

A UNIFICAÇÃO DAS FORÇAS POLICIAIS NO BRASIL

THE UNIFICATION OF POLICE FORCES IN BRAZIL

Cairo Soares Coelho¹

Dyeverson Francisco Lopes²

Ulysses Coelho Pinto³

Jaqueline Ribeiro Cardoso⁴

RESUMO: O presente trabalho versa sobre “A unificação das forças policiais no Brasil”. O objetivo geral visa analisar qual modelo de policiamento pode ser adotado para que haja a unificação das forças policiais. Os objetivos específicos foram: descrever a segurança pública no Brasil; demonstrar as espécies de forças policiais existentes; e apresentar as possíveis implicações derivadas da unificação. Justifica-se que atualmente em território brasileiro há modalidades de polícias que atuam no mesmo espaço e ao mesmo tempo, mas não de forma conjunta, porque uma realiza o policiamento ostensivo (polícia militar), mantendo a ordem social; e outras (polícia civil e polícia federal) investigam as infrações penais cometidas. E que, portanto, por exercerem parte do ciclo do poder de polícia é necessário esmiuçar as questões que precisam ser enfrentadas para que essa unificação aconteça e qual o entendimento dos especialistas sobre esse tema. A metodologia aplicada foi a pesquisa bibliográfica em conjunto com o método dedutivo. Concluiu-se que existe movimento no Congresso Nacional com o objetivo de unificar as polícias administrativa e judiciárias. Porém, os especialistas e os envolvidos (majoritariamente policiais) apresentam diversos óbices que precisariam ser solucionados para que isso venha a ocorrer, sendo que a grande maioria defende que o atual sistema de policiamento não deve ser modificado.

PALAVRAS-CHAVE: Brasil. Polícia administrativa. Polícia judiciária. Unificação.

ABSTRACT: This study deals with “The unification of police forces in Brazil”. The general objective is to analyze which policing model can be adopted so that there is the unification of police forces. The specific objectives were: to describe public security in Brazil; demonstrate the kinds of police forces that exist; and present the possible implications derived from the unification. It is justified that currently in Brazilian territory there are types of police that act in the same space and at the same time, but not jointly, because one carries out ostensive policing (military police), maintaining social order; and others (civil police and federal police) investigate the criminal offenses committed. And that, therefore, as they exercise part of the cycle of police power, it is necessary to scrutinize the issues that need to be faced for this unification to take place and what is the understanding of specialists on this topic. The methodology applied was the bibliographic research together with the deductive method. It was concluded that there is a movement in the National Congress with the objective of unifying the administrative and judicial police. However, experts and those involved (mostly police officers) have several obstacles that would need to be resolved for this to happen, and the vast majority argue that the current policing system should not be modified.

KEYWORDS: Administrative Police. Brazil. Judiciary Police. Unification.

¹ Graduando em Bacharelado em Direito pela Faculdade de Minas Gerais (FAMIG). E-mail: cairosoares18@gmail.com.

² Graduando em Bacharelado em Direito pela Faculdade de Minas Gerais (FAMIG). E-mail: dyeversonlopes@gmail.com.

³ Graduando em Bacharelado em Direito pela Faculdade de Minas Gerais (FAMIG). E-mail: ulyssescoelho@live.com.

⁴ Especialista em Direito pelo Centro Universitário Newton Paiva (Direito Público) e pela Faculdades Integradas de Jacarepaguá (Ciências Sociais aplicada).

INTRODUÇÃO

O presente trabalho possui o seguinte tema: “A unificação das forças policiais no Brasil”. O problema de pesquisa encontrado é: quais seriam os óbices legais que precisariam ser solucionados para que a unificação da polícia judiciária e da polícia administrativa acontecesse no ordenamento jurídico pátrio?

O objetivo geral visa analisar quais modelos de policiamento podem ser adotados para que a unificação das forças policiais no território brasileiro possa acontecer. Os objetivos específicos visam: descrever a segurança pública aplicada no Brasil; demonstrar as principais espécies de forças policiais no ordenamento jurídico brasileiro; e apresentar as possíveis implicações decorrentes da unificação da polícia administrativa (polícia militar - PM) com a polícia judiciária (polícia civil - PC – e polícia federal - PF).

Justifica-se essa abordagem para apresentar ao meio acadêmico, jurídico e social que existe a intenção em unificar as forças policiais no Brasil, sendo elas a PM e a PC/PF. Porquanto, na prática, hoje no Brasil existem polícias distintas que atuam no mesmo território, mas não agem verdadeiramente em conjunto, porque uma faz o policiamento ostensivo (polícia militar), procurando manter a ordem social (com o fito de evitar a ocorrência de crimes) e as outras (polícia civil e federal) investigam delitos já praticados.

Será apresentado no decorrer deste trabalho que há no Congresso Nacional brasileiro projetos que visam concretizar essa unificação, demonstrando que a esfera política, assim como parte do âmbito acadêmico, entende que esse pode ser o caminho para tornar a segurança pública mais eficiente.

Desse modo, em virtude de cada espécie exercer determinado ciclo da atividade do poder de polícia, interessante abordar quais questões seriam atingidas caso ocorresse uma unificação dessas polícias e qual a posição dos especialistas sobre esse assunto.

A metodologia escolhida é a pesquisa bibliográfica junto ao método dedutivo, pois servem de suporte para fundamentar o desenvolvimento do tema. Frisa-se que as fontes de dados usados foram: a) doutrinas; b) normatização; c) artigos jurídicos publicados digitalmente; e d) matérias jornalísticas referentes ao assunto proposto.

Essa obra ficou organizada da seguinte maneira: o primeiro capítulo apresentará a segurança pública do Brasil. Por essa razão, será preciso discorrer sobre a importância da manutenção da ordem pública e acerca da normatização que regula a segurança pública no ordenamento jurídico brasileiro.

Já o capítulo segundo versará sobre as espécies de forças policiais presentes no Brasil. Em função disso, serão demonstradas as polícias administrativa (polícia militar) e judiciária (polícia civil e polícia federal). E, ainda, serão explanadas também outras formas de policiamento.

E o terceiro capítulo abordará as possíveis consequências decorrentes da unificação das forças policiais brasileiras. Por esse motivo tratará sobre os modelos que poderiam ser adotados, a posição dos especialistas acerca de uma possível unificação e os problemas decorrentes que necessitariam ser solucionados para essa concretização. Ao final, serão feitas as ponderações derradeiras do presente assunto.

1 A SEGURANÇA PÚBLICA DO BRASIL

Este capítulo visa tratar sobre a segurança pública, que visa, primordialmente, manter a ordem pública, o respeito às normas e aos costumes existentes no meio social, sempre buscando preservar os direitos positivados e vigentes dos seus cidadãos.

1.1 A importância da manutenção da ordem pública

A manutenção da ordem pública é, indiscutivelmente, um dos basilares bens coletivos da sociedade moderna. O combate à criminalidade compõe uma atribuição estruturante do Estado nas sociedades contemporâneas. Além de prover saúde e educação, como também outros serviços que assegurem o bem-estar social, deve o Estado zelar pela preservação do patrimônio dos cidadãos e de suas respectivas integridades físicas. Os conflitos sociais provenientes da disseminação de comportamentos desviantes são manejados, nas sociedades modernas, por organizações públicas especializadas na efetivação de mecanismos de controle social. Do ponto de vista institucional, os Estados democráticos contemporâneos buscam assegurar a manutenção da ordem por meio da obediência a vários institutos legais que estabelecem os parâmetros de seu poder de atuação. Vigora no Estado democrático de direito, nessa ótica, a máxima ordem sob a lei (SAPORI, 2007). Sarlet, Marinoni e Mitidiero asseveram sobre a noção de ordem jurídica aduzindo que:

A utilização da noção de ordem pública, que, em termos gerais, corresponde a uma pretensão de preservação dos valores jurídicos, morais e econômicos de determinada sociedade, se revela mais adequada e controlável, embora sua indeterminação, do que as noções de soberania e bons costumes, até mesmo pelo fato de se tratar de princípios e regras que se situam no patamar superior

de determinada ordem jurídica (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2019, p. 268-269).

A legitimidade do Estado nos tempos vigentes depende de sua capacidade de manter a ordem no seio de populações residentes em territórios juridicamente submetidos à sua autoridade. A proliferação da insegurança no cotidiano das relações sociais e, por conseguinte, do sentimento de insegurança e medo entre os indivíduos afeta diretamente o grau de confiabilidade das autoridades governamentais, constituindo-se, inclusive, em aspecto decisivo de disputas eleitorais mais recentes. A demanda por segurança estabelece, nesse sentido, uma das principais premissas de afirmação dos direitos de cidadania e, desse modo, da comunidade política que caracteriza o Estado-nação (SAPORI, 2007).

