

Desmilitarização da Polícia: aumento da efetividade ou desserviço à sociedade?¹

Amanda Mattioni Prado

Acadêmica de Direito

Estagiária do Ministério Público Militar

Diogo Escobar Brilhante

Acadêmico de Direito

Estagiário do Ministério Público Militar

Roger dos Santos Amaral

Acadêmico de Direito

Estagiário do Ministério Público Militar

RESUMO: O presente artigo tem o escopo de analisar a Proposta de Emenda Constitucional n.º 51/2013, que objetiva transformar as polícias civis e militares em um modelo policial unitário, destituído da observância dos pilares da hierarquia e disciplinas militares. Primeiramente, serão analisadas as principais alterações propostas pela PEC n.º 51/2013, bem como as justificativas apresentadas para tanto. A partir de tal análise, abordar-se-á a historicidade afeta à Instituição da Polícia Militar e sua previsão constitucional, para então verificar a procedência ou improcedência da PEC/51.

PALAVRAS-CHAVES: Desmilitarização. PEC 51. Polícia Militar. Segurança Pública. Constituição Federal de 1988

ABSTRACT: This paper aims to analyze the Proposal for Constitutional Amendment no. 51/2013 (PEC 51/2013) that intends to turn Civil and Military Polices into an unitary police model, without the cornerstones of military hierarchy and discipline. Firstly, it is going to be explained the main changes undertaken by PEC no. 51/2013 as well as the legal arguments for them. From this analyse, the historical of Military Police Corporation and its constitutional

¹ Artigo elaborado sob a orientação acadêmica do Promotor da Justiça Militar Jorge Cesar de Assis.

arrangement will be examined, and only after this the validity or invalidity of PEC 51 will be discussed.

KEYWORDS: Demilitarization. PEC 51. Military Police. Public Security. Brazilian Constitution of 1988.

SUMÁRIO: 1. Proposta de Emenda à Constituição: PEC 51– 1.1. Considerações iniciais – 1.2. Alteração no quadro de segurança pública: a justificativa apresentada – 2. O Modelo Policial Militar Brasileiro – 2.1. Origens da Polícia Militar e sua previsão no texto constitucional – 2.2. Legislação infraconstitucional e a condição de força auxiliar e reserva do Exército Brasileiro – 3. Análise do projeto de Emenda à Constituição nº 51: Procedência ou improcedência da justificativa apresentada – 3.1. Distinções necessárias – 3.2. Da manifesta impropriedade acerca das noções elementares – 3.3. Da ineficácia das principais diretrizes aventadas – 3.3.1. Exigência de carreira única por instituição policial – 3.3.2. Instituição de mecanismos de transparência e controle externo dos órgãos policiais – 4. Conclusão.

1 PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO: PEC 51

1.1 Considerações Iniciais

Inicialmente, é de bom alvitre consignar que o artigo 60 da Constituição Federal de 1988 estabelece que o referido diploma poderá ser emendado, mediante proposta, nos seguintes casos: de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; do Presidente da República; de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, exigindo-se, cada uma delas, a maioria relativa de seus membros.

A proposta em questão sugere unificar as polícias civis e militares e corpos de bombeiros militares, transformando-os em um modelo policial unitário, desprovido da observância dos pilares da hierarquia e disciplina militares, ou seja, tem o condão de instituir no país um sistema policial destituído das premissas norteadoras da atividade policial militar.

Para a consecução desse objetivo, a proposta em comento modifica e acrescenta dispositivos na Carta Política do País, reestruturando e trazendo a lume um novo modelo de segurança pública, caracterizado pela uniformidade das polícias (civis e militares) e corpos de bombeiros militares, propondo, entre outros intentos, que todo órgão policial deverá ser organizado em carreira única, incumbindo-lhe, entre outros deveres atinentes à atividade policial, o exercício simultâneo de segurança ostensiva e preventiva de repressão ao crime, além da atribuição investigativa e de persecução criminal.

Nessa esteira, a presente proposta de emenda à Constituição altera integralmente, entre outros dispositivos, os termos do artigo 144 da Constituição Federal, cuja redação e parágrafos seguintes destinar-se-ão, exclusivamente, a normatizar a atuação dos órgãos policiais no âmbito da União, a saber, polícia federal, polícia rodoviária federal e polícia ferroviária federal, sendo que a redação da referida proposta suprime os incisos IV e V do texto originário, os quais dizem respeito às polícias civis e militares e corpos de bombeiros militares, no âmbito do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, oportunidade em que os órgãos policiais dessas pessoas jurídicas de direito público passarão a ser regulados pelos dispositivos 144-A e 144-B, que foram acrescentados pelo artigo 4º da proposta de emenda à Constituição.

No que diz respeito ao dispositivo 144-B, este cria a chamada “ouvidoria externa”, a qual deterá o ônus de exercer concomitantemente com os órgãos do Ministério Público, o controle externo da atividade policial, previsto no artigo 129, inciso VII, da Constituição Federal, ocasião em que a mencionada ouvidoria deverá ser institucionalizada em cada órgão policial elencado no art. 144 e 144-A da Constituição Federal.

Além disso, a referida proposta modifica os artigos 21 e 24 da Constituição Federal, acrescentando, outrossim, o dispositivo 143-A ao texto originário. No que diz respeito à alteração do art. 21 da Constituição Federal, o qual descreve o rol de competências afetas à União, o artigo 1º acrescenta os incisos XXVI e XXVII ao texto constitucional, os quais, em linhas gerais, outorgam à União legitimidade para elaborar normas de cunho principiológico, bem como diretrizes em prol do exercício da Segurança Pública no país, devendo a União, inclusive, subsidiar os Estados e os Municípios na promoção da segurança pública.

No que tange à alteração proposta para o artigo 24 na Constituição Federal, o qual prevê, atualmente, o exercício da competência concorrente dos entes políticos, e tendo em vista que a medida ora discutida busca unificar as polícias, a proposta altera substancialmente a redação originária do inciso XVI e acrescenta o inciso XVII, passando a constar, respectivamente, nos dispositivos em comento, as expressões genéricas “órgãos de segurança pública” e “servidores da segurança pública”, ampliando, dessa forma, o conceito de polícia no país, suprimindo dos textos originários, respectivamente, as expressões “polícia civil” e “servidores da polícia civil”, mantendo, todavia, a competência concorrente dos entes políticos de legislar sobre os aspectos organizacionais dos órgãos de segurança pública, bem como acerca dos direitos, deveres e garantias dos servidores que se dedicam à tarefa da segurança pública.

Ademais, a mencionada proposta acrescenta ao Capítulo III, do Título V, da Constituição Federal, o artigo 143-A, o qual descreve a finalidade precípua que deve perseguir os órgãos de segurança pública, além de preconizar os princípios basilares que deverão ser observados por tais órgãos.

Não se pode deixar de destacar que a técnica legislativa utilizada na proposta deixa muito a desejar. Da forma como está proposta a PEC 51, e se aprovada, a Constituição irá finalizar o Capítulo destinado às Forças Armadas com o art. 143 e, pasmem, iniciar o capítulo destinado à Segurança Pública com o art. 143-A.

Há, por fim, no citado dispositivo, a previsão de um parágrafo único, o qual reza que ao estado incumbe o ônus de organizar os órgãos policiais, sendo que estes serão dotados de natureza civil, os quais deverão, em comunhão de esforços, exercer as atribuições de polícia ostensiva, preventiva e investigativa, bem como promover a persecução criminal.

1.2 A alteração no quadro da segurança pública: a justificativa apresentada

Diante das alterações propostas pela PEC 51/2013, que visa à reestruturação do modelo de segurança pública brasileiro, através da alteração dos arts. 21, 24 e 144 da CF/88, bem como o

acréscimo dos arts. 143-A, 144-A e 144-B, conforme observado anteriormente, necessária se faz a análise das justificativas que fundamentam tais alterações constitucionais.

