



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
NÚCLEO INTERINSTITUCIONAL DE ESTUDOS DA VIOLÊNCIA E
CIDADANIA

CONCORRÊNCIA E SOBREPOSIÇÃO NA ATIVIDADE POLICIAL BRASILEIRA
SOB A ÓTICA CONSTITUCIONAL

Lucas Tadeu Teodoro da Silva

Cuiabá-MT
Março/2017



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
NÚCLEO INTERINSTITUCIONAL DE ESTUDOS DA VIOLÊNCIA E
CIDADANIA

CONCORRÊNCIA E SOBREPOSIÇÃO NA ATIVIDADE POLICIAL BRASILEIRA SOB A
ÓTICA CONSTITUCIONAL

Monografia apresentada à Coordenação do Curso de Especialização em Políticas de Segurança Pública e Direitos Humanos como requisito obrigatório para obtenção do título de Especialista em Políticas de Segurança Pública e Direitos Humanos, pela UFMT – ICHS/NIEVCI, sob a orientação do Professor Dr. Edson Benedito Rondon Filho

Lucas Tadeu Teodoro da Silva
Cuiabá-MT
Março/2017

Lucas Tadeu Teodoro da Silva

CONCORRÊNCIA E SOBREPOSIÇÃO NA ATIVIDADE POLICIAL BRASILEIRA
SOB A ÓTICA CONSTITUCIONAL

Monografia submetida à Banca Examinadora e julgada adequada para a concessão do Grau de ESPECIALISTA EM POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA E DIREITOS HUMANOS.

Nota : _____

Prof. Dr. Edson Benedito Rondon Filho
Prof. Orientador e Presidente da Banca

Prof. Dr. Naldson Ramos da Costa
Prof. Examinador

Prof. Dr. Francisco Xavier Freire Rodrigues
Prof. Examinador

Agradeço a Deus por oportunizar-me a avançar
cada vez mais na busca pelo conhecimento;
Aos meus professores e mestres pela
dedicação, confiança e apoio irrestrito;
Aos amigos e colegas, de curso, pelo
companheirismo e contribuição.

Dedico este trabalho a minha esposa e a meus filhos que acreditaram que seria possível chegar até aqui;

Aos meus familiares e amigos pela paciência e pelo apoio em mais uma das minhas conquistas.

“Quem passou pela vida em branca nuvem;
E em plácido repouso adormeceu;
Quem não sentiu o frio da desgraça,
Quem passou pela vida e não sofreu,
Foi espectro de homem, e não homem,
Só passou pela vida, não viveu”.

Francisco Otaviano.

RESUMO

Esta pesquisa trata do direito à segurança pública insculpido na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/1988), cuja interpretação deve ser entendida de forma sistêmica, ou seja, dever do estado, direito e responsabilidade de todos. Diante deste cenário tornou-se imperioso analisar a maneira como cada órgão policial desenvolve suas atividades nos limites de suas competências, visando a garantia da ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio. A pesquisa tem abordagem qualitativa com suporte em fontes bibliográfica, aliado a utilização do método hermenêutico com a análise das competências constitucionais e a prática realizada. Diante da unicidade do objetivo de promover a segurança pública, frente a diversidade de organismos que compõem o de segurança pública e em consideração a possibilidade de prestar tal atividade à mesma sociedade, inculcou para a reflexão acerca da competência e eficiência dos órgãos que compõem o sistema de segurança pública no Brasil. Dá análise realizada surgiu a indagação acerca da possibilidade de existência de concorrência e sobreposição das atribuições constitucionais dos órgãos policiais que compõem o Art. 144 da CRFB/1988, com o condão de fomentar uma melhor prestação de serviço pelos órgão policiais. Foi possível constatar a hipótese aventada inclinou para a inexistência de concorrência entre os órgãos policiais de segurança pública constante no rol do Art. 144 da CRFB/1988, haja vista, a distinção nas atribuições das competências de cada órgão policial, assim, não possibilitando estabelecer parâmetros para estabelecimento de concorrência. De outra banda, verificou-se que há existência de sobreposição de competência, quando as atividades são realizadas pela polícia federal, nos termos da parte final do inciso I do § 1º do Art. 144 da CRFB/1988, nas infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei. A conclusão possibilitou alcançar o resultado que tanto a inexistência de concorrência, quanto a existência de sobreposição na atividade policial brasileira não evidencia uma melhor prestação de serviço pelos órgãos policiais que compõem o rol do Art. 144 da CRFB/1988.