Assim, a manutenção da ordem pública se mostra extremamente necessária para que o Estado proporcione o desenvolvimento do país como um todo, pois a ausência dessa ordem tende a ocasionar insegurança social, sobretudo, quando a Administração Pública não consegue evitar ou reprimir de forma satisfatória a criminalidade.

1.2 A segurança pública no ordenamento jurídico brasileiro

A segurança (e, na sua esfera, a segurança jurídica), é um dos pilares do Estado e do direito, ao lado da justiça e, mais recentemente, do bem-estar social. As teorias democráticas sobre a origem e justificação do Estado, de base contratualista, repousam-se sobre uma cláusula comutativa: recebe-se em segurança aquilo que se concede em liberdade. Consagrada no artigo 2º, da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, como um direito natural e imprescritível, a segurança encontra-se positivada como um direito individual na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), ao lado dos direitos à vida, à liberdade, à igualdade e à propriedade, na dicção expressa do *caput* do artigo 5º (BARCELLOS, 2018).

A segurança jurídica funciona, em muitos momentos, como um limite à atuação estatal, que deverá respeitar seus conteúdos básicos nas suas múltiplas intervenções. Mas existem outras dimensões para a segurança, como ocorre, em geral, com os direitos fundamentais. Competirá ao Estado assegurar o respeito da segurança jurídica entre os particulares, na execução de contratos e na cominação da legislação relacionada, mesmo quando já não mais vigente, por exemplo, em geral mediante estruturas judiciais (BARCELLOS, 2018).

Paralelamente à segurança jurídica, a segurança pública é igualmente um direito das pessoas e das comunidades. Há a segurança externa, a proteção contra agressões de outros

Estados, cujo zelo é atribuição principal das Forças Armadas (artigo 142, da CRFB/1988). Há a segurança interna, consistente na manutenção da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, para cuja promoção há a autoridade policial (*caput* do artigo 144, da Lei Maior) (BARCELLOS, 2018).

Importante observar que a violação generalizada do direito à segurança pública acaba repercutindo sobre a fruição de outros direitos e liberdades, como, por exemplo, a liberdade de locomoção. A Carta Maior do Brasil distribuiu competências no particular, sobretudo entre a União e os Estados, e prevê, desde logo, uma série de instituições policiais investidas da prestação do serviço de segurança pública (BARCELLOS, 2018). Agra assevera acerca da polêmica em se buscar uma definição para a segurança pública:

O conceito de segurança pública tem sido alvo de controvérsias no Brasil, principalmente em consequência da tradição de concebê-la como dispositivo direcionado exclusivamente à defesa da propriedade privada, seguindo a Constituição de 1824, em que os direitos civis e políticos tinham como finalidade assegurar a liberdade, a segurança individual e a propriedade (art. 179). A segurança pública, nos moldes atuais, visa garantir a todos os cidadãos a proteção dos seus direitos, inclusive os sociais, deixando de lado um passado não muito distante, em que sua função se resumia à defesa da propriedade de uma pequena elite da população brasileira.

Outro conceito passível de controvérsias é o de ordem pública. O que é ordem? De forma mais simples podemos chegar a uma definição contrária: ordem significa o inverso de desordem. Definindo-a de forma mais precisa, podemos concebê-la como a adequação das relações sociais segundo parâmetros preestabelecidos. Portanto, seguindo esse prisma, estando as relações sociais de acordo com regulamentações previamente determinadas, temos a concretização do conceito de ordem, mesmo que essa ordem provenha de um regime fascista ou nazista.

Obviamente, o conceito de ordem pública não pode ser delineado apenas no seu sentido repressivo, com descaso pelos princípios que permeiam um Estado Democrático de Direito. A ordem pública também precisa ser analisada no seu sentido positivo, em que os entes governamentais são chamados para proporcionar condições dignas de vida à coletividade. Ela não pode ser analisada relegando-se a importância dos direitos fundamentais, como a vida, o bem-estar, o trabalho, entre outros. O estabelecimento da ordem pública encontra sua razão de ser na realização dos direitos fundamentais.

Se houver dicotomia entre os postulados estabelecidos pela ordem pública e os direitos fundamentais, estes últimos devem prevalecer, com respaldo no imemorial direito à resistência, que ampara os cidadãos contra as arbitrariedades do Estado (AGRA, 2018, p. 775).

Por sua vez, o termo “polícia” possui sua origem no vocábulo grego “*politeia*”. Seus antecedentes históricos podem ser encontrados em diversas civilizações antigas, como exemplo, no Egito. Em Roma, ela foi consolidada pelo Imperador Augusto, que estabeleceu o cargo de inspetor, sob a supervisão do pretor. De modo restrito, a segurança pública tem a missão de impedir a violação das normas estabelecidas, estando diluída nas esferas dos entes

estatais, como a polícia administrativa, a judiciária, a civil, a florestal, entre outras (AGRA, 2018)

A segurança pública no Brasil pode ser preventiva (de natureza administrativa) ou judiciária (de natureza repressiva). Preventiva é aquela que age para evitar a prática de condutas criminosas e judiciária é aquela que procura desvendar a autoria da infração já cometida. A primeira possui a incumbência primordial de vigilância e da proteção da sociedade, mantendo a ordem, a tranquilidade pública e zelando pela garantia dos direitos fundamentais. A segunda concentra a sua ação no momento posterior à infração, colhendo todos os elementos para a identificação dos autores do ilícito e fornecendo os subsídios que vão embasar a ação penal. Ressalta-se que tanto a polícia administrativa como a polícia judiciária não desempenham nenhuma função judicial, exercício esse exclusivo do Poder Judiciário (AGRA, 2018).

A segurança pública do Brasil está escalonada nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal). Na órbita federal, existe a polícia federal, a polícia rodoviária federal e a polícia ferroviária federal, todas organizadas de modo permanente; no campo estadual, tem-se a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros; e, na esfera municipal, existe a guarda municipal e os agentes de trânsito, cujas carreiras foram compreendidas nas atividades de segurança pública pela Emenda Constitucional (EC) nº 82/2014 (AGRA, 2018).

Portanto, a segurança pública é um dos pilares do Estado que precisa ser observado e aplicado pelas autoridades competentes. No Brasil a sua importância é tão latente que sua base jurídica deriva inicialmente da Constituição e irradia para o restante do ordenamento pátrio.

2 ESPÉCIES DE FORÇAS POLICIAIS EXISTENTES NO BRASIL

O Estado possui o poder-dever de proteger a sociedade e bens (móveis e imóveis) contra práticas consideradas delinquentes, sempre com o fito de manter ou restabelecer a ordem pública. Além disso, também pode e deve investigar a autoria dos fatos danosos com o objetivo de punir os autores. Esse tipo de ação da Administração Pública é justificado pelo poder de polícia.

Assim, imperioso definir o poder de polícia como a atribuição que o Poder Público tem para condicionar o uso, o gozo e a disposição da propriedade e restringir o exercício da liberdade dos administrados no interesse público ou social, conforme artigo 78, do Código Tributário Nacional (CTN) (LIMA NETO, 2016). Contudo, Barroso assevera que apesar do Estado ter esse poder e exercê-lo, é necessário que a sociedade siga por livre e espontânea vontade as normas jurídicas:

Como regra, na vida social, as normas jurídicas são espontaneamente observadas e os direitos subjetivos delas decorrentes realizam-se por um processo natural e simples. As normas jurídicas têm, por si mesmas, uma eficácia racional ou intelectual, por tutelarem, usualmente, valores que têm ascendência no espírito dos homens. Quando, todavia, deixa de ocorrer a submissão da vontade individual ao comando normativo, a ordem jurídica aciona um mecanismo de sanção, promovendo, por via coercitiva, a obediência a seus postulados. Mas esta é a exceção. De fato, se não houvesse essa observância voluntária das normas e dos direitos subjetivos, se fosse necessário um policial atrás de cada indivíduo e, quem sabe, um segundo policial atrás do primeiro, a vida social seria impossível (BARROSO, 2018, p. 47).