Inicialmente, giza-se que a justificativa da PEC/51 externiza argumentos de cunho social e histórico, a fim de trazer à baila uma “suposta crise” pela qual os órgãos de segurança pública estão passando. Nesse ínterim, fatores como a desigualdade social e a vitimização de grupos sociais ditos “mais vulneráveis”, acompanhados de dados estatísticos da violência no país, são suscitados.

Todavia, tendo em vista que a PEC/51 tem como premissa principal a desmilitarização das polícias na busca de uma nova organização da segurança pública, o autor dessa Proposta aponta que o legado das execuções, as torturas, o desrespeito aos direitos humanos e a seletividade da aplicação das leis são heranças da ditadura militar que, segundo ele, ainda são condutas praticadas pelas polícias militares. Ademais, segundo o Senador Lindbergh Farias, a Constituição Federal impôs um modelo rígido de segurança pública, o qual inviabiliza que os Entes Federados desenvolvam mecanismos para melhor suprir as demandas referentes à segurança dos cidadãos.

No item “3” da justificativa da PEC 51, surge a crítica ao denominado ciclo policial (policciamento ostensivo e investigativo), o qual no Brasil é fracionado, uma vez que é adotado o modelo dicotômico de polícias (ASSIS; COIMBRA; CUNHA, 2005, p. 18-19). Além disso, o autor da proposta tece críticas ao sistema de segurança pública nacional, em razão do policiamento ostensivo ser incumbência da Polícia Militar, sendo esta força reserva e auxiliar do Exército Brasileiro, conforme preconiza o §6º, do art. 144, da CF/88, de forma que as suas raízes, a formação e o treinamento dos policiais visam o combate ao inimigo (legado da ditadura) e não à proteção dos cidadãos, a partir de uma visão humanizada e constitucional contemporânea.

Outro ponto de extrema relevância exposto pela proposta de emenda, refere-se às responsabilidades de cada um dos Entes Federados (União, Estados, Distrito Federal e

Municípios), no que diz respeito à segurança pública, sendo sabido que o encargo recai praticamente todo sobre os Estados.

Assim, o objetivo de reestruturação do sistema de segurança pública, em especial sobre a organização das polícias, baseia-se na “redefinição do papel das polícias e das responsabilidades federativas nesta área” (SENADO FEDERAL, 2013, item 4), viabilizando aos Estados a capacidade/autoridade necessária para definir qual modelo policial seria mais adequado para aquele Ente Federado, para determinada região da metrópole ou do interior.

Todavia, mesmo detentor de tal autoridade, o Ente estaria sempre vinculado a determinadas diretrizes a serem observadas, tais como a própria desmilitarização da polícia, o ciclo completo policial, o suposto controle social e a transparência sobre a atuação da polícia, tudo com o intuito de afastar o risco de descoordenação e desarticulação em prol de uma “transformação verdadeiramente democrática das polícias” (SENADO FEDERAL, 2013, item 4).

A proposta apresenta as diretrizes através das quais os Entes Federados deverão tomar por base, a saber:

- a) desmilitarização das polícias;
- b) exigência de ciclo completo;
- c) definição constitucional de polícia;
- d) exigência de carreira única por instituição policial;
- e) valorização do município na provisão da segurança pública;
- f) aumento da participação da União;
- g) Instituição de mecanismos de transparência e controle externo dos órgãos policiais.

No que tange à desmilitarização das polícias e à exigência de ciclo completo, tem-se que estes são os argumentos principais da reestruturação do sistema de segurança pública, conforme já suscitado anteriormente.

A rigor, trata-se da extinção da Polícia Militar, visando reorganizar diversos aspectos dessa instituição, desde as suas divisões internas, passando pela formação e treinamento dos policiais, e, inclusive, as normas regimentais, afastando o suposto rigor excessivo existente na esfera da Polícia Militar, ocasião em que proporcionaria ao policial mais autonomia e, segundo o autor da presente proposta, ela (Polícia Militar) deveria estar acompanhada de mais controle social e transparência sobre a atuação do agente, tendo em vista a necessidade do policial melhor se relacionar com as demandas sociais e com o próprio cidadão.

No que diz respeito à exigência de ciclo completo, verifica-se que, mesmo diante da autonomia dos Estados para decidirem acerca do modelo policial que melhor se adéque às necessidades de sua região, estes deverão observar, obrigatoriamente, a unidade da força policial de caráter ostensivo e investigativo, de modo que toda instituição policial, necessariamente, exerça as atividades ostensivas e investigativas, findando, dessa forma, com o atual modelo dicotômico de polícias.

A definição constitucional de polícia foi apresentada pela própria Proposta de Emenda Constitucional n.º 51, senão vejamos:

[...] a polícia é definida como instituição de natureza civil que se destina a proteger os direitos dos cidadãos e a preservar a ordem pública democrática, a partir do uso comedido e proporcional da força. Esta definição supre a lacuna da Constituição, e constitui a pedra angular de um sistema de segurança pública democrático e garantidor das liberdades públicas. Ademais, a proposta fixa princípios fundamentais que deverão reger a segurança pública. [...] (SENADO FEDERAL, 2013, item 4.C.)

O Senador afirma que a divisão entre oficiais e praças, na Polícia Militar, e delegados e não delegados, na Polícia Civil, é motivo de “graves conflitos” no âmbito interno dessas instituições, sendo um dos fatores que acarretam a ineficiência da atividade policial, emergindo assim a necessidade de carreira única. Entretanto, ressalta-se que o ideal de carreira única, segundo consta na proposta, não seria incompatível com a hierarquia, nem com a gradação interna à carreira, pois permitiria a ascensão através de instrumentos meritocráticos.

A respeito da valorização do município na provisão da segurança pública e do aumento da participação da União, a proposta em epígrafe deseja alterar a dinâmica afeta às responsabilidades dos Entes Federados, sendo que Senador Lindbergh Farias propõe uma maior participação, tanto dos Municípios quanto da União, com o fito de diminuir o ônus carregado pelos Estados em face da efetivação do direito constitucional à segurança pública. Desse modo, frente à autonomia dos Estados em definir o seu modelo policial, poderão ser estruturados sistemas que propiciem aos Municípios instituir órgãos policiais em nível local.

Acerca da responsabilidade da União, caberia a ela atuar em situações que abrangessem áreas críticas à segurança, quando for necessário padronizar e estabelecer normas gerais. Diante disso, a gestão e o compartilhamento de dados e informações de natureza criminal e prisional ficariam a cargo da União, bem como a construção de mecanismos com o fito de avaliar as instituições formadoras de agentes que irão atuar na área de segurança pública.

Diante da diretriz que visa à instituição de mecanismos de transparência e controle externo dos órgãos policiais, remete-se ao ideal de maior controle social e transparência da atividade policial, inclusive, com a proposta de instituição de uma Ouvidoria Externa, que, segundo o Senador, seria dotada de autonomia funcional e administrativa, sob a gerência de um diretor, o qual deteria independência funcional para o exercício do ofício, estando adstrito a mandato fixo. Ademais, cabe elucidar que essa Ouvidoria teria competência nas esferas regulamentar e disciplinar.

Dessa forma, mesmo que a PEC não apresente detalhadamente como se daria a transição entre o atual modelo policial para esse proposto, constata-se que nas disposições transitórias da Emenda, seriam garantidos e respeitados os direitos adquiridos dos profissionais da segurança pública, além de uma imprescindível participação da sociedade civil durante todo o processo de implementação.

Ademais, o Senador Lindbergh Farias argumenta que, respeitadas as diretrizes fundamentais anteriormente analisadas, caberá aos Estados decidir se promoverão a desmilitarização, o ciclo completo e a carreira única nas polícias, de modo que a reorganização

teria por base não mais a divisão das fases do ciclo policial, mas se organizariam mediante atribuições territoriais ou, ainda, sobre grupos de infrações.

De certo modo, ainda sob a análise formal da parte referente à justificativa da proposta, observa-se uma contradição, uma vez que nos são apresentadas, como diretrizes fundamentais a serem observadas, a desmilitarização e a exigência do ciclo completo, algo que, porém, surge como aspecto a ser decidido pelos Estados Membros, se será ou não promovido.