Palavras chaves: Segurança pública, competências, concorrência, sobreposição

ABSTRACT

This research deals with the right to public security inscribed in the Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988 - CRFB / 1988), whose interpretation must be understood in a systemic way, that is, the duty of state, right and responsibility of all. Faced with this scenario, it has become imperative to analyze the way each police organization carries out its activities within the limits of its competencies, aiming at ensuring public order and the safety of people and property. The research has a qualitative approach with support in bibliographical sources, allied to the use of the hermeneutic method with the analysis of the constitutional competences and the accomplished practice. In view of the uniqueness of the objective of promoting public security, in view of the diversity of bodies that make up public security and considering the possibility of providing such activity to the same society, inculcated for reflection on the competence and efficiency of the organs that make up the system Public security in Brazil. An analysis has been made of the question of the possibility of competition and overlapping of the constitutional attributions of the police bodies that make up Article 144 of the CRFB / 1988, with the aim of encouraging a better rendering of service by police agencies. It was possible to verify the hypothesis proposed inclined to the lack of competition among the police bodies of public security constant in the roll of Art. 144 of the CRFB / 1988, given, the distinction in the attributions of the competencies of each police body, thus not making it possible to establish Parameters for establishing competition. On the other hand, it has been verified that there is an overlap of jurisdiction, when the activities are carried out by the federal police, in the terms of the final part of item I of paragraph 1 of Article 144 of the CRFB / 1988, in infractions whose practice has repercussions Interstate or international law and requires uniform repression, as provided by law. The conclusion made it possible to reach the result that both the lack of competition and the existence of overlap in the Brazilian police activity does not show a better service delivery by the police agencies that make up the role of Art. 144 of the CRFB / 1988.

Keywords: Public safety, skills, competition, overlap

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art.	Artigo
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
CBTU	Companhia Brasileira de Trens Urbano
CRFB/88	Constituição Federal da República Federativa do Brasil – 1998
CONASP	Conselho Nacional de Segurança Pública
CTN	Código Tributário Nacional
DJE	Diário da Justiça Eletrônico
DOI – CODI	Destacamento de Operações de Informações – Centro de Operações de Defesa Interna
ENASP	Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública
FEAL	Funcionário Encarregado da Aplicação da Lei
FNSP	Fundo Nacional de Segurança Pública
GEFRON	Grupamento Especial de Fronteira
GMVG	Guarda Municipal de Várzea Grande
HC	<i>Habeas Corpus</i>
IFMT	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso
MJ	Ministério da Justiça
PJC	Polícia Judiciária Civil
PM	Polícia Militar
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PF	Polícia Federal
PRF	Polícia Rodoviária Federal

PRONASCI	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
RE	Recurso Extraordinário
SEMOB	Secretaria de Mobilidade Urbana
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
SEPLANSEG	Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública
SESP/MT	Secretaria de Estado de Segurança Pública de Mato Grosso
SNI	Serviço Nacional de Informações
STF	Supremo Tribunal Federal
SUSP	Sistema Único de Segurança Pública
TCO	Termo Circunstanciado de Ocorrência
UF	Unidade Federativa

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO I	
1. CONSIDERAÇÕES DO PROCESSO HISTÓRICO	15
1.1 O sistema policial brasileiro	15
1.2 O exercício da função de polícia.....	19
1.3 Segurança pública direito e responsabilidade de todos.....	22
CAPÍTULO II	
2. OS PARADIGMAS DA TRAJETÓRIA DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL	25
2.1 Paradigma de Segurança Interna ou Segurança Nacional.....	25
2.2 Paradigma de Segurança Pública, fim do Regime Militar.....	28
2.3 Paradigma de Segurança Pública com Cidadania.....	33
CAPÍTULO III	
3. ATRIBUIÇÕES DOS ÓRGÃOS SEGURANÇA PÚBLICA E SEUS AGENTES	39
3.1 Atribuições dos órgãos segurança pública.....	39
3.2 Atribuições dos agentes de segurança pública.....	44
CAPÍTULO IV	
4. CONCORRÊNCIA E SOBREPOSIÇÃO NA ATIVIDADE POLICIAL SOB A ÓTICA CONSTITUCIONAL	48
4.1 Concorrência	48
4.2 Sobreposição.....	53
CONSIDERAÇÕES FINAIS	57
REFERÊNCIAS	61

INTRODUÇÃO

O despertar para o trabalho realizado teve início a partir da inquietação trazida durante a realização do Curso Sistemas de Gestão de Segurança Pública da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça – SENASP/MJ, realizado no ano de 2016, quando da realização do Curso Tecnologia em segurança Pública, ofertado pela SENASP através de um Termo de Cooperação Técnica com a Secretaria de Estado de Segurança Pública do Estado de Mato Grosso – SESP/MT e o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso – IFMT.