O poder de polícia é dividido classicamente no Brasil em “polícia administrativa” e “polícia judiciária”. Essa divisão está definida na própria redação constitucional nos §§ 4º e 5º, do artigo 144, que estabelecem, respectivamente, a competência da polícia civil como polícia judiciária e da polícia militar como polícia administrativa, responsável pelo desempenho da polícia ostensiva e de preservação da ordem pública. Em relação aos modelos de polícia adotados no Brasil: a) a polícia administrativa é basicamente preventiva, tendo como finalidade a ação sobre a propriedade, a liberdade e impedir atividades antissociais; por sua vez, b) a polícia judiciária possui atribuições de atividade repressiva, que é privativa dos órgãos de segurança pública, tendo por finalidade a apuração de infração penal (HIPÓLITO; TASCA, 2012 *apud* LIMA NETO, 2016).

Preceitua o artigo 144, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), ser a segurança pública um dever do Estado, valendo-se este da polícia para a manutenção da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Assim, os órgãos policiais são compostos pela polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícias militares, corpos de bombeiros militares, polícias penais federal, estaduais e distrital (NUCCI, 2020). Como é possível observar, a Administração Pública possui todo um aparato para usar o seu poder de polícia, alcançando setores sociais distintos.

2.1 Polícia Administrativa: Polícia Militar

A atividade da PM que antes da Carta Maior de 1988 era restrita a atividade de manutenção da ordem pública, depois passou a compreender a atividade de preservação da ordem pública em sentido amplo, com atribuições de manter, restabelecer, atuar em caso de falência de outros órgãos de Estado e desempenhar a competência residual, isto é, competência constitucional não alcançada por outros órgãos de segurança pública (LIMA NETO, 2016).

O mesmo aconteceu com o termo “policimento ostensivo”, que antes da redação constitucional de 1988 estava restrito a atividade de fiscalização. Depois da promulgação foi substituído para “polícia ostensiva”, expandindo as atribuições da polícia militar. Com essa nova atribuição de polícia ostensiva, o policiamento ostensivo passou a ser somente uma fase da atividade de polícia, que hoje envolve o denominado ciclo completo de polícia, abrangendo: a) ordem; b) consentimento; c) fiscalização; e d) sanção (LIMA NETO, 2016).

Atualmente, a PM desempenha uma função dupla que, se analisada detalhadamente, chega a ser paradoxal. Ao mesmo tempo em que é órgão de segurança dos Estados e Distrito Federal, também faz parte das forças auxiliares e reserva do Exército. Essa situação apresenta a dicotomia presente dentro de um mesmo órgão que deve zelar pela segurança interna, mais precisamente, o policiamento ostensivo e repressivo, com técnicas e armamentos próprios (mormente não-letais), lidando diretamente com o cidadão; e, mesmo que eventualmente, ser força militarizada subordinada ao Exército brasileiro (auxiliar e reserva), com equipamentos pesados, de guerra, aplicando-se técnicas que lidam com o inimigo, para dominá-lo e/ou destruí-lo (RIEDEL, 2014).

As origens desta situação dicotômica repousam no controle que as Forças Armadas ainda desempenham sobre determinados setores da sociedade brasileira, como exemplo, a aviação civil. Dessa maneira, as Forças Armadas seriam garantidoras da lei e da ordem de acordo com o artigo 142, da Lei Maior, não expressando qual ordem, se interna ou externa. Essa influência das Forças Armadas nas polícias militares é notada por Zaverucha, que menciona:

Quando se dá a transição para a democracia, há uma preocupação dos novos governantes em tirar a polícia do controle das Forças Armadas. O objetivo é tornar nítida a separação de suas funções: a polícia é responsável pela ordem interna, ou seja, pelos problemas de segurança pública, enquanto os militares federais se encarregam de problemas externos, leia-se, da guerra. A Constituição de 1988 não procurou fazer essa separação. Ao contrário, dificultou-a (ZAVERUCHA, 2004 *apud* RIEDEL, 2014, p. 1).

Esse gerenciamento da PM pelo Exército por meio do órgão denominado “Comando de Operações Terrestres” (COTER), que visa controlar efetivo, material bélico, mobilização etc., pressupõe um determinado “desconforto” para o princípio federativo da República, pois, a polícia militar acaba sendo vista como um “pequeno exército local” que, embora subordinada aos Governadores dos Estados e do Distrito Federal, deve estar pronta para auxiliar o Exército e ser reserva deste (RIEDEL, 2014).

Importante ressaltar que a PM também está subordinada ao Código Penal Militar (CPM) e Código de Processo Penal Militar (CPPM) e tem regulamentos disciplinares iguais aos do Exército. Tais normas, quando aplicadas aos policiais militares em determinados casos, manifestam a incongruência que existe no sentido de que a força que é responsável diretamente pela segurança dos cidadãos é regulada por disposições normativas conflitantes com as liberdades públicas (RIEDEL, 2014). Lima Neto assevera sobre o atual papel da polícia militar:

Destacam ainda, que o papel executado pela polícia militar vai para além do combate à criminalidade, mas atua em uma série de situações que não estão elencadas em normas criminais, cita-se como exemplo: o desastre, incêndios, realização de partos, prestar socorro, organização de trânsito das cidades, segurança em eventos públicos e privados e vigilância de preso.

[...].

Entretanto, a polícia militar tem sua principal atuação na segurança pública, mas, essa atuação foi ampliada, saindo de uma atuação eminentemente de manutenção da ordem, passando para uma atuação de preservação da ordem pública, ampliando as competências da polícia.

Sendo assim, quando se fala no papel da Polícia Militar frente à ordem pública estabelecida no artigo 144 da Constituição Federal de 1988, deve-se entender ordem pública em sentido amplo, ou seja, envolvendo segurança pública, saúde pública e tranquilidade pública, sendo de fundamental importância trazer ao leitor os conceitos supracitados (LIMA NETO, 2016, p. 1).

Portanto, a atuação da PM é essencialmente preventiva, não participando jamais de investigações criminais que estão a cargo da polícia judiciária, representada pela polícia federal (PF) e pela polícia civil.

2.2 Polícia Judiciária: Polícia Civil e Polícia Federal

No Brasil a polícia judiciária é a responsável pelas investigações criminais. É ela quem buscará provas para elucidar a autoria de uma infração penal com o objetivo de que o Poder Judiciário venha a punir o agente infrator. As polícias que estão incumbidas por esse intento são a polícia civil e a polícia federal.

Em relação à PC, expressa o § 4º, do artigo 144, da Carta Maior, que é orientada por delegado de polícia de carreira, cabendo, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, salvo as militares (NUCCI, 2020). Paulo e Alexandrino fazem observação pertinente sobre esse parágrafo:

Observa-se, pela ressalva constante da parte final desse dispositivo, que a competência das polícias civis para apuração de infrações penais não alcança os crimes militares. Entretanto, segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a simples circunstância de ter-se o envolvimento de policiais

militares nas investigações de crimes comuns, estranhos à atividade militar, não retira a competência da polícia civil para a investigação, hipótese em que não haverá deslocamento do inquérito para a polícia militar (PAULO; ALEXANDRINO, 2017, p. 905).

Desse modo, compete aos órgãos constituídos das polícias federal e civil conduzir as investigações imprescindíveis, colhendo provas pré-constituídas para desenvolver o inquérito policial (IP) que alicerçará a futura ação penal. A polícia judiciária não exerce atividade policial ostensiva (típica da PM para a garantia da segurança nas vias públicas), mas investigatória, colhendo provas para o órgão acusatório e, na essência, para o Judiciário avaliar no futuro (MARQUES, 1997 *apud* NUCCI, 2020). Nesse sentido, a polícia judiciária age depois do cometimento do delito, colhendo os elementos que o esclareçam e evitando que desapareçam para que mais tarde possa haver a ação penal (NORONHA, 2020 *apud* NUCCI, 2020)

Portanto, no sistema jurídico, a polícia não tem por fim apenas prevenir os crimes, não somente evitar que os criminosos fujam à ação da justiça, mas igualmente auxiliar a ação judiciária na investigação dos indícios e provas do delito; desempenhando as funções da segunda espécie, a polícia é judiciária, ora atuando por si, como no caso de prisão em flagrante, ora sob determinação judicial, como no caso da prisão preventiva (ESPÍNOLA FILHO, 1955 *apud* NUCCI, 2020)

A presidência do inquérito é exercida pela autoridade policial (delegado de polícia). Entretanto, as diligências podem ser acompanhadas pelo representante do Ministério Público, que detém o controle externo da polícia. Determina o artigo 2º, da Lei nº 12.830/2013, que as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais desempenhadas pelo delegado de polícia são de caráter jurídico, essenciais e exclusivas de Estado. Com referência a ele, na qualidade de autoridade policial, compete conduzir a investigação criminal mediante IP ou outro procedimento elencado em lei, com a finalidade de apurar as circunstâncias, a materialidade e a autoria das infrações penais. Durante a investigação criminal, o delegado de polícia deve requisitar perícia, informações, documentos e dados que interessem à apuração dos fatos (NUCCI, 2020).