No entanto, o fato é que no entendimento do Senador, diante do afastamento da rigidez trazida pela Constituição Federal, bem como de mais autonomia proporcionada aos Estados, ressalvadas as diretrizes fundamentais, poderiam surgir diversos modelos a serem postos em prática por estes. Assim, o autor afirma que a complexidade da crise na segurança pública estaria vinculada à aplicação de um modelo engessado, o qual não preza pela autonomia dos Entes Federados, além de ser ultrapassado e acorrentado à ditadura militar, frente às diferenças regionais dos Estados e municípios brasileiros.

Para não se estender mais às justificativas da PEC 51/2013, opta-se apenas em apontar algumas das alternativas de modelos demonstradas que estariam à disposição dos Estados, caso seguissem a referência do território para distribuir as atribuições:

[...]

A. Polícia Unificada Civil Estadual. Nesse caso, uma polícia unificada é responsável pela provisão de segurança pública a toda a população do Estado, cobrindo todo seu território, por meio do cumprimento de suas funções, envolvendo as atividades ostensivo/preventivas, investigativas e de persecução criminal.

[...];

C. Polícia Municipal (sempre civil e de ciclo completo). Nesse caso, uma polícia civil de ciclo completo é responsável pela provisão da segurança pública à população de um, de alguns ou de todos os municípios do estado em questão. O critério da decisão será escolhido pelo Estado. Exemplos: pode ser a escala demográfica (privilegiando, por exemplo, apenas a capital ou os municípios cujas populações excedam 500 mil habitantes, etc...), pode ser o histórico da criminalidade ou pode ser generalizada, aplicando-se a todos os municípios do Estado em pauta. A decisão de criar polícia municipal envolve a definição de fonte de receita compatível com a magnitude das novas responsabilidades orçamentárias. [...] (SENADO FEDERAL, 2013, itens 9.A. e 9. C.)

Também foram expostos modelos, caso a referência para distribuir as atribuições fossem os grupos de infração penal:

[...]

A. Polícia Civil Estadual responsável por prevenir e investigar crimes de pequeno potencial ofensivo. Nesse caso, uma polícia unificada provê segurança pública na esfera infracional em relação a toda a população do estado, cobrindo todo seu território, por meio do cumprimento de suas funções, envolvendo as atividades ostensivo/preventivas, investigativas e de persecução criminal ou responsabilização.

[...];

[...]

B. Polícia Unificada Civil Estadual responsável por prevenir, investigar e dar início à persecução criminal dos suspeitos de participar do crime organizado. Nesse caso, uma polícia unificada provê a segurança pública na esfera criminal referida a toda a população do estado, cobrindo todo o seu território, por meio do cumprimento de suas funções, envolvendo as atividades ostensivo/preventivas (aquelas pertinentes nos casos de crime organizado), investigativas e de persecução criminal. (SENADO FEDERAL, 2013, itens 11.A. e 11.B.)

Além disso, modelos híbridos que combinam os critérios de referência acima mencionados foram demonstrados, tudo com o intuito de solucionar a crise pela qual atravessa a segurança pública. Em suma, o Senador se dispõe a oferecer um caminho através da PEC 51/2013, com o objetivo de melhorar a efetivação do direito à segurança pública no Brasil, defendendo como aspectos relevantes e substanciais a desmilitarização das polícias, o ciclo completo policial e a imposição de uma carreira única, de modo a propiciar, verdadeiramente, segurança aos cidadãos e construir condições para a formação de policiais que atuem de acordo com os Direitos Humanos e o modelo Constitucional de Estado.

2. O MODELO POLICIAL MILITAR BRASILEIRO

As forças policiais estão disciplinadas no art. 144 da Constituição Federal de 1988, o qual dispõe sobre a Segurança Pública, preconizando que será dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, nos seguintes termos:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

[...]

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

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

§ 6º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. [...] (BRASIL, 1988).

Como se vê, o referido dispositivo institui um sistema nacional de segurança pública. Entretanto, no âmbito estadual, a Carta Magna instituiu um sistema policial dicotômico, de forma que há uma divisão de funções entre a Polícia Civil e Polícia Militar, cabendo à polícia civil a função de polícia judiciária, pois atua na “apuração dos fatos envolvendo o ilícito penal comum” e à polícia militar a função de polícia administrativa, pois a ela cabe o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública. Ainda, destaca-se o entendimento de muitos autores no sentido de que a polícia militar pode atuar na esfera de atribuição de outros órgãos policiais, na falência ou inoperância destes (ASSIS; COIMBRA; CUNHA, 2005, p. 18).

A Polícia Militar é um órgão regido pelos princípios militares da hierarquia e disciplina, subordinada ao Governador de cada Estado, consoante o já citado art. 144, § 6º, da CF/88, de forma que está organizada de modo similar ao Exército Nacional na questão de graduações dos militares, dividindo-se em batalhões, companhias e regimentos. Nesse sentido, Paulo Tadeu Rodrigues Rosa preleciona que:

Com a criação das polícias militares, estas passaram a ter uma estética militar assentada em preceitos de hierarquia e disciplina, com patentes e graduações semelhantes às existentes no Exército Nacional, excetuado os postos de oficiais e generais, que não existem nestas corporações. Os integrantes das polícias militares são agentes policiais e exercem funções de segurança pública, que é diversa da realizada pelas forças armadas que em atendimento ao art. 142, da Constituição Federal são responsáveis pela defesa da pátria, segurança nacional, e a garantia dos poderes constitucionais, e por iniciativa de qualquer destas, da lei e da ordem (2003, p. 07).

As Polícias e Corpos de Bombeiros Militares de cada Estado são independentes umas das outras, subordinando-se apenas ao Governador de cada Estado, como anteriormente fora

dito. No entanto, quanto à hierarquia, esta é igual em cada Estado, sendo que o maior posto de graduação é o de Coronel, seguindo-se de Tenente-Coronel e Major, Capitão, 1º Tenente, 2º Tenente, seguida da graduação das praças-especiais – Aspirante-a-Oficial – e das praças graduadas – Subtenente, 1º Sargento, 2º Sargento, 3º Sargento, Cabo e Soldado. Dentre os oficiais do posto de Coronel, será escolhido, pelo Governador do Estado ou do Distrito Federal, o Comandante-Geral.

Quanto aos Corpos de Bombeiros Militares, estes têm por função principal a execução de atividades de defesa civil e prevenção e combate a incêndios, além de buscas e salvamentos. Segundo Paulo Tadeu Rodrigues da Rosa, “em regra, seus integrantes primeiro ingressam nos quadros policiais, para depois receberem treinamento especializado para realizarem as funções constitucionais” (2003, p. 07).

Todavia, essa não é uma verdade absoluta, visto que atualmente os Corpos de Bombeiros constituem corporações separadas das Polícias Militares, sendo que, apenas nos Estados de São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul e Bahia, os Bombeiros integram a PM, tendo, portanto, formação específica desde o início.

Cabe destacar, por fim, que o caráter militar da polícia não impede ou influencia sua atuação como órgão de segurança pública, pois “a estética militar dessas instituições policiais não lhes retira a garantia de uma boa polícia” (LAZZARINI et al, 1989, p. 30). Essa estética militar dá-lhes bem a natureza de uma forma cívica”. Ainda, segundo o Autor:

[...] o *status* de militar do policial militar não o torna híbrido ou incompatível com a função policial do cargo, pois, a acreditar em contrário, levaria àquela indagação se o policial civil é policial ou é civil, quando é certo que o seu *status* que é de servidor público civil, diferentemente do policial militar que é de servidor público militar (1986, p. 40).

2.1 Origens da Polícia Militar e sua previsão no texto constitucional

Antes de debater as mudanças propostas pela PEC 51, faz-se necessária uma análise histórica sobre a instituição da Polícia Militar brasileira, a fim de compreender suas origens, bem como os elementos essenciais para a formação e organização do modelo vigente atualmente.