O curso de Tecnólogo de graduação de ensino superior destinado a formação de profissionais da área de segurança pública (policiais militares, policiais civis e bombeiros militares), com carga horária de 1.600 (mil e seiscentas) horas aulas com disciplinas voltadas para a atuação dos profissionais de segurança pública do Estado de Mato Grosso

Eis que no decorrer do curso deparei-me com a disciplina (Sistemas de Gestão de Segurança Pública), me inculcou a seguinte expressão: “O sistema brasileiro de policiamento caracteriza-se pela existência de forças múltiplas e descoordenadas entre si. Um sistema é multiplamente descoordenado “quando mais de uma força tem autoridade sobre a mesma área” (Bayley, 2001: 71), gerando na maioria das vezes um processo de “concorrência” e “sobreposição” entre forças policiais distintas.

Diante de tal afirmação, decidi que seria necessário aprofundar neste contexto de concorrência e sobreposição das forças policiais, não olvidando porém, que existe unicidade no objetivo das instituições, quer seja, exercer a segurança pública, para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, além de promover a segurança pública, frente a diversidade de organismos que compõe o rol de segurança pública (Art. 144 da CRFB/88).

Portanto, é em consideração a possibilidade de prestar tal atividade que nos permite questionar se a má prestação do serviço público está ligada a ocorrência da concorrência e/ou da sobreposição das atividades das Instituições policiais brasileira.

Os parâmetros de comparação são algumas atividades desenvolvidas pelas polícias civil e militar do estado de Mato Grosso, vez que no âmbito das unidades federativas, são as Instituições que por vezes acabam por engendrar esforços no

mesmo espaço físico, com os mesmos objetivos, sem que haja comunicação das ações desenvolvidas. Tal reflexão acaba por abrir um leque para outras vertentes. Se, por exemplo, estas instituições policiais tenderiam a prestar um melhor serviço em razão da ocorrência de sobreposição e/ou concorrência no exercício da atividade policial.

Neste sentido, buscou-se realizar uma pesquisa descritiva no âmbito de atuação das Instituições policiais, frente às atribuições constitucionais impostas a cada organismo aqui trabalhado. Pontuou-se algumas atividades que são desenvolvidas por estas Instituições que por vezes são invocadas o reconhecimento formal de concorrência e/ou sobreposição das atividades desenvolvidas que tendem inclusive a caracterizar seletividade nas argumentações institucionais.

A abordagem da pesquisa é qualitativa com suporte em fontes bibliográfica. Essa opção possibilitou observarmos a existência e as alterações nesses aspectos de seletividade o que invariavelmente acaba por causar prejuízo na prestação de serviço a que se dispõem tais instituições. Foram comparado os padrões existentes no cotidiano das atividades, bem como nos roteiros e manuais sobre o tema. O universo de pesquisa foram as forças policiais que integram o sistema de segurança pública.

O método utilizado foi o hermenêutico por buscar na literatura a reflexão acerca da competência e eficiência dos órgãos aventados que compõe o sistema de segurança Pública no Brasil. O que se buscou foi compreender um determinado contexto, ou seja, interpretar, explicar de uma forma geral a passagem textual em questão, mesmo porque, se trata de uma metodologia específica para inferir e inculcar nos outros uma reflexão, posto que está inserida no campo da filosofia prática, possibilitando a percepção do âmbito prático como uma esfera desvinculada da teoria.

Para equacionar os estudos, dividimos o presente trabalho em 4 (quatro) capítulos. O capítulo 1 (um) está dividido em 3 (três) subdivisões. O primeiro sobre algumas considerações acerca do processo histórico envolvendo a temática da segurança pública, conforme o disposto no Art. 144 da CRFB/88. No capítulo 2 (dois) abordamos os paradigmas da segurança pública, fazendo um link com o tema tratado no capítulo 1 (um).

No capítulo 3 (três), tratamos das atribuições dos órgãos de segurança pública e seus agentes, desta forma foi possível estabelecer qual o papel de cada órgão e de seus agentes na promoção da segurança pública.