Assim, a polícia judiciária busca impedir que as provas do delito desapareçam e procura colher os primeiros elementos informativos da persecução penal, com o escopo de preparar a ação penal. Ressalta-se que, a autoridade policial não é juiz: ela não age inter partes, e sim, como órgão inquisitivo. Compete-lhe a tarefa de coligir o que se fizer imperioso para a restauração da ordem jurídica violada pela infração penal, em razão do interesse punitivo do Estado (MARQUES, 1980 *apud* NUCCI, 2020).

Ainda, em relação à polícia federal, órgão mantido pela União, compete apurar infrações penais em face da ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, bem como das demais infrações que possua repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei, conforme estabelece o inciso I, do § 1º, do artigo 144, da Lei Maior, e exercer, com exclusividade, as incumbências de polícia judiciária da União, previsão do inciso IV, do § 1º, do artigo 144, da CRFB/1988 (NUCCI, 2020).

Também cabe à PF prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência; e exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras, segundo dispõe os incisos II e III, do § 1º, do artigo 144, da Lei Maior.

Ressalta-se que, de modo excepcional, a polícia civil pode apurar delitos federais quando não existir unidade da polícia federal no local, mas logo deve encaminhar a análise para o órgão competente (BASTOS, 2020). Desse modo, a polícia judiciária (PC e PF) atua após o crime cometido e busca elucidar todas as circunstâncias da infração penal por meio das provas colhidas.

2.3 Outras formas de policiamento

Hoje em dia, além das polícias Federal, Civil e Militar, existem outras formas de policiamento citadas pelo ordenamento jurídico vigente, sendo elas: a) a polícia rodoviária federal (PRF); b) a polícia ferroviária federal (PFF); c) a polícia legislativa federal (PLF); e d) a polícia penal (BASTOS, 2020). Também será feita explanação sobre a guarda municipal, presente no § 8º, do artigo 144, da Carta Maior.

A CRFB/1988 apresenta a polícia rodoviária federal no inciso II, do artigo 144. Esta instituição possui como atribuição a fiscalização e o policialmente ostensivo das rodovias federais brasileiras. O Código de Trânsito Brasileiro (CTB), Lei nº 9.503/1997, em seu artigo 20, delibera as atribuições da PRF:

Art. 20. Compete à Polícia Rodoviária Federal, no âmbito das rodovias e estradas federais:

I - cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito, no âmbito de suas atribuições;

II - realizar o patrulhamento ostensivo, executando operações relacionadas com a segurança pública, com o objetivo de preservar a ordem, incolumidade das pessoas, o patrimônio da União e o de terceiros;

III - executar a fiscalização de trânsito, aplicar as penalidades de advertência por escrito e multa e as medidas administrativas cabíveis, com a notificação dos infratores e a arrecadação das multas aplicadas e dos valores provenientes de estadia e remoção de veículos, objetos e animais e de escolta de veículos de cargas superdimensionadas ou perigosas; (Redação dada pela Lei nº 14.071, de 2020)

IV - efetuar levantamento dos locais de acidentes de trânsito e dos serviços de atendimento, socorro e salvamento de vítimas;

V - credenciar os serviços de escolta, fiscalizar e adotar medidas de segurança relativas aos serviços de remoção de veículos, escolta e transporte de carga indivisível;

VI - assegurar a livre circulação nas rodovias federais, podendo solicitar ao órgão rodoviário a adoção de medidas emergenciais, e zelar pelo cumprimento das normas legais relativas ao direito de vizinhança, promovendo a interdição de construções e instalações não autorizadas;

VII - coletar dados estatísticos e elaborar estudos sobre acidentes de trânsito e suas causas, adotando ou indicando medidas operacionais preventivas e encaminhando-os ao órgão rodoviário federal;

VIII - implementar as medidas da Política Nacional de Segurança e Educação de Trânsito;

IX - promover e participar de projetos e programas de educação e segurança, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo CONTRAN;

X - integrar-se a outros órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito para fins de arrecadação e compensação de multas impostas na área de sua competência, com vistas à unificação do licenciamento, à simplificação e à celeridade das transferências de veículos e de prontuários de condutores de uma para outra unidade da Federação;

XI - fiscalizar o nível de emissão de poluentes e ruído produzidos pelos veículos automotores ou pela sua carga, de acordo com o estabelecido no art. 66, além de dar apoio, quando solicitado, às ações específicas dos órgãos ambientais.

XII - aplicar a penalidade de suspensão do direito de dirigir, quando prevista de forma específica para a infração cometida, e comunicar a aplicação da penalidade ao órgão máximo executivo de trânsito da União. (Incluído pela Lei nº 14.071, de 2020) (BRASIL, 1997, p. 1).

Por sua vez, a polícia ferroviária federal igualmente é um órgão permanente previsto na Lei Maior de 1988, como as demais polícias federais. Sua atribuição seria a fiscalização e o patrulhamento ostensivo das ferrovias federais. Porém, na prática, a PFF não existe, não há o órgão fisicamente constituído e não existe quadro de funcionários. Além disso, com a privatização das ferrovias federais, é possível que jamais seja criada (BASTOS, 2020).

Já a polícia legislativa federal é a designação única para dois órgãos policiais diferentes que atendem ao Legislativo Federal, isto é, ao Senado Federal e à Câmara dos Deputados, que desempenham as funções de polícia judiciária e apuração de infrações penais nas dependências do Congresso Nacional. Ainda, cumprem atividades de polícia ostensiva e preservação da ordem e do patrimônio nos edifícios do Congresso. A PLF é encarregada, também, da segurança dos presidentes da Câmara e do Senado, além dos deputados federais e senadores (BASTOS,

2020). Ressalta-se que, a previsão da PLF da Câmara dos Deputados encontra-se no inciso IV, do artigo 51, e da PLF do Senado Federal no inciso XIII, do artigo 52, todos da CRFB/1988.

A polícia penal foi criada no final de 2019 com a aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 104/2019, que modificou o inciso XIV e o *caput* do artigo 21, o § 4º do artigo 32 e o artigo 144, todos da Lei Maior de 1988. Essa força é constituída pelos agentes penitenciários, porque, até então, o cargo não era considerado como carreira policial. O policial penal, antes chamado de agente prisional, inspetor penitenciário ou simplesmente carcereiro, é um oficial responsável por manter a ordem e disciplina dos detentos nas unidades penais (BASTOS, 2020).

Como dito anteriormente, a Lei Maior de 1988, no artigo § 8º, do artigo 144, permitiu aos municípios estabelecerem guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, agindo na condição de vigilantes municipais, limitando como área de circulação a municipalidade, devendo atuar como qualquer um do povo quando em situação de flagrância (LIMA NETO, 2016). Foureaux expressa que o Supremo Tribunal Federal (STF) já deliberou que o serviço da guarda municipal não pode ser confundido com o da PM:

A menção às Guardas Municipais só aparece no oitavo parágrafo do artigo 144 da CF, quando estabelece os limites constitucionais de sua atuação. Às Guardas Municipais cabe a proteção de bens, serviços e instalações da prefeitura local e nada além disso. Para reafirmar essa limitação, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), ao analisar o Recurso Extraordinário (RE) 608588, definiu que isso não significa que o serviço das Guardas Municipais se confunda com o das Polícias Militares (FOUREAUX, 2019, p. 113).

Todavia, por serem forças de ação localizada, alguns estudiosos entendem que a guarda municipal não se enquadra no conceito de polícia (BASTOS, 2020). Não é interesse desta obra adentrar no questionamento que assevera ser a guarda municipal uma forma de policiamento ou não. A finalidade precípua é apenas apresentá-la por estar presente no artigo 144, da CRFB/1988, como as demais formas de polícias apresentadas aqui.

Adiante, serão realizadas considerações pertinentes e elucidativas sobre as possíveis consequências que poderiam ocorrer no ordenamento jurídico brasileiro caso houvesse a unificação da polícia administrativa com a polícia judiciária.

3 DA POSSIBILIDADE DE UNIFICAÇÃO DAS FORÇAS POLICIAIS BRASILEIRAS

A Câmara dos Deputados formou uma comissão especial em 26 de maio de 2017 para debater uma proposta para melhorar as atuações de combate ao delito no Brasil: a unificação das polícias Civil e Militar (MARTINS, 2017).