Em seus primórdios, o modelo policial brasileiro baseou-se no modelo medieval português, no qual as funções de polícia e judicatura concentravam-se em um mesmo órgão, completando-se. Foi instituído em terras brasileiras, no ano de 1500, por Dom João III, o sistema de capitânicas hereditárias para a nova colônia, outorgando a Martim Afonso de Souza poderes para promover os serviços administrativos e de segurança nas novas terras conquistadas. Assim, a polícia dessa época era responsável pela promoção da justiça e dos serviços de ordem pública (A ORIGEM ..., 2010).

No entanto, há uma corrente doutrinária que tem entendimento diverso do citado anteriormente, segundo a qual o “corpo militar” presente naquele momento histórico não poderia ser caracterizado propriamente como Polícia, pois não estariam presentes as atividades básicas de polícia, como a de policiamento e gerar segurança a uma coletividade. Nessa senda, conforme esse entendimento, os elementos caracterizadores da atividade policial só estariam presentes com a vinda da família real ao Brasil, em 1808, quando de fato houve a reprodução das instituições burocráticas portuguesas em terras brasileiras (MORAIS; SOUZA, 2011, p. 3).

De qualquer forma, é com a vinda da corte portuguesa ao Brasil que são criadas a Intendência-Geral de Polícia da Corte e a Guarda Real de Polícia, instituições que podem ser consideradas como as origens da Polícia Civil e da Polícia Militar, respectivamente.

A Intendência-Geral de Polícia era responsável pela investigação de crimes e a captura de criminosos. Já a Guarda Real de Polícia estava subordinada à Intendência-Geral de Polícia, a qual era baseada no modelo francês das *gendarmes*, que por sua vez já era adotado também em Portugal e tinha como função precípua a manutenção da ordem pública.

Já no período imperial, após Dom Pedro I ter abdicado o trono em 1831, o país passou a ser governado por Regentes, até que Dom Pedro II atingisse a maioridade. Esse período foi

marcado por grande instabilidade, tendo eclodido diversas revoltas com intuito separatista no país. Assim, a alternativa encontrada para contornar essa situação foi a criação de Corpo de Guardas Municipais pelas províncias, sendo que a primeira foi criada na cidade do Rio de Janeiro. Posteriormente, os Corpos de Guardas Municipais receberam a denominação de Corpos Policiais, alterando-se também suas estruturas.

Com a proclamação da República Federativa do Brasil, em 15 de novembro de 1889, e a consequente descentralização do poder, as antigas províncias – agora estados – tornaram-se autônomas, surgindo a necessidade de instituição de forças públicas no âmbito estadual, a fim de consolidar a autonomia conquistada. Conforme ensina Lucas Cabral Ribeiro, nesse momento as forças públicas estaduais passaram a ser hierarquizadas e disciplinadas, com remuneração proveniente dos cofres públicos, bem como a dedicação exclusiva e permanente dos que pertenciam a essas forças (2011, p. 05). Assim, foi na Constituição brasileira de 1891 que os governantes estaduais tiveram liberdade para estabelecer a organização e criação das forças policiais dentro de seu território.

Ocorre que as forças públicas de segurança instituídas pelos estados passaram a se tornar muito fortes à medida que foram se reforçando belicamente e especializando-se cada vez mais. Dessa feita, com medo de investidas separatistas por parte dos estados membros, a União determinou em lei o serviço militar obrigatório e a condição das “polícias militarizadas” como forças auxiliares do Exército brasileiro. Nesse sentido Lucas Cabral Ribeiro:

A União, em uma tentativa de aumentar o controle sobre essas forças públicas que estavam a serviço das organizações estaduais, cria a Lei nº 1860, de 04 de Janeiro de 1909 que em seu artigo 7º e 32º, ordenava o serviço militar obrigatório e colocava as forças estaduais como forças auxiliares da guarda nacional a disposição da União. Isso pode ser entendido como uma manobra de segurança feita pela União, decorrente de seu receio com a autonomia dos estados. Por fim, a União também cria a Lei federal nº 3216, que abre um caminho para a vinculação das polícias militares ao exército brasileiro, o que consolida as polícias militares dos estados como forças auxiliares do Exército brasileiro (2011, p. 05).

Na Constituição de 1934, a denominação Polícia Militar passou a figurar pela primeira vez em uma constituição brasileira, mas a competência para legislar sobre a organização geral, garantias e instrução dos policiais passou a ser privativa da União.

Finalmente, com o advento da Constituição de 1988, as polícias militares passaram a figurar como um dos órgãos responsáveis pela segurança pública, cuja previsão está sedimentada no art. 144, inciso V, da referida norma legal.

Ademais, a União perdeu a partir de então a competência privativa para legislar sobre a instrução militar das Polícias, mas manteve a competência para “instituir normas gerais sobre a sua organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares” (BRASIL, 1988, art. 22).

2.2 Legislação infraconstitucional e a condição de força auxiliar e reserva do Exército Brasileiro

Como brevemente referido no item anterior, a condição da Polícia Militar como força auxiliar e reserva do Exército brasileiro originou-se do fato de que a União temia a utilização das forças militares dos Estados para causas separatistas. Dessa forma, o art. 7º da lei 3.217 de 1917 assim preceituava:

Art. 7º Na fôrma (*sic*) do art. 10, § 3º, do decreto n. 11.497, de 23 de fevereiro de 1915, a Brigada Policial do Districto (*sic*) Federal, o Corpo de Bombeiros desta Capital, as policias militarizadas dos Estados, cujos governadores estiverem de accôrdo (*sic*), passarão a constituir forças auxiliares do Exercito Nacional, ficando isentos os officiaes (*sic*) e praças das ditas corporações das exigencias (*sic*) do sorteio militar (BRASIL, 1917).

No entanto, foi em 1934 que a condição da Polícia Militar, como reserva do Exército Brasileiro, passou a figurar pela primeira vez em um texto constitucional. Tal condição também foi prevista pela Constituição de 1946 (art.183), sendo acrescentado, no entanto, o termo “força auxiliar”. Igualmente, a Constituição de 1967, em seu art.13, § 4º, reproduziu o dispositivo. Atualmente, a Constituição Federal de 1988 manteve tal previsão, em seu art. 144, §6º, possuindo a seguinte redação:

[...]

§6º As polícias militares e os corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios [...] (BRASIL, 1988). (Grifo nosso).

A acertada hermenêutica da previsão constitucional antes referida, deve ser no sentido de que somente em casos excepcionais, como, por exemplo, a declaração de guerra ou o estado de sítio, é que as Polícias Militares e Corpo de Bombeiros militares atuarão como forças auxiliares do Exército brasileiro, implicando em necessária convocação e mobilização da força estadual.

Não estando presentes condições excepcionais que justifiquem o chamamento de forças auxiliares e reservas, a atuação dessas instituições se dará na forma do art. 144, §5º, da Constituição Federal, consoante esse entendimento:

Os termos “auxiliares” e “reserva”, portanto, induzem a um caráter de subsidiariedade das Polícias e Corpos de Bombeiros Militares, pressupondo no aspecto estritamente militar, a ideia da existência de uma forma tida como principal, no caso, o Exército Brasileiro (ASSIS; RIBAS; SAIDELES, 2012, p. 03).

No que se refere ao amparo legal das Polícias Militares, o art. 144 da Constituição Federal, como se vê, deve ser o dispositivo norteador. No entanto, o §7º do referido artigo dispõe que “a lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades”. De encontro a essa previsão, preceitua o art. 21, inciso XXI, da Carta Magna, que a União tem competência privativa para legislar sobre “normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares” (ASSIS; COIMBRA; CUNHA, 2005, p. 35).

Verifica-se, portanto, que as disposições sobre a organização das Polícias Militares não foram feitas de forma pormenorizada pela Constituição Federal e, em contrapartida, de acordo com o referido art. 21, inciso XXI, só será permitido à União legislar sobre questões gerais de organização dos efetivos, erigindo-se a necessidade de um novo diploma nessa área.