Por fim e não menos importante, não poderíamos olvidar da importância em debater a concorrência e a sobreposição que se insere no âmbito da segurança pública no Brasil. Neste contexto no capítulo 4 (quatro), abordamos a sobreposição e a concorrência existente entre os órgãos policiais que compõem o rol da segurança pública no Brasil.

CAPÍTULO 1 - CONSIDERAÇÕES DO PROCESSO HISTÓRICO

1.1 O Sistema brasileiro de policiamento

Consta explicitamente na CRFB/88 que a segurança pública, é um dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, devendo ser exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Assim, estabelecendo o texto constitucional que as Instituições inseridas no rol do Art. 144 da CRFB/88, possuem o mesmo objeto de funcionamento, quer seja, a promoção da segurança pública visando a preservação da ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Existe um comandamento maior estabelecido pela CRFB/88 que determina a gerência das Instituições policiais de âmbito estadual, aos Governadores dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal. Aparentemente, a falta de uma melhor composição entre as polícias das unidades federativas ocorre no desenvolvimento da missão constitucional geral, que é a preservação da ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio, quando realizadas em um mesmo espaço territorial.

Apesar das atribuições definidas, as polícias estaduais acabam por vezes incorrendo na particularidade uma da outra, circunstância que concorre para um sistema de policiamento moderadamente descentralizado e multiplamente descoordenado, resultando em espaços ou “áreas cinzentas de atuação”¹. Os conflitos são gerados pela não observância das nuances de cada Instituição, bem como pela dificuldade de estabelecer a linha limítrofe entre a atuação de um órgão e outro.

Em que pese a previsão do Art. 144 da CRFB/88, estabelecer em seus parágrafos a competência de cada órgão que compõe o sistema brasileiro de segurança pública, na prática a atuação de cada órgão pode não obedecer a previsão constitucional. Assim, estabelece no § 1º a competência atribuída a polícia federal, no § 2º a competência da polícia rodoviária federal, no § 3º a competência da polícia ferroviária federal, no § 4º a competência das polícias civis e por fim no § 5º a competência das polícias militares.

Independentemente da competência de um órgão e outro, a segurança pública deve ser exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das

¹ Áreas ou espaços de atuação indefinidos do qual não se tem a certeza em relação ao órgão que está legitimado a atuar, diante da demanda apresentada.

peças e do patrimônio. Assim, pode-se inferir que os esforços de cada instituição devem ser direcionados exclusivamente para a missão precípua de cada uma delas, evitando-se a sobreposição institucional.

Por outro lado, levando-se em consideração que todas as Instituições constantes no rol do Art. 144 da CRFB/88 são corresponsáveis pela preservação da ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio, em tese, todas as Instituições estão habilitadas para o atendimento do comandamento geral estabelecido no *caput* do artigo citado (Art. 144 da CRFB/88), mesmo que houvesse a sobreposição de uma Instituição em detrimento a outra.

Quando do desenvolvimento das atividades de segurança pública entre as Instituições policiais, a concorrência por vezes é avocada², ou seja, a atividade atribuída a uma Instituição é executada por outra de modo que a Instituição que detém a competência originária se insurge com a prática realizada pela outra Instituição que em tese não detém a competência originária.

Em outras circunstâncias esta competência não é questionada, tampouco reivindicada pela instituição a qual competia inicialmente. Exemplo, o cumprimento de mandado de busca e apreensão domiciliar realizado pela polícia militar, ou polícia ostensiva sendo executado pela polícia civil, de modo a caracterizar uma seletiva na reivindicação da competência originária.

A restrição de competências está contida mais fortemente no campo formal que propriamente no caso em concreto, isto porque algumas sobreposições se não avocadas, tendem a se transformar em aparente aspecto de conformidade. Muito embora o artigo 144 da Constituição Federal de 1988, em suma enfatize as responsabilidades dos órgãos policiais que integram o contexto da segurança pública, principalmente no que tange a aspectos pontuais de prevenção e enfrentamento da criminalidade, é imperioso destacar que o conceito de polícia não se limita a um rol taxativo de atribuições, todas são corresponsáveis pela preservação da ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio, ainda que no desempenho de sua atividade específica, pois a promoção da segurança pública tem caráter amplo.