Ressalta-se que essa unificação não é uma ideia nova, sendo um debate que já dura mais de 50 anos, pois, em 1967, o governo de São Paulo iniciou um debate interno para fundir as polícias estaduais e estabelecer um comando civil para a nova instituição. Porém, a intenção não prosperou por motivos semelhantes existentes até hoje (MARTINS, 2017). A seguir, serão apresentados os modelos apontados pelos especialistas como candidatos a substituir a forma atual.

3.1 Modelos que poderiam ser adotados

Imprescindível ressaltar que não existe um modelo de polícia perfeito. Entretanto, os estudiosos asseveram que o sistema de segurança pública brasileiro é o pior que poderia existir: tem duas polícias distintas, com atribuições distintas, mas que “disputam” o mesmo território. Isso, de acordo com o analista criminal Guaracy Mingardi, gera rivalidades entre a PM e a PC, dificultando a investigação criminal. Ainda, os custos são dobrados por se manter duas estruturas análogas (MARTINS, 2017).

Os estudiosos pregam que o país adote algum desses três modelos: a) a unificação pura e simples; b) a adoção de um sistema que permita mais de uma polícia, desde que elas possuam ciclo completo (do policiamento ostensivo até a fase investigativa) em territórios diferentes; c) ou a aplicação do ciclo completo por tipo de infração penal (MARTINS, 2017).

Em relação a unificação pura e simples, segundo Mingardi: “A unificação é essencial, mas é o não suficiente”. Para ele a nova polícia deve evitar herdar os defeitos da PC e da PM. No entendimento dele, o grande problema da PC é o excesso de burocracia: “Ela não investiga; perde-se em procedimentos formais.” E o problema da PM seria a militarização: “O trabalho policial não é de guerra e enfrentamento”. E completa aduzindo que a militarização leva ao afastamento dos policiais das comunidades que deveriam atender: “As periferias das grandes cidades odeiam a PM” (MARTINS, 2017).

O pesquisador André Zanetic, do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (USP), concorda que a desmilitarização é necessária. Porém, faz uma ressalva: “Isso não significa que uma polícia civil não possa ser violenta” (MARTINS, 2017).

Por sua vez, o ex-secretário nacional de Segurança Pública José Vicente da Silva Filho, não crê que a desmilitarização seja necessariamente uma solução. Em sua visão, qualquer polícia fardada, mesmo que seja civil, sempre possui uma estrutura militarizada: “É preciso ter hierarquia para controlar a força policial” (MARTINS, 2017).

Já os modelos de ciclo completo, há como exemplo a Polícia Nacional da França. Lá os policiais são civis, mas trabalham fardados. O país também possui uma polícia militar, que só atua em cidades pequenas. Desse modo, ambas (PM e PC) passariam a agir em territórios distintos e teriam a responsabilidade, em suas regiões, de realizar desde o policiamento ostensivo até a investigação. Por exemplo: a PC seria responsável pelas regiões metropolitanas e a PM pelo resto do estado. É o mesmo modelo aplicado na França: a *Gendarmerie* (força militar) age no campo e nas aglomerações urbanas com até 20 mil habitantes; e a Polícia Nacional (civil), nas demais cidades (MARTINS, 2017).

Existe também o modelo de ciclo completo por tipo de infração penal. Ambas as polícias agem no mesmo território. Mas a investigação seria dividida por espécies de delitos. A PM, por exemplo, poderia ficar com policiamento ostensivo e algumas formas de investigação. E a PC teria estrutura mais reduzida para apurar casos específicos, como homicídios e tráfico de drogas (MARTINS, 2017).

Embora pareçam modelos interessantes e apresentem uma suposta eficiência para o combate da criminalidade, os especialistas da área e os envolvidos não são uníssomos em tecer considerações favoráveis a aplicação de algum deles no Brasil, como poderá ser notado adiante.

3.2 Possíveis consequências diante de uma unificação das forças policiais no Brasil

As opiniões sobre uma possível unificação provocam diversos debates favoráveis e contrários. Silva Filho explana que: “Não dá para dissociar o trabalho de policiamento ostensivo da investigação”. E continua: “Em Nova York, por exemplo, tão logo acontece um crime, a polícia se mobiliza para investigar. Eles sabem que se não esclarecer um crime em 48 horas, é improvável que consigam depois”. Entretanto, no sistema de segurança pública do Brasil é ao contrário, comumente quem chega primeiro para atender uma ocorrência criminal é a PM, que não pode investigar (MARTINS, 2017).

Continuando, Silva Filho menciona dois motivos para a unificação não prosperar: a resistência das corporações policiais (que possuem influência sobre os parlamentares) e os sucessivos governos federais (que poderiam apadrinhar a reforma, mas não possuem entendimento claro sobre a questão). Nesse mesmo entendimento, complementa Zanetic, que os congressistas estão sujeitos a pressão das polícias e do Exército (que ainda mantém ascendência sobre a PM de alguns estados) (MARTINS, 2017).

Para Mingardi: “Os governadores querem uma PM para manter a ordem. Criminalidade não derruba um governo, mas sim a bagunça”. Ele se referiu as manifestações de rua de junho

de 2013 como exemplo, dizendo que os governantes ficaram com receio de serem derrubados pela revolta popular e reprimiram os atos de rua: “O negócio da polícia é conter a população. É isso que os parlamentares e os governantes querem” (MARTINS, 2017)

O então presidente da Associação Nacional dos Praças (ANASPRA) das PMs, cabo Elisandro Lotin, avaliou que os governadores igualmente não desejam ficar dependente de uma instituição policial única: “Qual governo quer ficar refém de uma polícia única?” (MARTINS, 2017).

Policiais militares e policiais civis não se entendem sobre quem seria o “responsável” por obstaculizar a unificação. O então presidente da Associação dos Delegados de Polícia do Brasil (Adepol-Brasil), Carlos Eduardo Benito Jorge, disse ser favorável acerca de uma instituição unificada com um grupamento fardado para realizar o policiamento ostensivo. Porém, entende que o óbice para a ideia avançar é da PM, que não renuncia à militarização policial. A militarização, segundo ele, assegura alguns privilégios, como previdência diferenciada e julgamentos no Judiciário por uma instância exclusiva: a Justiça Militar (MARTINS, 2017).

Por sua vez, Lotin, diz o contrário. Apesar de dizer que também é favorável a proposta de unificação, acredita que o atual debate para unir as polícias faz parte de uma pressão dos delegados para desviar o foco de outro ponto que ele considera mais fundamental: a instituição do chamado ciclo completo e da carreira unificada (MARTINS, 2017).

Violência enraizada

Em audiência pública realizada na Câmara dos Deputados, em 26 de abril de 2016, o deputado federal Subtenente Gonzaga (PDT-MG), defendeu que o problema da PM não é a militarização, pois, de acordo com o entendimento dele, as outras polícias possuem hierarquias semelhantes. Para ele, o maior problema é a violência que está arraigada na sociedade como um todo (ALESSANDRA; ARAÚJO, 2017). E Completa aludindo que:

Se tirar a Polícia Militar da rua, hoje, e colocar a Polícia Civil, colocar a Guarda Municipal, com esse nível de violência, com essa estrutura de violência que nós temos, e de segurança que o Estado dispõe, quem estiver lá nessa realidade vai ter que enfrentar o confronto, e o risco da morte vai ser iminente tanto da letalidade cometida pelo policial e quando ele é vítima. Então nós temos uma realidade em que essa letalidade não está associada exclusivamente à questão dessa formação militarizada (ALESSANDRA; ARAÚJO, 2017, p. 1).

Contudo, para o deputado federal Delegado Edson Moreira (PR-MG), a força policial precisa ser desmilitarizada. Deve haver uma força policial do Estado, sem graduações, sem

postos, mas deve ser realizado de modo gradual, sem prejuízo para a carreira dos policiais (ALESSANDRA; ARAÚJO, 2017). Ele finaliza reforçando que:

A força policial tem que ser desmilitarizada mesmo. Uma força policial do Estado, sem graduações, sem postos. Então a gente tem que verificar a melhor forma possível de se mudar isso aí, sem muitos traumas, até com um interregno para se adaptar melhor as forças, inclusive até com carreira única se for o caso (ALESSANDRA; ARAÚJO, 2017, p. 1).

Portanto, para que a unificação das forças policiais no Brasil aconteça serão necessários diversos debates para aperfeiçoar os detalhes ainda pendentes. Além disso, será imperioso ter empenho, pois ambos os lados possuem argumentos que impedem a existência de uma polícia única no ordenamento jurídico brasileiro.

3.3 Posição dos estudiosos e especialistas sobre uma possível unificação

Muitos estudiosos brasileiros apresentam suas posições acerca da possível unificação das policiais no Brasil ou sobre o ciclo completo da polícia. Importante destacar que a maioria que opina geralmente possui alguma relação com a esfera policial, ou seja, quase todos são delegados de polícia.