Nessa esteira, importante ressaltar que o Dec.-Lei 667, de 2.7. 1969, o qual tinha por escopo reorganizar as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, Territórios e do Distrito Federal, entre outras providências, “deve ser analisado sob o enfoque da teoria da recepção. É dizer que tal dispositivo deve ser recepcionado, como força de lei ordinária, somente no que concerne às matérias expressas no transcrito inc. XXI” (ASSIS; COIMBRA; CUNHA, 2005, p. 36).

O Dec.-Lei n.º 667 foi fruto de um período de exceção, no qual o Poder executivo legislava e cuja ordem constitucional vigente até então preceituava em seu art. 8º, inciso XVII, alínea “v”, que competia à União legislar sobre “organização, efetivos, instrução, justiça e garantias das policias militares e condições gerais de sua convocação, inclusive mobilização”. Dessa forma, por óbvio, o referido Decreto possui vários dispositivos que não foram recepcionados pela nova ordem instaurada em 1988, limitando-se à matéria constante no já referido inciso XXI da Carta Magna.

Assim, acerca do tema, pode-se afirmar que o termo “forças auxiliares” e “reserva”, do § 6º, do art. 144, da Constituição Brasileira “somente terão lugar quando a instituição militar estadual ou do Distrito Federal estiver devidamente mobilizada, total ou parcialmente” (ASSIS; RIBAS; SAIDELES, 2012, p.08), o que somente ocorrerá em situações excepcionais.

3 ANÁLISE DO PROJETO DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º 51: PROCEDÊNCIA OU IMPROCEDÊNCIA DA JUSTIFICATIVA APRESENTADA

De início, convém consignar que as justificativas esposadas na presente proposta de emenda à constituição não merecem prosperar, na medida em que tais premissas que dão sustentáculo à proposta em epígrafe carecem de supedâneos idôneos e verídicos, não havendo, nesse sentido, possibilidade de torná-las legítimas e autoaplicáveis no cotidiano social, uma vez que, a nosso ver, as justificativas em comento são verdadeiras falácias, dotadas de desconhecimento de noções elementares acerca da ordem constitucional e da historicidade afeita à segurança pública.

3.1 Distinções necessárias

Antes de começarmos a discorrer acerca do cerne da questão da presente proposta, faz-se necessário diferenciar os conceitos de polícias administrativa, judiciária e de segurança. Nesse sentido, preleciona José Afonso da Silva, a respeito das espécies de polícias, as quais podem ser assim compreendidas:

A atividade de polícia realiza-se de vários modos, pelo que a polícia se distingue em administrativa e de segurança, esta compreende a polícia ostensiva e a polícia judiciária. A polícia administrativa tem “por objeto as limitações impostas a bens jurídicos individuais” (liberdade e propriedade). A polícia de segurança que, em sentido estrito, é a polícia ostensiva tem por objetivo a preservação da ordem pública e, pois, “as medidas preventivas que em sua prudência julga necessárias para evitar o dano ou o perigo para as pessoas”. Mas, apesar de toda vigilância, não é possível evitar o crime, sendo, pois necessária a existência de um sistema que apure os fatos delituosos e cuide da perseguição aos seus agentes. Esse sistema envolve as atividades de investigação, de apuração das infrações penais, a indicação de sua autoria, assim como o processo judicial pertinente à punição do agente. É aí que entra a polícia judiciária, que tem por objetivo precisamente aquelas atividades de investigação, de apuração das infrações penais e de indicação de sua autoria, a fim de fornecer os elementos necessários ao Ministério Público em sua função repressiva das condutas criminosas, por via de ação penal pública. (SILVA, 1999, p. 752-753, grifo nosso).

Ademais, é de bom alvitre consignar a lição de Jorge Cesar de Assis *et al* no que concerne a dicotomia policial no Brasil, *in verbis*:

Em nosso País o sistema policial dos Estados está baseado na dicotomia Polícia Militar x Polícia Civil, sendo a responsabilidade da Polícia Civil o exercício da polícia judiciária: apuração dos fatos envolvendo o ilícito penal, consubstanciando-o no inquérito policial; já às Polícias Militares, cabe o policiamento ostensivo, fardado, além da mais ampla da preservação da ordem pública e da segurança interna. (ASSIS; COIMBRA; CUNHA, 2005, p. 18).

3.2 Da manifesta impropriedade acerca de noções elementares

No item n.º 1, que deveria ser uma das justificativas da proposta ora aventada, o autor do projeto, na verdade, faz um mero “desabafo”, alegando, equivocadamente, que o atual modelo de segurança pública está estagnado, asseverando, outrossim, que o atual sistema de segurança pública em vigência no país está intimamente arraigado com o modelo que vigorara no período

de 1964 a 1985, consoante o item n.º 1 da justificativa da presente proposta, cuja redação é a seguinte “o Brasil mudou, mas o campo da segurança pública permaneceu congelado no tempo, prisioneiro da herança legada pela ditadura” (SENADO FEDERAL, 2013).

Tal argumento revela-se inverídico, haja vista que o atual modelo de segurança pública brasileiro traz nas suas raízes resquícios do longínquo ano de 1500, mais precisamente em 1530, quando surgiu a necessidade da coroa portuguesa implantar um sistema policial a fim de gerenciar e manter a ordem nas chamadas capitanias hereditárias, senão vejamos:

É na Constituição de 1988, procedimento de transição do autoritarismo para a democracia, totalmente negociado, que o fator segurança pública é mais elaborado. [...] Uma breve observação ao seu texto de duzentos e quarenta e cinco artigos levará à conclusão de que as cláusulas relacionadas com as Forças Armadas, polícias militares e bombeiros militares, sistema judiciário militar e de segurança pública em geral não sofreram praticamente qualquer descontinuidade ou ingerência. [...]

[...] Se fizermos uma justa crítica ao texto constitucional, relativa à segurança pública e principalmente aos objetivos a que ele se refere, vamos ver que os legisladores não foram corajosos – muito pelo contrário – agiram timidamente. Não podemos dizer que houve muitas mudanças desde os idos de 1500. A corrupção, a decepção da população, o despreparo dos políticos, a falta de carinho com o trato da coisa pública, a pouca participação da sociedade nos problemas administrativos, todas estas constatações podem ser vistas em 1600,1700,1800,1900 e, agora em 2008. [...] (MAGALHÃES, 2008, p. 219 e 222). (Grifo nosso).

Nessa esteira, a justificativa em comento não condiz com a verdade fática, pois o atual modelo de segurança pública vigente no país não tem, indubitavelmente, qualquer liame com o regime ditatorial, sendo que a dogmática que impera na formação dos policiais militares está dissociada da ideologia malévola dos anos de chumbo.

No que concerne ao crescente número de óbitos decorrentes de intervenção das Polícias Militares no combate diário à criminalidade, verifica-se que a desmilitarização da Polícia Militar não parece ser medida racional e adequada para modificar o presente quadro catastrófico que vige em nosso país, pois os índices estarrecedores de mortes de civis não é consequência da pedagogia que é ministrada aos futuros policiais militares, tampouco seja decorrência da observância dos princípios da hierarquia e disciplina militares, os quais norteiam as instituições militares.

Aliás, uma análise isenta irá demonstrar que a realidade dos fatos é outra. De acordo com a ampla Pesquisa Nacional da Vitimização encomendada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça (DATAFOLHA, 2013), publicada no ano de 2013, em relação a crimes de agressão, ofensa sexual e discriminação, a autoria por parte de policiais, nesses casos, chega ao percentual máximo de apenas 2%. Ainda, o relatório apresentado indica que, de forma geral, a taxa de vitimização pela Polícia Militar é baixa entre os brasileiros, sendo que 4% destes declararam ter sido vítimas de violência física, 6,7% declararam ter sofrido insultos e agressões verbais, enquanto que a taxa dos que foram extorquidos ou pagaram propina foi de 2,6%.