As atribuições dos órgãos policiais podem ser entendidas por transversais, mesmo porque o conceito legal que melhor define o poder de polícia, está insculpido

² Trazer de volta para si aquilo que foi delegado a alguém, ou seja, nem todas as atuações serão questionadas, ainda que interfira no ciclo de atuação de um ou outro órgão policial.

no artigo 78 da lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional – CTN, senão vejamos:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

Este conceito legal alberga o Caráter público, a Especialização e a Profissionalização - elementos que trazem uma definição moderna de polícia, além do poder limitador, regulador, sempre em vista do interesse público em detrimento ao privado.

Neste contexto um conceito filosófico de polícia pode ser entendido como organização pública, voltada ao interesse social, legitimada a disciplinar nos limites da lei aplicável, práticas individuais e/ou coletivas, que visam a maior possibilidade de convivência harmônica plena, o sossego e a tranqüilidade pública, cuja atuação não está limitada a prevenção e ao enfrentamento do crime e do criminoso, mas sim na essência contida no *caput* do Art. 144 da CRFB de 1998.

Um importante mecanismo apresentado pelo ente estatal, para promover a segurança pública, implica no desenvolvimento de diferentes atividades policiais, estabelecendo uma atuação preventiva, reguladora, limitadora e/ou repressiva, fazendo valer as condições estabelecidas no § 7º Art. 144 da CRFB/88, no qual determina que a lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

A natureza jurídica das instituições policiais no Brasil consiste no fomento da segurança pública. Suas atividades devem estar voltadas principalmente ao atendimento ao cidadão.

Diante do contexto podemos identificar alguns desafios que dizem respeito à abrangência no espaço e tempo de cada organismo policial que demonstram a necessidade de compreensão por parte destes profissionais, em sopesar o

cumprimento de suas atividades com observância aos ditames do ordenamento jurídico.

A relevância tecnocientífica se prende ao fato de que quanto maior o profissionalismo na execução das atividades policiais, maior será a capacidade de resolução das questões apresentadas, possibilitando maior eficácia na utilização dos recursos disponíveis, com direcionamento das ações, orientadas para a resolução da demanda apresentada.

A relevância social demonstra que o grau de confiança em uma instituição policial, está intimamente ligada a sua capacidade em resolver as demandas sem deixar de observar o respeito aos direitos e garantias fundamentais, a dignidade da pessoa humana, ainda que no exercício do poder limitador, coercitivo e regulador.

Um dos fatores que necessita ser estudado é a real eficácia da manutenção do sistema diversificado dos organismos policiais nas unidades federativas, ou ainda a possibilidade de mitigação das atividades desenvolvidas, com a finalidade de prestar uma mesma atividade para os mesmos 'tomadores de serviço', dentro de um mesmo espaço físico.

Neste contexto, é possível refletir a fim de identificarmos se há alguma correlação entre a diversidade de organismos policiais e a possibilidade de melhor prestação das atividades policiais atinentes a segurança pública.

É notório que as forças que compõem o sistema de segurança pública no Brasil, invariavelmente necessitam fazer os mesmos investimentos em capacitação e tecnologia e caso houvesse congruência de investimentos, estes seriam potencializados, possibilitando melhor aparato, com maior economia de recursos humano e financeiro, visando a prestação de um serviço com observância aos tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos, haja vista, que frente a importância histórica, os tratados e convenções internacionais em circunstâncias qualificadas de aprovação são equivalentes às emendas constitucionais.

Não podemos olvidar que da forma como se apresenta o sistema brasileiro de policiamento, por vezes vem à tona uma confusão entre as funções de polícia. Enfatizamos que todas as instituições policiais possuem a competência de policiamento.

Há um entendimento equivocado de que às polícias ostensivas compete somente o policiamento ou patrulhamento ostensivo, deixando de considerar as demais atribuições contidas na expressão 'polícia ostensiva, que é muito mais abrangente, conforme veremos a seguir.

1.2 O exercício da função de polícia

É cognoscível que a estrutura das organizações policiais estão dispostas de tal modo, que exercem inúmeras atividades distintas de policiamento, mas que contribuem para a promoção da segurança pública, a exemplo do sistema de identificação civil, controle de trânsito, dentre outros.

É imperioso destacar que o conceito moderno de modelo de força policial é transversal, não se limita a um rol taxativo de atribuições, ou seja, todos os órgãos que compõe o sistema de segurança pública têm por atribuição justamente promover a segurança pública que abrange o caráter público, a especialização e a profissionalização - elementos que trazem uma definição moderna de polícia.

