessoas constitucionais. Também não existe qualquer hierarquia entre os atos normativos (leis) editados pelos Estados-membros e aqueles expedidos pelo Congresso Nacional, pois todas essas normas jurídicas extraem seus fundamentos de validade diretamente da Constituição Federal, sem qualquer relacionamento entre si quanto ao aspecto da

produção do ato (aspecto formal) e também quanto ao seu conteúdo (aspecto material).

Do exposto, em nosso entendimento, uma proposta de emenda à Constituição que determinasse a unificação das polícias civil e militar dos Estados e do Distrito Federal estaria ferindo a cláusula pétreia que determina a perenidade da Federação.

O que poderia ser feito, parece-nos, seria desconstitucionalizar a questão, permitindo que os entes federados decidissem, dentro de sua autonomia, sobre a organização de seu setor de segurança pública, quando poderiam optar por unificar as suas polícias ou mantê-las separadas, de acordo com o seu juízo político.

A propriedade (ou não) da unificação

Agora, analisaremos o mérito da sugestão de unificação das polícias militar e civil, como forma de tornar a polícia mais eficaz na luta contra o crime.

Inicialmente, devemos observar que o que se discute, realmente, é a maior ou menor eficácia de dois modelos: a realização das atividades de policiamento ostensivo e polícia judiciária por uma única organização policial ou por organizações policiais diferenciadas.

Lembremos, então, que as leis da organização sistêmica nos ensinam que a eficácia de um sistema depende menos de sua estrutura do que da otimização das atividades e tarefas de seus componentes e do fluxo entre eles. Tanto é assim, que encontramos exemplos de polícias modernas e eficazes utilizando ambos os modelos. Os países de cultura anglo-saxônica, inclusive ex-colônias, adotam o primeiro modelo referido no parágrafo anterior (ex.: EUA e Reino Unido). Países com cultura latina tendem a adotar o segundo modelo (ex.: Portugal, Espanha, França, Itália, Chile, Brasil).

No segundo modelo é comum que a atividade de polícia ostensiva seja realizada por organizações militares ou, no mínimo, militarizadas, que convivem, normalmente, com estruturas



Ilustração: Isabelle S. Nogueira

“ O que poderia ser feito, parece-nos, seria desconstitucionalizar a questão, permitindo que os entes federados decidissem, dentro de sua autonomia, sobre a organização de seu setor de segurança pública, quando poderiam optar por unificar as suas polícias ou mantê-las separadas, de acordo com o seu juízo político”

tipicamente civis voltadas à investigação criminal (polícia judiciária). De qualquer forma, a aparência física do policial ostensivo é, em qualquer caso, diferente da do policial que investiga. O primeiro, por ser ostensivo, necessita fazer-se reconhecer pela população e dissuadir os criminosos. Em outros países, como o Canadá, as duas atividades são realizadas por uma única organização de estrutura fortemente militarizada (Real Polícia Montada).

Essa diversidade de modelos é explicada pela evolução histórica dos povos respectivos e não tem qualquer relação com a efetividade de sua atuação. Nós, por exemplo, até a segunda metade do século passado, tivemos as duas principais atividades de segurança pública exercidas por organizações militares. Só após essa época surgiram as polícias civis.

Mas, quais são as principais queixas que a nossa sociedade tem de suas polícias? Da polícia militar (policimento ostensivo), há queixas quanto à observância do respeito aos direitos humanos, idoneidade, casos de vínculos de alguns membros com organizações ilícitas, e forte influência da política local. De polícia civil (polícia judiciária), há queixas sobre indícios de corrupção, desrespeito aos direitos humanos, igualmente convivência de membros com organizações ilícitas, envolvimento indevido no policiamento ostensivo (concorrendo com a polícia militar) e baixa eficiência na apuração de crimes.

Ora, é cristalino que esses virtuais – jamais se pode generalizar – problemas independem da natureza das organizações.

Questiona-se, pois, sobre a efetividade de um novo órgão policial, formado após a reunião dessas estruturas. Ou, mudando a pergunta, a simples união das estruturas teria o poder de sanar as impropriedades? Como, se os homens e mulheres são os mesmos, exercendo atividades semelhantes, alguns deles, talvez, com uniformes diferentes da atual polícia militar?

Daí porque a indagação deste artigo: a proposta de unificação das polícias é realmente válida?

Parece-nos claro que uma das respostas efetivas para tão premente situação está na tomada de medidas, por parte dos executivos estaduais e federal, voltadas para o saneamento de suas polícias. E, para isso, as normas jurídicas vigentes não oferecem obstáculos ou dificuldades. Vemos, ainda, como uma medida importantíssima para sanear as polícias judiciárias, a colocação em execução do preceito constitucional que prevê o controle externo do Ministério Público sobre elas. Por que não há apoio político para essa ação, que não é mais que o cumprimento de um preceito constitucional? Parece-nos claro que os motivos principais de nossas queixas sejam a inépcia e a falta de vontade política.