Dessa feita, acreditamos que alguns homicídios decorrentes de intervenção policial estejam diretamente relacionados a condutas esporádicas de “policiais militares”, as quais são condutas reprováveis à luz dos ensinamentos transmitidos nas academias de policias, haja vista que tais condutas estão à margem da lei, sendo que o escopo que a Polícia Militar brasileira persegue é a formação e preparação humanizada dos aspirantes à farda para enfrentar o dia a dia da sociedade.

Nessa seara, há outros mecanismos menos radicais a fim de inibir manifestações violentas por parte dos policiais, como, por exemplo, a implantação de câmeras dentro e fora das viaturas militares, medida que já está em vigência em alguns estados brasileiros, ocasião em que desestimulará os desvios de comportamentos tão frequente em quaisquer profissões.

Além disso, é inegável que a formação do Policial Militar no Brasil é extremamente rígida, pois o exercício da profissão lhe exigirá habilidades diferenciadas, como, por exemplo, agir em situações de grande risco à sua vida ou de terceiros, oportunidade em que o Policial Militar deverá fazer uso de seus conhecimentos e habilidades adquiridos nas academias de policias, as quais não se abstêm do ônus de transmitir em seus cursos de formação, conteúdos destinados a evitar desvios de condutas, pautados no respeito incondicional aos direitos humanos dos cidadãos, a fim de fielmente cumprir o principal anseio que deve ser perseguido pela instituição Polícia Militar, qual seja proporcionar segurança à população, agindo em nítida contingência com os ditames constitucionais e infraconstitucionais.

Ademais, a mesma Pesquisa Nacional de Vitimização demonstrou no item Contato com a Polícia, que a maioria (77,6%) dos entrevistados confia na Polícia Militar (DATAFOLHA, 2013).

Por outro lado, contrapondo-se francamente aos argumentos do autor da PEC 51, um breve passeio pela rede mundial de computadores irá demonstrar que a população brasileira, de um modo geral, confia na Polícia Militar e nos seus valores. Como por exemplo, o Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência (Proerd), que formou a primeira turma de 2015 em Ponta Grossa (PR), certificando a conclusão de 1.730 alunos do quinto ano do ensino fundamental. O programa é desenvolvido anualmente em parceria entre a Secretaria Municipal de Educação e a Polícia Militar do Paraná, através do Batalhão de Patrulha Escolar Comunitária.

Para a secretária de Educação, Esméria Saveli, o programa contribuiu para a formação das crianças, estimulando a civilidade dos alunos. Outro diferencial do programa para a SME é o seu desenvolvimento durante uma fase da vida das crianças quando ainda não são vulneráveis ao uso de drogas e álcool (PROERD..., 2015).

Uma [reportagem](#) do GLOBO de 29.6.2015, mostra como a gestão de uma escola em Manaus (AM), transferida para a polícia militar, gerou excelentes resultados. Especialmente nas periferias mais pobres, a violência representa um grande impeditivo ao aprendizado. A disciplina imposta pela PM pode representar, portanto, a única alternativa nesses locais mais abandonados. Mas a mensagem é válida para todas as escolas: um pouco mais de disciplina não fere ninguém. Ao contrário: talvez seja a única solução para o caos instalado pelos revolucionários de 1968, “[...] de 2011 para 2013, a escola deu um salto no Ideb. Nos anos iniciais do ensino fundamental, a média passou de 3,3 para 6,1. Nos finais, foi de 3,1 para 5,8. O índice de reprovação, de 15,2% em 2012, foi zerado no ano passado (CONSTANTINO, 2015).

Noticiou-se recentemente que o governo de Goiás busca inspiração em escolas americanas para implantar o sistema de organizações sociais na rede pública do Estado. Um professor da UFG disse ao Jornal Opção que “O modelo americano é eficiente, não há dúvida. Mas há um

modelo de menor custo e com ótimos resultados: o das escolas militares. Elas funcionam bem e garantem alta aprovação em vestibulares”(MESTRE..., 2015).

O doutor da Universidade de Goiás, que prefere não se identificar para não ser patrulhado pelos colegas, sublinha que, na prática, as escolas militares — “que deveriam ser estudadas sem preconceito pelas faculdades de Educação do país” — são geridas praticamente no sistema das organizações sociais, “e com alta eficiência”. O professor sugere que a qualidade das escolas militares tem a ver com a disciplina “implantada” pelos militares. Refere ainda que:

No caso, disciplina significa rigor com professores e alunos. Nas escolas públicas sem a presença da Polícia Militar há registro de absenteísmo de professores. Já nas escolas militares, que são menos militares do que parecem, exceto na questão da disciplina, os professores raramente faltam. Os alunos têm aulas todos os dias, os professores são respeitados e há incentivo crescente aos melhores alunos. (MESTRE..., 2015).

Ou seja, parece que o autor da PEC 51 não tem acompanhado as manifestações da sociedade que clama por segurança, ordem e produtividade efetiva em todos os níveis, e o modelo policial militar, ao contrário do que propugna a proposta, tem servido de inspiração às demandas apresentadas.

Outra impropriedade suscitada na presente proposta diz respeito ao sistema fracionado de combate ao crime. Como dito anteriormente, as polícias militares têm o papel de atuar ostensivamente e preventivamente no combate ao crime, a fim de evitar que este não se perfectibilize. De outra banda, incumbem-se às polícias civis as atribuições de investigação e persecução criminal.

A nosso juízo, o modelo dicotômico de divisões de atribuições entre as polícias erige-se necessário, pois a divisão de atribuições dos serviços investigativos e de persecução e ostensivos e de prevenção ao crime são essencialmente diversos, exigindo-se o manejo de técnicas e habilidades diferenciadas para a obtenção de resultados positivos. Assim, para o exercício das funções investigativas e de persecução criminal faz-se necessária a aquisição de conhecimentos e técnicas de investigações diversificadas, as quais requerem, muitas vezes, do policial civil,

cautela e tomada de decisões em momentos oportunos, com o fito de obter o sucesso no deslinde investigativo ora enfrentado.

Não diferente, o policial militar, quando a Constituição Federal diz que incumbe às Polícias Militares o encargo das atribuições dos serviços ostensivos e preventivos de combate ao crime, assim o fez em razão da notória diferença que há entre investigar e prevenir a prática do crime. Não é porque o Policial seja civil que o tornará mais humano, tampouco que o policial militar seja mais desumano. A questão é que a divisão de atribuições é incontestavelmente acertada, tal como preceitua a Carta Cidadã de 5 de outubro de 1988, pois há substanciais diferenças entre investigar e agir ostensivamente.

Sempre é bom destacar que a CF de 1988 inaugurou um capítulo específico sobre a Segurança Pública, entretanto, passados 27 anos de sua edição, até hoje o legislador brasileiro não regulamentou a atividade, tornando inócuo o § 7º do dispositivo constitucional. Soa até irônico que em vez de efetivar a regulamentação da segurança pública, pretenda-se, agora, sua completa alteração.

Como visto, dizer que “suas raízes de formação e o seu treinamento visam o combate ao inimigo (legado da ditadura) e não a proteção ao cidadão” revela-se uma aberração, pois demonstra o total desconhecimento dos ensinamentos que são transmitidos aos policiais militares, os quais recebem uma didática adequada para dirimir os dilemas sociais que requeiram a sua intervenção, desde a mínima altercação verbal entre vizinhos até a prevenção de delitos mais graves, como, por exemplo, a prevenção e o combate a roubos, sequestros, tráfico de drogas, crimes sexuais e homicídios.

Outra justificativa que não merece respaldo algum diz respeito ao sistema sufragado pela Constituição Federal acerca da segurança pública, que, segundo o autor da PEC 51, acarreta demasiado desserviço aos Estados, os quais não possuem autonomia para legislar irrestritamente sobre segurança pública, ocasião em que essa atribuição é exercida, concorrentemente, com a União. Além disso, aduz que esse modelo hermético em que a Constituição Federal delimita a questão da segurança pública no país traz substancial prejuízo à sociedade brasileira, uma vez

que o legislador constituinte não outorgou aos estados capacidade plena e discricionária para deliberar sobre segurança pública, inviabilizando a adoção de mecanismos que se coadunem com a regionalidade de cada localidade.