Conforme Goldstein (2003, p. 48-9) “ao contrário das ciências médicas, não temos, na área de segurança pública, clareza sequer com relação ao objeto de estudo, o que, em decorrência, impede o desenvolvimento de uma ciência da área”. Tal afirmação traduz a necessidade atual em pensar e colocar em prática os mecanismos capazes de efetiva as políticas de segurança pública, tão necessárias à garantia da plenitude do ente estatal.

A reflexão é salutar especialmente quando analisamos que o serviço policial atua diretamente com a restrição/limitação de direitos e/ou garantias do cidadão, vinculado ao poder de polícia insculpido no artigo 78 da lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional – CTN, portanto, invariavelmente são passíveis de críticas, mesmo que sua atuação esteja sob a égide do preceito legal.

Ademais, a possibilidade em manter o funcionamento do ‘Contrato Social’ na relação entre indivíduo, Estado e sociedade, subsiste pela atuação dos organismos policiais, devendo esta atuação primar pela estrita observância e cumprimento da legalidade.

Mesmo porque, as forças policiais no Brasil desempenham suas atividades em diversificadas modalidades de atuação, ainda que não voltada exclusivamente para o enfrentamento do crime e do criminoso.

De acordo com Marcos Rolim (2006, p. 25)

As polícias modernas não surgiram como resultado de uma preocupação especial com a ocorrência de crimes. Tampouco foram a consequência de uma aspiração disseminada socialmente. (...) Era preciso, então, uma estrutura permanente e profissional que estivesse sempre nas ruas. Foi assim que nasceram as polícias modernas.

Corroborando com o exposto, Balestreri (1998) enaltece que “a polícia é o vetor potencialmente mais promissor no processo de redução de violações aos Direitos”, mormente, é preciso compreender que o ordenamento jurídico brasileiro é de caráter geral e abstrato, não podendo o particular se sobrepôr a coletividade, quando houver conflito de interesses e em caso de conflitos, há a legitimação para que os profissionais de segurança pública limitem os interesses do particular, em detrimento ao coletivo,

Assim, é necessário haver instituição legitimada pelo Estado, para assegurar a convivência harmônica, ainda que seja preciso imposição de restrições/limites previstos no ordenamento jurídico, e não no ‘modelo’ já abordado pelo autor Marcos Rolim (2006) em sua obra “A síndrome da rainha vermelha”, momento em que faz críticas, a ‘polícia estranha’, ao modelo de policiamento reativo em função do “uso da violência policial, compreendida como o uso desnecessário e abusivo e meios coercitivos ou como o emprego de métodos abertamente criminosos – como a tortura e/ou outros métodos não aceitos no ordenamento jurídico brasileiro.

Os profissionais de segurança pública necessitam compreender que a sociedade está em constante processo evolutivo, mas que a essência do Estado Democrático de Direito permanece petrificada. Que no ordenamento jurídico vigente, se encontra insculpido deveres, direitos e garantias fundamentais, estabelecendo um caráter dúplice em relação a responsabilidade da promoção da segurança pública.

É fundamental que esse profissional entenda qual é a sua responsabilidade no contexto da segurança pública, pois geralmente os abusos e excessos, ocorrem quando a função é desviada de sua finalidade, ou desconhecida.

Compreender que “Direito” está descrito como norma de caráter declaratório, ou seja, são irrenunciáveis, inalienáveis, intangíveis (dizendo respeito a essência humana), dentre outros. É inato, ou seja, não se faz necessário que alguém o reconheça ou invoque para que seja usufruído.

Já as “Garantias” servem para assegurar o direito que está declarado, mas que por qualquer razão foi indevidamente violado ou suprimido, necessitando ser restabelecido.

Ademais, deve-se ter em mente também que a Lei não é a única fonte do Direito, ou seja, os profissionais de segurança pública devem ter conhecimento acerca da doutrina, jurisprudência, além dos costumes, utilizando-se destas fontes

secundárias do direito, quando necessário para uma tomada de decisão com maior razoabilidade para a situação apresentada. Lembramos que à Administração só é dado fazer o que a lei determina ou autoriza, ao contrário do particular onde vigora o princípio da autonomia das vontades.

É fundamental que as instituições também estejam colimadas para prestação de um serviço de excelência, não parece razoável que várias instituições policiais, cuja a natureza jurídica resida na necessidade da promoção da segurança pública exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, não consigam dar efetividade ao que preceitua a parte final do § 7º do Art. 144 da CRFB/88, senão vejamos:

§ 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, **de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.** (Grifo nosso).