3.3.1 Contrários à unificação

Para a parcela contrária à unificação, entende que essa medida não surtirá os efeitos desejados por quem defende a existência de uma força policial única. Gonçalves, delegado de polícia, é uma dessas vozes críticas:

Logo, eventual ingerência estatal, legislativa ou administrativa, que tenha por escopo elidir garantias essenciais já implementadas, inibindo a plena incidência da dignidade humana deve ser, *in limine*, rechaçada. Por isso mesmo, o “Ciclo Completo de Polícia” mostra-se pernicioso, já que decreta o controle policial mútuo, pensado para combater eventual arbítrio estatal, demolindo os andaimes ínsitos à irrestrita satisfação da dignidade da pessoa humana.

Por tudo isso, emprestar ao “Ciclo Completo de Polícia” ares messiânicos beira a leviandade, não só por aviltar frontalmente a Constituição Cidadã, mas por representar um desserviço patente ao Estado Democrático de Direito, além de debilitar, em última análise, os pilares que escoram a dignidade da pessoa humana (GONÇALVES, 2009, p. 1).

Outro delegado de polícia, Souza (2009), expõe um rol de considerações sobre as razões que o faz entender que a unificação não terá êxito: a) o ciclo completo de polícia é mais uma

tentativa de se implantar no Brasil um sistema proveniente de países que não possuem a mesma realidade social e jurídica; b) as atribuições das PMs e PCs estão expressamente delineadas na Lei Maior de 1988 de modo que qualquer tentativa de usurpação destas funções torna-se verdadeira ofensa aos mandamentos constitucionais e deve ser impetuosamente afastada; c) ao contrário do que se tenta fazer crer, o anseio social é por uma polícia desmilitarizada, na qual se privilegiem os postulados do respeito aos direitos fundamentais entre outras diretrizes aprovadas na 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública; d) no atual modelo, a obediência ao princípio da eficiência é inteiramente atendido tendo em vista que a especialização das polícias, investigatória e preventiva, fornece melhores resultados do que se conferir toda a segurança pública a único órgão; e) a imputação da função investigatória a um órgão não militar privilegia o livre convencimento da autoridade policial, pois nas instituições militares se sobrepõem a hierarquia e disciplina de modo a impossibilitar o livre convencimento dos militares que conduzem a investigação; e f) a separação das atribuições tem por finalidade a garantia e o respeito aos direitos fundamentais, porque cada órgão policial fiscaliza as ações do outro. No mesmo sentido, Tavares, também delegado de polícia, se mostra contrário à unificação:

Desse modo, em que pese às vezes algum delegado de polícia não cumprir a contento esse papel, qual seja, de fiscalizar a atuação da Polícia Militar e tutelar os direitos fundamentais do indivíduo, por não ter consciência da importância de sua função, ainda assim é preferível manter-se o atual sistema bipartido como forma de resguardar a sociedade contra eventuais arbitrariedades.

A redução da criminalidade, pela Polícia Militar, e da impunidade, pela Polícia Civil, certamente não serão resolvidas com a adoção do “ciclo completo”, mas sim com políticas públicas e legislativas que reconheçam à importância de ambas as instituições à manutenção da segurança pública e à realização da justiça, além da conscientização de seus próprios membros.

Não se trata de um entendimento meramente corporativista, ou classista, fundamentado no egoísmo institucional de não compartilhar atribuições, mas sim de um alerta à sociedade sobre os malefícios desse sofisma chamado “ciclo completo” (TAVARES, 2010, p. 1).

Almeida (2012), delegado de polícia, assevera que a unificação das polícias será prejudicial para a investigação criminal, como também para a população brasileira. A Polícia Judiciária é essencial para a efetivação dos direitos, na medida em que contribui de maneira decisiva para a persecução criminal, assegurando o respeito à lei e à ordem. Destarte, a unificação das polícias é definitivamente contrária aos interesses da sociedade. No entendimento dele, a unificação das polícias desconstruirá o avanço criado pelo legislador constitucional no âmbito das investigações criminais que se materializaram sob a

responsabilidade das polícias judiciárias a ponto de vir em uma crescente de aperfeiçoamento constante.

O delegado de polícia federal e professor, Márcio Alberto Gomes Silva, menciona que as Propostas de Emenda à Constituição (PEC) nº 51, 73 e 361 são um retrocesso por pretenderem unificar as forças policiais no Brasil:

Definitivamente propostas como as PEC 51, 73 e 361 representam retrocesso. Não há nenhuma explicação lógica ou verossímil que ligue carreira policial única à melhoria do trabalho investigativo. Não há solução mágica (tais propostas mais parecem a velha mania tupiniquim de resolver problemas complexos por meio da edição de um novo mandamento legal).

O que de fato pode mudar os rumos da segurança pública é o investimento maciço nos seguintes pontos: a) melhor remuneração dos servidores (e criação de gratificações atrativas que estimulassem o servidor a assumir novas responsabilidades); b) melhoria das estruturas e dos equipamentos à disposição da polícia (prédios, armas, viaturas, ferramentas, etc.); c) constante aperfeiçoamento dos policiais (oferta de cursos, treinamento continuado e reflexo financeiro à medida que o servidor se aperfeiçoa); d) incremento do efetivo (realização continuada de concursos públicos para oxigenar os quadros da polícia); e) corregedoria forte e atuante, para punir exemplarmente maus policiais.

Outra observação importante: índices de violência não caem apenas com investimentos em segurança. O Estado tem que incrementar a saúde, a educação, o lazer, a iluminação pública, o saneamento básico, deve ter políticas para melhorar a renda e gerar empregos, ter um sistema prisional de verdade (e não masmorras medievais) e ter um sistema judicial ágil e que puna verdadeiramente quem comete crimes graves. Repito: não há solução mágica (SILVA, 2014, p. 1).

Por sua vez, para Lessa (2020), delegado de polícia e professor, objetivamente expressa que não entende por que existe tanto preconceito (em existir mais de uma polícia) e que esse sistema atual de policiamento não necessita ser alterado.

Portanto, quem argumenta que a unificação não melhorará o policiamento no Brasil, entende que na prática deveria haver um reforço financeiro dessas forças e a manutenção da separação das policiais, conforme estabelecido na Constituição pelo legislador originário por representar um avanço ao modelo adotado antes de 1988.

3.3.2 Favoráveis à unificação

Os argumentos de quem defende a unificação vai em caminho oposto aos que defendem a manutenção da separação das policiais no Brasil. Ferreira Filho (2010), delegado de polícia, alude que se houver uma reengenharia do vigente modelo policial brasileiro existirá condições de se prestar um serviço de segurança pública com manifesta melhoria para a população, sem

os atritos e os desvios de função que oneram as polícias estaduais no presente sistema. Para ele não é preciso aumentar o efetivo ou despesas, mas apenas uma alteração do sistema atual, já superado e não condizente com o Estado de direito em vigor, no qual não existe mais espaço para a restrição de liberdades por instituição militar. A restrição de liberdades civis somente deveria ocorrer por órgãos civis do Estado. E aos militares competiria apenas a defesa do Estado brasileiro contra agressões externas e, excepcionalmente, contra ação por agentes internos de acordo com a lei.

Continua argumentando que a imprescindível modernização das polícias brasileiras no combate ao delito comum e organizado, precisa se pautar na lei, com respeito aos direitos humanos, exatamente como o fazem a grande maioria das instituições policiais de países desenvolvidos, onde não há a figura militar. E que o ciclo completo de polícia judiciária representa a única maneira possível, do vigente estado de incompetência das polícias estaduais para enfrentamento do crime e oferecimento de uma segurança pública eficaz. A exposição de motivos esplanada demonstra a viabilidade operacional e financeira na reengenharia do atual modelo do aparelho policial estatal. Basta vontade política e compromisso com a sociedade pátria para a implantação das alterações indispensáveis (FERREIRA FILHO, 2010).

Zandona (2014) segue o mesmo sentido, ressalta que é necessário desmilitarizar a polícia administrativa ostensiva e de preservação da ordem pública, mas que isso precisa ser realizado com bastante esmero, evitando rupturas abruptas:

Enfim, essas e outras razões demonstram que a desmilitarização da Polícia Militar, caso venha a ser implantada, deve vir acompanhada de profunda reforma do modelo de formação de seus integrantes e de sua forma de atuação, mantendo-se as mesmas funções de polícia administrativa ostensiva e de preservação da ordem pública, podendo, nessa função, receber o apoio complementar das guardas municipais, porém sob um novo prisma democrático e de respeito aos direitos individuais.