Entretanto, a justificativa ora refutada não assegura nenhum efeito prático no sentido de atenuar os altos índices de mortalidade vivenciados atualmente e, por conseguinte, não garante nenhum benefício à sociedade brasileira, pois, a nosso juízo, caso seja implantada essa medida legislativa descentralizada de deliberar sobre a segurança pública, ensejar-se-á, na verdade, sentimento de grande insegurança à população, na medida em que cada estado poderá adotar a medida legislativa que lhe aprouver, não havendo uniformidade sistêmica entre os estados da Federação.

3.3 Da ineficácia das principais diretrizes aventadas

3.3.1 Exigência de carreira única por instituição policial

A diretriz em comento revela-se inadequada e não tem o condão de atender aos anseios da sociedade brasileira, pois se trata, na verdade, de medida destinada a atender aos anseios de uma minoria corporativista e não ao bem comum. Ora, a alegação de supostos “conflitos” no âmbito da Polícia Civil e Militar pode ser resolvida à luz de cada instituição, não havendo a necessidade de extinção de cargos e a unificação da carreira policial. No âmbito militar, caso prospere essa iniciativa, estar-se-á na iminência de desconstituir uma história secular que circunda o dia a dia da cultura militar, a qual é pautada pela observância dos pilares da hierarquia e a disciplina, cujo fenômeno tem *status* constitucional, *in verbis*:

Art. 42 Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Ademais, como acertadamente expôs o Tenente-Coronel Alaor Silva Brandão, da Polícia Militar do Estado de São Paulo, em brilhante ensaio apresentado no 3º Congresso Brasileiro de Polícias Militares:

Um rápido passeio pelos países da Europa, mostrar-nos-á o seguinte:

Na Itália, a principal polícia, incluindo em seu serviço o de polícia judiciária, são os Carabinieri, organização eminentemente militar.

Na França, a Gendarmerie é uma organização militar, até mesmo subordinada ao Ministério do Exército, mas que também exerce funções de polícia judiciária, além da polícia administrativa.

Na Espanha a “Guarda Civil”, a despeito do nome, é corporação militar, cujo posto máximo é General e que faz parte dos chamados Ministérios Militares (BRANDÃO, 1987, p. 47).

Publicação recente no BlitzDigital demonstra que a Gendarmerie constitui-se na respeitadíssima polícia militar francesa, que juntamente com a Polícia Nacional, civil, são responsáveis pela segurança pública em todo o território francês.

A Gendarmerie é uma força militar pura, considerada o 4º ramo das Forças Armadas e considerada o Exército Interno da França. Ela desempenha de forma geral as funções policiais em grande parte do território francês, fundamentalmente em áreas rurais e nas cidades menores. Possui estrutura militar, batalhões e companhias, e o seu quadro é, da mesma forma, exclusivamente militar, com patentes que vão do Gendarme ao General, com formação nas academias e escolas militares.

A Polícia Nacional é civil, mas uniformizada, faz parte do Ministério do Interior, ao qual cabe o exercício das funções policiais na parte essencialmente urbana do território francês, bem como algumas (poucas) competências exclusivas, como a segurança interna, a cooperação internacional, o controle dos aeroportos e das fronteiras.

A Gendarmeria atua em missões de polícia ostensiva, judiciária, na assistência dos cidadãos, na aplicação da lei e participou na defesa do território francês em campos de batalha dentro e fora da França.

Apesar de não ser seu objetivo principal, a Gendarmerie também tem missões policiais militares, na manutenção da disciplina das tropas mobilizadas, como atuam as polícias das forças armadas no Brasil (exemplo clássico a PE – Polícia do Exército), seja em território francês ou em operações no exterior (POLÍCIA..., 2015).

3.3.2 Instituição de mecanismos de transparência e controle externo dos órgãos policiais

A diretriz em questão revela-se ilógica, pois cogita a possibilidade de criação de um organismo dotado de independência funcional e administrativa, destinado, em síntese, a apurar infrações e aplicar sanções disciplinares a policiais militares que cometam violações no exercício funcional, é a chamada “Ouvidoria Externa”, a qual estaria adstrita ao comando de um diretor, cujo mandato seria por prazo determinado, cabendo-a, inclusive, competência regulatória. A rigor, a criação da chamada “Ouvidoria Externa”, em hipótese alguma, diminuirá os dados estatísticos de mortes de civis, quando da atuação da polícia militar, que, aliás, acarretará inestimável oneração aos cofres públicos, uma vez que haverá a necessidade de contratação de pessoal, além das despesas mensais com logística.

Ademais, a implementação dessas Ouvidorias nada tem de novo. Atualmente, o sistema de controle pode apresentar-se sob uma forma centralizada, como no caso da corregedoria-geral, ou descentralizada, em que há o controle de uma atividade específica, como ocorre com as Polícias Militares de São Paulo e Paraná. De qualquer forma, como assevera Jorge Cesar de Assis “ao que consta, todas as Unidades da Federação possuem suas Ouvidorias destinadas a avaliar a qualidade de todos os serviços públicos prestados à coletividade” (2005, p. 208-209), o que demonstra que o sistema atual é muito mais eficiente e completo para exercer o controle da atividade policial. Na verdade, as Ouvidorias Externas passariam a exercer o papel das Corregedorias, cujas atribuições, em resumo, são as seguintes, consoante art. 14 da Lei 10.991/97 do Estado do Rio Grande do Sul:

[...] É o Órgão responsável pela disciplina, orientação e fiscalização das atividades funcionais e da conduta dos servidores da instituição.

Compete à Corregedoria-Geral:

- I – elaborar o regulamento de estágio probatório e avaliar seus resultados quando da aplicação aos servidores militares;
- II - exercer a apuração de responsabilidade criminal, administrativa ou disciplinar;
- III – fiscalizar as atividades dos órgãos e servidores da Brigada Militar, realizando inspeções e correições, sugerindo medidas necessárias ou recomendáveis para a racionalização e eficiência dos serviços;
- IV – manter o controle quantitativo e qualitativo das decisões administrativo-disciplinares adotadas na Corporação, equacionando, através de Súmulas, as dúvidas de interpretação da legislação, a fim de uniformizar procedimentos;
- V – normatizar o exercício da polícia judiciária militar no âmbito da Corporação;

- VI – providenciar, junto a qualquer autoridade, certidões, diligências, exames, pareceres técnicos e informações indispensáveis ao bom desempenho de sua função;
- VII – editar o Boletim Disciplinar por círculo hierárquico.
- VIII – regular, controlar, acompanhar, remeter e adotar procedimentos, cumprindo as demais rotinas definidas institucionalmente.

Assim, a criação da Ouvidoria Externa, da forma como foi proposta pela PEC 51, revela-se esdrúxula, haja vista que o seu advento não trará nenhum benefício à sociedade, muito menos diminuirá os índices de homicídios decorrentes de intervenção policial.

Nos termos da proposta, o art. 144-B da Constituição Federal passará a ter a seguinte redação:

o controle externo da atividade policial será exercido, paralelamente ao disposto no art. 129, VII, por meio da Ouvidoria Externa, constituído no âmbito de cada órgão policial previsto nos arts. 144 e 144-A, dotado de autonomia orçamentária e funcional, incumbida do controle da atuação do órgão policial, e do cumprimento dos deveres funcionais de seus profissionais.

Ora, de plano se infere que a proposta, além da desmilitarização da Polícia Militar pretende diminuir ou restringir uma competência já deferida ao Ministério Público, pelo art. 129, VII, que é o exercício do controle externo da atividade policial. Dizemos diminuir ou restringir porque é isso que significará, na prática, ao estabelecer um “controle paralelo” entre aquele que já tem a competência constitucional para tanto e aquele que será controlado.