É preciso notar, também, que a estrutura político-administrativa de um Estado é o resultado de toda uma evolução histórica. Uma mudança profunda nessa estrutura, como a reunião das polícias civil e militar, além de precisar ser submetida a amplas discussões, em todos os seus aspectos, implica modificações jurídicas abrangentes e complexas; além disso, demanda um esforço legislativo formidável. Para o caso em tela, obrigaria à realização de emendas constitucionais extensas, o que, em nosso País, é um processo complicado, e iria perturbar, certamente, a tramitação de outras matérias importantes para a sociedade. Depois, desembocaria na elaboração de vasta legislação infraconstitucional.

Além do inconveniente acima analisado, do ponto de vista de recursos públicos, a reestruturação do Estado para união das polícias resultaria, fatalmente, em gastos vultosos.

Na apresentação de suas sugestões, entidades como o **Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia** argumentam com a necessidade de “criação de um novo modelo de polícia intrinsecamente subordinada ao Poder Civil”. Mas isso já é

“Vemos, ainda, como uma medida importantíssima para sanear as polícias judiciárias, a colocação em execução do preceito constitucional que prevê o controle externo do Ministério Público sobre elas”.



preceito constitucional! As polícias estaduais são subordinadas ao Poder Civil! A polícia militar só passará ao controle operacional das Forças Armadas (Exército) em situações de emergência, quando o Poder Civil tiver esgotado sua capacidade de ação (grave perturbação da ordem), em caso de defesa externa, quando será mobilizada como reserva, ou, em determinadas situações, quando houver intervenção federal. Nada impede que as polícias estaduais sejam subordinadas a uma única autoridade civil.

E, ao final de todo esse sacrifício, de todo esse esforço, já vimos acima que ele, por si só, não levaria a qualquer melhoria da eficácia da polícia na luta contra o crime! Então, para que fazê-lo?

Há ainda outros aspectos que devem ser examinados.

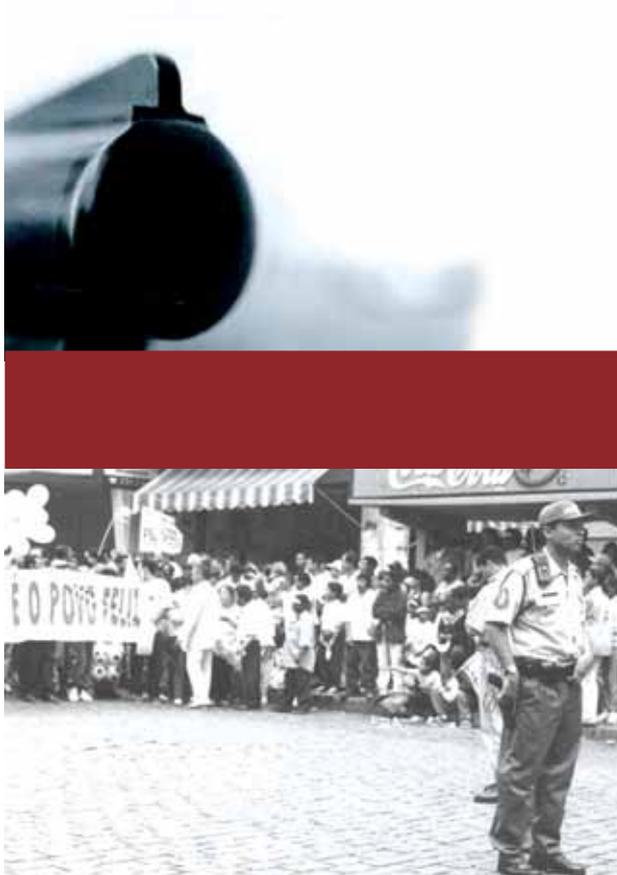
Importante função do Estado, caracteristicamente policial, deve ser desempenhada, obrigatoriamente, por organizações de natureza militar ou fortemente militarizada. É a **Manutenção ou Restauração da Ordem Pública**. Após a extinção das polícias militares, quem a desempenhará? Quem, em caso de perturbação da ordem pública, evitará a invasão ou ocupação de instituições públicas ou de áreas sensíveis? Quem cumprirá ordens de restauração da ordem ou reintegração de posse?

A imensa maioria dos países dispõe de organizações policiais estruturadas militarmente para fazê-lo.

Devemos também observar que é importante a função das polícias militares em caso de **mobilização nacional**. Em nosso planejamento de defesa, ela constitui o grosso da **Defesa Territorial**. Se extintas as polícias militares, teríamos que reformular todo nosso planejamento de defesa.

Finalmente, temos a dizer que concordamos, em tese, com a absoluta necessidade de controle e orientação do Ministério Público sobre as polícias judiciárias. Pensamos que as disposições constantes dos arts. 127 e 129 da Constituição Federal são suficientes. Falta apenas vontade política para implementação desses preceitos nos entes federados. E, se há reação política ao cumprimento dessas disposições, entendemos que modificações constitucionais, em torno da mesma idéia, serão também ineficazes.

(...) é importante a função das polícias militares em caso de mobilização nacional.



Stelson S. Ponce de Azevedo é consultor legislativo do Senado Federal, área de Defesa Nacional e Direito Penal.



Gilberto Guerzoni Filho é consultor legislativo do Senado Federal, áreas de Direito Administrativo e Direito Constitucional.