Tal circunstância torna necessário observar a atuação das forças policiais que prestam serviços voltados para a mesma sociedade, tornando necessário um melhor entendimento no enfrentamento da disposição constitucional.

Segundo Balestreri (1998). “A polícia é o vetor potencialmente mais promissor no processo de redução de violações aos direitos”, portanto, não poderá subsistir interpretações que visem descaracterizar a responsabilidade institucional e do agente, sob a alegação de um suposto dever de agir.

Nesta senda, Tavares dos Santos (2000:15) estabelece que “o grande perigo da violência está no fato dela se banalizar e passar a ser aceita como forma de resolver os conflitos sociais. Ou seja, o perigo está na possibilidade de que ela venha se “naturalizar”.

Em sua terceira reflexão, Balestreri (1998), afirma que “há, assim, uma dimensão pedagógica no agir policial que, como em outras profissões de suporte público, antecede as próprias especificidades de sua especialidade”.

Os paradigmas contemporâneos na área da educação nos obrigam a repensar o agente educacional de forma mais completa. No passado, esse papel estava reservado unicamente aos pais, professores e especialistas em educação. Hoje é preciso incluir com primazia no rol pedagógico também outras profissões irrecusavelmente formadoras de opinião: médicos, advogados, jornalistas e policiais, por exemplo agentes de segurança pública.

O policial, assim, à luz desses paradigmas educacionais mais abrangentes, é um pleno e legítimo educador. Essa dimensão é inabdicável e reveste de profunda nobreza a função policial, quando conscientemente explicitada através de comportamentos e atitudes no exercício da função ou fora dela.

Assim, se caracteriza a importância em fomentar a amplitude da atuação policial voltada a resolução do problema no atendimento ao cidadão e não apenas sob a ótica de enfrentamento do crime e do criminoso.

Mas independentemente do sistema brasileiro de policiamento, também se faz necessário destacar que a promoção da segurança pública está inserida em um sistema complexo que envolve inclusive a sociedade, isto se constata no instante em que o legislador estabeleceu no próprio *caput* do Art. 144 da CRFB/88, conforme veremos a seguir.

1.3 Segurança pública direito e responsabilidade de todos

Devido a forma como está constituído o sistema policial no Brasil, existe um importante aspecto positivo a ser observado com a inserção da sociedade no contexto da segurança pública.

Se por um lado a concorrência e sobreposição entre as instituições policiais acabam por trazer mais prejuízo que benefício para a prestação das atividades de segurança pública, quando as atividades são desenvolvidas em conjunto com o meio social, a possibilidade da ocorrência de sobreposição e/ou concorrência são minimizadas, isto porque não disputam o mesmo espaço, e não executam as mesmas atividades de forma a não se estabelecer o conflito de competência.

Para se chegar a este patamar, em dado momento da história da sociedade, a autotutela deixou de ser um instrumento viável para solucionar os conflitos oriundos do convívio social.

A figura do Estado (Pessoa Jurídica), em detrimento ao individualismo, absorveu o 'direito de justiça', que até então era realizado de forma personalíssima (utilizando a lei do mais forte), desta feita, com o propósito de regular o convívio social, trazer equilíbrio nas relações fazendo com que as pessoas passassem a se relacionar com o máximo de equidade possível, moldou-se o Estado.

O processo de transição da autotutela para o poder tutelado pelo Estado, foi 'cercado' de diversas circunstâncias (institucionalização de órgãos responsáveis pela

garantia dos direitos sociais, estabelecimento de normas que regulamentou o convívio social, dentre outros fatores) que culminaram no monopólio do exercício da força pelo Estado.

A partir de então o Estado passou a 'ditar as regras' para garantia do equilíbrio nas relações sociais. Tais circunstâncias precisaram ser moldadas ao longo de todo processo histórico, assim se consolidou a responsabilidade de todos descrita no *caput* do Art. 144 da CRFB/88.

A sociedade vive em constante modificação em seu formato e se faz necessário adequar as normas aos costumes de convívio social. Assim vão se consolidando as mudanças necessárias em relação as normas, que devem visar sempre a melhoria nas relações sociais.

Uma vez que foi retirada das mãos do indivíduo o monopólio do uso da força e garantido ao Estado que o exerça plenamente, criou-se mecanismos para asseverar o exercício deste direito.