De forma alguma se pode aceitar uma proposta nesse sentido. Aliás, o Conselho Nacional do Ministério Público, já em 7.4.2010, expediu recomendação a todos os Membros do Ministério Público da União, lembrando da competência exclusiva da Instituição, em resposta à do Conselho Superior de Polícia que, agora parece se repetir, como um penduricalho, no corpo da PEC 51 (SANTOS, 2010). Corregedorias e Ouvidorias de Polícia já existem atualmente, em todas as Unidades da Federação, e são necessárias, apenas não podem, por ilógico, pretender exercer de forma paralela, um controle que é próprio do Ministério Público.

Por fim, é de bom alvitre salientar que as corregedorias de polícia cumprem fielmente as atribuições que lhes são delegadas, pois congregam em seus quadros profissionais capacitados para o exercício da função, consoante a tabela abaixo:

Tabela 1 – Requisitos para os Agentes que trabalham nas Corregedorias

| | Número de corregedorias |
|---------------------------------------|-------------------------|
| Conduta ilibada | 17 |
| Conhecimentos ou formação jurídica | 16 |
| Não ter sofrido sanções disciplinares | 15 |
| Perfil pessoal adequado | 8 |
| Aptidão profissional | 5 |
| Não há requisitos | 3 |
| Voluntariado | 2 |
| Estabilidade no serviço público | 2 |
| Indicação | 1 |

Fonte: As Corregedorias dos órgãos de segurança pública no Brasil – Fórum Brasileiro de Segurança Pública

4 CONCLUSÃO

Consoante os argumentos antes aduzidos, constata-se que as justificativas exaradas na Proposta de Emenda à Constituição n.º 51 carecem de elementos suscetíveis de propagar efeitos benéficos à coletividade, sendo inconteste que a essência que corporifica a presente proposta destina-se, tão somente, a se insurgir contra um modelo de polícia, cujas raízes estão sedimentadas a longos anos na segurança pública do país.

Convenhamos, propostas de cunho meramente irresponsável são diuturnamente postas em discussão no cenário político brasileiro, sendo flagrantemente perceptível que os proponentes de propostas eminentemente “viciadas”, tal como se revela a PEC 51, se desoneram da árdua tarefa investigativa de perquirir os efeitos desastrosos que poderão advir da medida legislativa ora intentada.

Desmilitarizar a Polícia, a nosso ver, revela-se medida irracional e ilógica, haja vista que tal intento fragilizará as instituições imbuídas da tarefa de repressão ao crime, acarretando

inestimável sentimento de aflição à sociedade brasileira, a qual roga pela materialização de propostas que convirjam em prol do bem comum e não pelo advento de propostas destinadas à criação de organismos constitucionalmente instituídos, tal como o é a instituição da Polícia Militar, cuja história e tradição vêm sendo deturpadas pela PEC 51, a qual, a rigor, está eivada de argumentos dotados de parcialidade e inconsistentes, não merecendo, nesse ínterim, guarida constitucional, pois está cristalino o seu caráter intimidatório à Polícia Militar, desencadeando imensurável desserviço à sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

ASSIS, J. C.; GENRO, A. S.; RIBAS, R. *Análise da significação dos termos “Forças Auxiliares” e “Reserva”, constantes no art. 144 § 6º, da Constituição Federal de 1988.* Disponível em: <http://www.jusmilitaris.com.br/uploads/docs/pm_reserva_eb.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2015.

ASSIS, J. C.; COIMBRA, C. R. N.; CUNHA, F. L. *Lições de direito para a atividade das polícias militares e das forças armadas.* 6. ed. Curitiba: Juruá, 2005.

A ORIGEM da polícia no Brasil. Disponível em: <<http://www.ssp.sp.gov.br/institucional/historico/origem.aspx>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil.* Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 22 jul. 2015.

BRANDÃO, A. S. A Polícia Única. *Anais*, Campo Jurídico, vol. I, III, Congresso Brasileiro de Polícias Militares, 1987, p. 47.

CONSTANTINO, Rodrigo. *A disciplina escolar funciona: ou, menos Paulo Freire e mais Dom Lourenço.* Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/blog/rodrigo-constantino/educacao/a-disciplina-escolar-funciona-ou-menos-paulo-freire-e-mais-dom-lourenco/>> Acesso em: 20 jul. 2015.

Instituto Datafolha (2013). *Pesquisa Nacional de Vitimização*. Disponível em: <http://www.crisp.ufmg.br/wp-content/uploads/2013/10/Sumario_SENASP_final.pdf>. Acesso em: 25 de jul. 2015.

LAZZARINI, A.; 'et al'; *Direito Administrativo da ordem pública*. Apresentação Miguel Seabra Fagundes. Rio de Janeiro: Forense. 1986.

LIMA, R. S. (Coord.). *As Corregedorias dos Órgão de Segurança pública no Brasil – Fórum Brasileiro de Segurança Pública*. p. 12. Disponível em: <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:KfKQuGsHlg8J:www.forumseguranca.org.br/storage/download/Nota%2520T%25C3%25A9cnica%2520-%2520As%2520corregedorias%2520dos%2520%25C3%25B3rg%25C3%25A3os%2520de%2520Seguran%25C3%25A7a%2520P%25C3%25BABlica%2520no%2520Brasil.pdf+&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>. Acesso em: 25 de jul. de 2015.

MAGALHÃES, Paulo. *A Polícia na História do Brasil*. Campo Grande: Brasil Verdade, 2008. p. 219 e 222.

MESTRE da UFG diz que escola militar deveria inspirar a implantação de organização social na educação. Disponível em: <<http://www.jornalopcao.com.br/bastidores/mestre-da-ufg-diz-que-escola-militar-deveria-inspirar-implantacao-de-organizacao-social-na-educacao-37052/>> Acesso em 29 jul. 2015.

MORAIS, M. S. A.; SOUSA, R. C. Polícia e sociedade: uma análise da história da segurança pública brasileira. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 5, 2011, São Luiz, *Anais...* São Luiz: UFMA, 2011. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/PODER_VIOLENCIA_E_POLITICAS_PUBLICAS/POLICIA_E_SOCIEDADE_UMA_ANALISE_D_A_HISTORIA_DA_SEGURANCA_PUBLICA_BRASILEIRA.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2015.

Polícia Francesa x Polícia Brasileira. Disponível em: <<http://blitzdigital.com.br/index.php/artigos/1027-a-policia-francesa>>. Acesso em: 29 jul. 2015.

Proerd forma mais de 1.700 alunos em rede municipal em PG. Disponível em: <http://arede.info/ponta_grossa/proerd-forma-mais-de-1-700-alunos-da-rede-municipal-em-pg/> Acesso em: 29 jul. 2015.

RIBEIRO, L. C. História das polícias militares no Brasil e da Brigada Militar no Rio Grande do Sul. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA DA ANPUH, 26, 2011, São Paulo, *Anais...* São Paulo: ANPUH, 2011. Disponível em: http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1313022007_ARQUIVO_textoANPUH.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2015.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). Lei 10.991, de 18 de agosto de 1997. Dispõe sobre a organização Básica da Brigada Militar do Estado. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repLegisComp/Lei%20n%C2%BA%2010.991.pdf>> Acesso em: 22 jul. 2015.

ROSA, P. T. R. *Força policial no sistema constitucional*. Disponível em: <http://www.advogado.adv.br/direitomilitar/ano2003/pthadeu/forcaspoliciaissistemaconstitucional.htm>. Acesso em: 10 jul. 2015.

SANTOS, R. M. G. *Polícia não pode resistir à fiscalização do MP*. Consultor Jurídico. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2010-abr-07/cnmp-reforca-integrantes-mp-fazem-controle-externo-mp>> Acesso em: 30 jul. 2015.

SENADO FEDERAL. *Proposta de Emenda Constitucional n° 51*, de 2013. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=114516>. Acesso em: 20 jul. 2015.

SILVA, J. A. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 752-753.