Porém, qualquer mudança nessa área deve primar pela ausência de rupturas abruptas ao modelo muito bem definido pelo constituinte originário, mantendo-se a continuidade dos serviços essenciais realizados pela que porventura venha a se tornar a Polícia Administrativa Civil dos Estados (atual Polícia Militar).

Quanto à Polícia Judiciária – Polícia Federal e Polícias Cíveis dos Estados e do Distrito Federal – esta deve ser aperfeiçoada, dotando-a de autonomia financeira, funcional e administrativa, além de independência funcional para o membro da carreira de Delegado de Polícia, uma necessidade premente para que exerçam com eficiência sua relevante e indeclinável função de promover a investigação das infrações penais.

Tais garantias são essenciais à atividade de investigação criminal e ao fortalecimento e coesão do sistema de justiça criminal, que começa com a investigação pela Polícia Judiciária, passa pela promoção da ação penal pelo Ministério Público e se encerra com o julgamento pelo Poder Judiciário, os quais devem estar estruturados tanto financeiramente como funcionalmente

para que possam atuar sem ingerências externas, condições necessárias para se reduzir o grave problema de criminalidade existente no Brasil (ZANDONA, 2014, p. 1).

Desse modo, conforme argumentos de quem defende a unificação das forças policiais no Brasil, o modelo atual não é eficaz e há necessidade em desmilitarizar a polícia administrativa ostensiva e de preservação da ordem pública, para estabelecer que aos militares apenas recaia a incumbência de agir contra agressões externas ao Estado brasileiro.

3.4 Óbices que precisariam ser resolvidos para a concretização da unificação

Antes de 1988, as polícias praticamente não existiam na esfera constitucional e nesse período anterior essas instituições de segurança eram como um apêndice do Estado e não parte da administração pública. A estruturação da polícia no Brasil teve clara influência das Forças Armadas em sua composição e gestão (GASPARETTO, 2021).

Em virtude do aumento da violência no Brasil, vem crescendo a discussão e a proliferação de propostas no Congresso Nacional que tratam sobre a reestruturação da polícia, sobretudo dentro das corporações. Esse tema vem sendo debatido pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados de 2017, onde se busca duas polícias completas; ou a desmilitarização da polícia militar ou, inclusive, a unificação das polícias militar e civil (FUZÁRIO, 2017).

É importante destacar que as duas corporações são bem distintas, porque ambas possuem estatutos próprios. A PC é regulada por plano de carreira, por sua vez a PM é organizada com fundamento na hierarquia e disciplina, isto é, existe um regime disciplinar diferenciado (FUZÁRIO, 2017).

Recentemente, em audiência pública realizada pela comissão especial da Câmara dos Deputados discutiu sobre Competência Legal para Investigação no Brasil em 4 de fevereiro de 2020. Durante o debate, foi admitido que há forte descrédito no sistema policial brasileiro, pois o País apresenta mais de 60 mil homicídios e 1,7 milhão de roubos anuais. A delinquência mata policiais, afeta e afasta a população, empresários e turistas, ressaltaram os participantes da audiência (TRAMARIM; OLIVEIRA, 2020).

Somente duas experiências de gestão policial com resultados positivos foram demonstradas. O delegado de PC em Santa Catarina, Rodrigo Bueno Gusso, mencionou que, com uma gestão focada, com auxílio da tecnologia e operações de inteligência integradas, a taxa de solução de homicídios no estado alcançou 70%, superando números de países desenvolvidos (TRAMARIM; OLIVEIRA, 2020).

Já o coronel, Marcos Oliveira, representante da Associação dos Militares Estaduais do Brasil (AMEBRASIL), expressou que o trabalho das forças de segurança do Distrito Federal contribuiu para que o índice de homicídios ficasse abaixo de vinte para cada cem mil habitantes nos últimos quatro anos (TRAMARIM; OLIVEIRA, 2020).

Embora tenham sido apresentadas experiências positivas, o deputado federal Aluisio Mendes (PSC-MA) frisou que o modelo vigente não atende mais à realidade brasileira. Segundo o parlamentar: “É inquestionável que o sistema está falido. Tive oportunidade de morar no Canadá e era cômico explicar o modelo de polícia brasileira para uma das polícias mais eficientes do mundo. Eles não conseguiam entender” (TRAMARIM; OLIVEIRA, 2020).

Coronel Oliveira, igualmente, asseverou que o modelo atual está desgastado e superado. De acordo com o militar: “Não há sinergia. Muitos trabalhos são sobrepostos, porque não há integração entre as polícias”. E reforçou: “Os comandos são treinados para falar que há integração, mas a verdade é que ela não existe. Na quase totalidade, uma polícia não sabe o que a outra está fazendo”. Além da ausência de troca de informações, foram explanadas outras questões que afetam significativamente o trabalho policial em conjunto: a) a perda de prerrogativas e poderes; b) a ausência de continuidade nas ações; c) problemas entre as corporações (como vaidade e corporativismo); d) e “militarfobia” presente em parcela da sociedade que critica o empoderamento policial no País (TRAMARIM; OLIVEIRA, 2020).

Por último, alertou o tenente-coronel, Lázaro Tavares, da PM de Minas Gerais, que para a construção de uma nação mais segura, muito já se debateu acerca da unificação das polícias e a desmilitarização das polícias militares. Mas há competências diferenciadas e existe um grande receio de dar forma a um enorme sindicato armado no Brasil (TRAMARIM; OLIVEIRA, 2020). Outra questão debatida durante a audiência pública foi o denominado ciclo completo das atividades policiais:

O modelo consiste na realização de todas as funções do trabalho policial, como patrulhar, prender, investigar e dirigir inquéritos, por todas as instituições policiais.

Apesar de defendida por policiais militares, a medida foi criticada por delegados e juízes durante o evento.

O delegado Rodrigo Gusso, [...] afirmou que a adoção do ciclo completo na Europa acontece sem sobreposição de atribuições. A adoção pura e simples desse modelo no Brasil seria, na opinião do delegado, um retrocesso e fruto da ansiedade da sociedade, disse.

“O projeto ganha fama porque imputa ao cidadão e à classe política a falsa ideia de um controle policial mais eficaz e célere”, comentou. “Apresenta-se como uma proposta inexecutável de queda da criminalidade, como se esse fosse o único caminho, uma solução mágica, legislativa e eficiente”.

O desembargador federal Ney Bello Filho, do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, questionou a possibilidade de militarização da Polícia Civil e os

riscos que isso acarretaria. O fortalecimento da investigação dentro do modelo militar, destacou ele, poderia ocasionar danos aos direitos humanos dentro de experiências políticas não democráticas.

Para Ney Bello Filho, uma solução para o trabalho conjunto seria estabelecer quais os crimes que podem ter sistema unificado e quais não (TRAMARIM; OLIVEIRA, 2020, p. 1).

Desse modo, existe muito o que se pensar caso haja a unificação, porquanto como ficaria o salário dos policiais ativos e inativos? A polícia unificada seria organizada com base na hierarquia e disciplina? E os delitos militares, como ficariam? Como ficariam o regime de trabalho e as escalas? São inúmeros questionamentos, mas sem respostas (FUZÁRIO, 2017).

Assim, se houver realmente uma unificação das forças policiais brasileiras no futuro, esta terá que ser realizada com muito cuidado para se evitar os problemas apontados pelos especialistas e envolvidos.

CONCLUSÃO

Conclui-se que, em resposta ao problema de pesquisa e expressando as considerações que foram alcançadas por meio do desenvolvimento dos capítulos deste trabalho, a unificação das forças policiais no Brasil ainda apresenta diversas situações jurídicas que continuam impedindo a criação de uma polícia única ou de ciclo completo no sistema de segurança pública em território brasileiro.

Porquanto, como aduzido, no Brasil existem duas formas de policiamento, uma que faz o policiamento ostensivo (polícia militar), com o fito de manter a ordem social (para impedir a ocorrência de delitos) e as outras (polícia civil e federal) são incumbidas de investigar crimes já praticados e preparar a possível atuação da função jurisdicional penal.

Destarte, ficou evidente que existem pontos frequentemente levantados pelos envolvidos caso haja a unificação. Um deles é se a polícia unificada seria organizada com fundamento na hierarquia e disciplina, como acontece com a PM atualmente.

Outro é se os crimes dos policiais unificados teriam um código penal e rito processual penal próprios para puni-los, assim como ocorre hoje com os policiais militares. Ainda, se a unificação acarretaria uma eficiência maior na repressão da delinquência e na resolução de crimes. Entre outros pontos controvertidos.

Foi possível observar que a grande maioria dos envolvidos não concordam com a unificação ou com o ciclo completo da polícia. Justificam que isso não traria maior eficiência

às investigações, nem ao combate da criminalidade e muito menos melhoraria a manutenção da ordem pública.

Contudo, aqueles que se mostram favoráveis com essa alteração na estrutura das forças policiais brasileiras entendem o oposto daqueles que são contrários. Além disso, expressam que isso modernizaria esse sistema e, enfim, afastaria a militarização da polícia administrativa, neste caso, da polícia militar, característica que é altamente criticada por esta parcela.

Necessário frisar que esse trabalho não teve o escopo de defender ou repelir a unificação das forças policiais no Brasil. A finalidade precípua foi apresentar as possibilidades levantadas para a reunião da polícia judiciária com a polícia administrativa em uma força de segurança pública única ou a implantação de um ciclo completo, e os óbices apontados que precisariam ser solucionados para que isso pudesse se tornar realidade.

Como foi possível observar, essa unificação ainda parece bem distante, sendo uma hipótese que já se arrasta há décadas e que até hoje se encontra da mesma maneira, ou seja, sem solução. Assim, a tendência é que continue, pelo menos nos próximos anos, vigorando uma polícia que se incumbe apenas de fazer o policiamento ostensivo para manter a ordem e outra que possui a missão de somente investigar os delitos cometidos.

Em trabalhos futuros que versem sobre tema idêntico ou semelhante a este, sugestionase elaborar quais projetos de lei tramitam no Congresso Nacional que visam unificar as forças policiais no Brasil ou a implantação do ciclo completo (do policiamento ostensivo até a fase investigativa).

REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

ALESSANDRA, Karla; ARAÚJO, Newton. **Desmilitarização e unificação das polícias são discutidas em audiência pública**. Publicado em: 22 nov. 2017. Disponível em: <https://www.sandovalfilho.com.br/desmilitarizacao-e-unificacao-das-policias-sao-discutidas-em-audiencia-publica/>. Acesso em: 13 maio 2021.

ALMEIDA, Helder Carvalhal de. Unificação das polícias. Usurpação de função pública. Ausência de integração entre as polícias judiciárias e de um sistema único de informações policiais eficiente. Um atraso para a segurança pública no Brasil. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 17, n. 3.258, 2 jun. 2012. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/21910>. Acesso em: 14 out. 2021.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, *e-book*.

BASTOS, Agnaldo. **Quais são as carreiras policiais? Como é o concurso?** Publicado em: 26 out. 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/335435/quais-sao-as-carreiras-policiais--como-e-o-concurso>. Acesso em: 4 maio 2021.

BRASIL. **Código de Trânsito Brasileiro**. Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9503.htm. Acesso em: 2 maio 2021.

ESPÍNOLA FILHO, Eduardo. Código de Processo Penal brasileiro anotado. 3. ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1955, v. 1. *In*: NUCCI, Guilherme de Souza. **Curso de Direito Processual Penal**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

FERREIRA FILHO, Juvenal Marques. O ciclo completo de polícia judiciária. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 15, n. 2.620, 3 set. 2010. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/17331>. Acesso em: 14 out. 2021.

FOUREAUX, Ricardo. Guarda municipal e polícias militares em conflito: reflexões jurídicas e científicas sobre suas competências constitucionais. **O Alferes**, Belo Horizonte, n 74, v. 29: p. 108-133, jan./jun., 2019. Disponível em: <https://revista.policiamilitar.mg.gov.br/index.php/alferes/article/view/680/697>. Acesso em: 3 maio 2021.

FUZÁRIO, Bárbara. **A unificação das polícias é a solução para a crise de segurança no Brasil?** Publicado em: 30 jun. 2017. Disponível em: <https://canalcienciascriminais.jusbrasil.com.br/artigos/473860285/a-unificacao-das-policias-e-a-solucao-para-a-crise-de-seguranca-no-brasil>. Acesso em: 11 maio 2021.

GASPARETTO, Gilberto. **Polícia - Instituição se divide em diferentes tipos e funções**. Disponível em: <https://educacao.uol.com.br/disciplinas/cidadania/policia-instituicao-se-divide-em-diferentes-tipos-e-funcoes.htm>. Acesso em: 11 maio 2021.

GONÇALVES, Fernando David de Melo. Ciclo completo de polícia: a desmistificação. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 14, n. 2.247, 26 ago. 2009. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/13396>. Acesso em: 14 out. 2021.

HIPÓLITO, Marcello Martinez; TASCA, Jorge Eduardo. Superando o mito do espantinho: uma polícia orientada para a resolução dos problemas de segurança pública. Florianópolis: Insular, 2012. *In*: LIMA NETO, Joaquim Soares de. **O papel da polícia militar no Estado Democrático de Direito**. Publicado em: 17 set. 2016. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/52191/o-papel-da-policia-militar-no-estado-democratico-de-direito>. Acesso em: 1 maio 2021.

LESSA, Marcelo de Lima. Eu NÃO quero o fim do delegado de polícia. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 25, n. 6.239, 31 jul. 2020. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/84303>. Acesso em: 14 out. 2021.

LIMA NETO, Joaquim Soares de. **O papel da polícia militar no Estado Democrático de Direito**. Publicado em: 17 set. 2016. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/52191/o-papel-da-policia-militar-no-estado-democratico-de-direito>. Acesso em: 1 maio 2021.

MARQUES, José Frederico. Elementos de Direito Processual Penal. Atualizado por Victor Hugo Machado da Silveira. Campinas: Bookseller, 1997, v. 1. *In*: NUCCI, Guilherme de Souza. **Curso de Direito Processual Penal**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

MARQUES, José Frederico. Tratado de Direito Processual Penal. São Paulo: Saraiva, 1980, v. 1. *In*: NUCCI, Guilherme de Souza. **Curso de Direito Processual Penal**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

MARTINS, Fernando. **Unificação das polícias não sai do papel pela mesma razão há 50 anos**. Publicado em: 2 jul. 2017. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/politica/republica/unificacao-das-policias-nao-sai-do-papel-pela-mesma-razao-ha-50-anos-67yw2p8xlmqcrs6d2yeye8rl/>. Acesso em: 5 maio 2021.

NORONHA, Edgar Magalhães. Curso de Direito Processual Penal. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2020, v. 1. *In*: NUCCI, Guilherme de Souza. **Curso de Direito Processual Penal**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Curso de Direito Processual Penal**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional Descomplicado**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017.

RIEDEL, Rainer. **A Polícia Militar à luz da Constituição Federal de 1988: uma abordagem crítica**. Publicado em: 25 abr. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/27922/a-policia-militar-a-luz-da-constituicao-federal-de-1988-uma-abordagem-critica>. Acesso em: 1 maio 2021.

SAPORI, Luís Flávio. **Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, *e-book*.

SILVA, Márcio Alberto Gomes. A natureza jurídica do cargo de delegado de polícia (e a crítica às PECs 51, 73 e 361). **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 19, n. 4.036, 20 jul. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/30313>. Acesso em: 14 out. 2021.

SOUZA, Carlos Eduardo de. O ciclo completo de polícia e a sua incompatibilidade com o Estado Democrático de Direito. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 14, n. 2.283, 1 out. 2009. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/13601>. Acesso em: 14 out. 2021.

TAVARES, Wagner Bordon. O sofisma do ciclo completo proposto pela Polícia Militar. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 15, n. 2.379, 5 jan. 2010. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/14136>. Acesso em: 14 out. 2021.

TRAMARIM, Eduardo; OLIVEIRA, Marcelo. **Deputados e policiais defendem mudanças em modelo brasileiro de investigações**. Publicado em: 4 fev. 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/634205-deputados-e-policiais-defendem-mudancas-em-modelo-brasileiro-de-investigacoes/>. Acesso em: 12 maio 2021.

ZANDONA, Thiago Costa Monteiro. Sobre a desmilitarização da Polícia Militar e sua unificação com a Polícia Civil. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 19, n. 3.907, 13 mar. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/26880>. Acesso em: 14 out. 2021.

ZAVERUCHA, Jorge. Semidemocracia. Artigo. Folha de São Paulo, 26 nov. 2004. In: RIEDEL, Rainer. **A Polícia Militar à luz da Constituição Federal de 1988**: uma abordagem crítica. Publicado em: 25 abr. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/27922/a-policia-militar-a-luz-da-constituicao-federal-de-1988-uma-abordagem-critica>. Acesso em: 1 maio 2021.