Assim se insurgem as políticas de segurança pública que devem ser exercidas conjuntamente pelo ente estatal e a sociedade, como política de Estado e não apenas de governo, abrangendo todos os aspectos sociais necessários ao bom convívio, mesmo porque, as questões acerca da segurança pública não podem ser entendidas tão simplesmente como políticas de enfrentamento da criminalidade.

Por se tratar de tema de grande importância e que abrange a qualquer cidadão e cidadã, as questões atinentes às políticas de segurança pública devem ser entendidas como tema transversal entre os entes federados, e também com o envolvimento da sociedade. Não se pode aceitar que qualquer destes atores deixem de exercer o papel que lhe incumbe.

A manutenção da ordem pública é melhor administrada, quando independente do âmbito estatal, ocorre excelência na prestação de serviços públicos que se destina aos cidadãos e cidadãs.

Quando o legislador expressou no art. 144 da CRFB/88, que a segurança pública é dever do Estado, certamente não criou um rol taxativo personificado na pessoa jurídica do Estado, como único ente responsável por promovê-la, mesmo porque, na própria redação do artigo, está estabelecida que ao mesmo tempo em que somos detentores de direito, somos corresponsáveis por sua promoção, assim, a segurança pública se consagra como instrumento de caráter dúplice, é um direito exercido concomitantemente com o dever de efetivá-la.

Ainda, a CRFB/1988 deve ser interpretada de maneira sistêmica e nesse sentido não podemos desconsiderar o Art. 6º que trata dos direitos sociais, inserindo no rol desses direitos a segurança, colocando em cena outros agentes responsáveis, como é o caso dos municípios pela sua responsabilidade referentes aos problemas locais. A coerência nos conduz a políticas públicas de segurança com participação efetiva de todas as instâncias e esferas de Poder, respeitando as respectivas competências.

É necessário que as discussões acerca do tema relativo a segurança pública, sejam cada vez mais socializadas de forma democrática pela sociedade e por todos os segmentos que estão incumbidos da prestação dos serviços que envolvem a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Assim, é possível que se tenha majorada a probabilidade de êxito na atuação desses organismos, compreendendo que na verdade, quando tratamos da efetivação da segurança pública, se mostra necessário agir visando a primazia de garantir os direitos do cidadão e cidadã e não a ideia equivocada de apenas 'combater a criminalidade'.

O atual contexto social que diz respeito aos enfrentamentos que devem ser perpetrados no âmbito da segurança pública, está em constante mudança, dada as simultâneas modificações de comportamento na sociedade. Invariavelmente quando um planejamento é posto em prática, as ações que vinham sendo praticadas pelos infratores, devido sua volatilidade, trilham novos rumos, necessitando que outro enfrentamento seja proposto.

Há um grande desafio para que as instituições convirjam seus esforços, de modo a atuarem para a solução do problema, pois estão inseridas no mesmo contexto de promoção da segurança pública, independentemente de sua atuação finalística, aglutinando a sociedade como corresponsável por promover segurança pública dentro de suas competências.

CAPÍTULO 2. OS PARADIGMAS DA TRAJETÓRIA DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL.

2.1 Paradigma de Segurança Interna ou Segurança Nacional

Paradigma³ é uma palavra de origem grega '*paradeigma*' que constitui o significado de modelo ou padrão a seguir, estabelece determinadas práticas a partir de um modelo existente, um espelho que refletirá a imagem da estrutura que se deseja copiar.

Neste contexto foi elaborado o primeiro esboço alusivo a atual segurança pública no Brasil, consolidando o modelo a ser seguido, com a preocupação com a segurança interna ou nacional e não em relação a incolumidade das pessoas e do patrimônio

Estes aspectos são oriundos da vigência da Constituição Federal de 1967, que posteriormente sofreu algumas emendas constitucionais – EC, com o passar dos anos, a exemplo da EC nº 01 de 1969, EC nº 02 de 1972 e EC nº 12 de 1978. Porém, como o regime militar que vigorou de 1964 a 1984, as alterações não foram substanciais que pudessem caracterizar outra espécie de modalidade de segurança, que não a preocupação com a segurança nacional, haja vista, que permanecia a ideia central de defesa contra o inimigo que se opusesse a segurança nacional. Ainda, não se tinha a preocupação com a segurança pública, conforme descrito na seção V que dizia respeito à segurança nacional, que sob a subordinação de um conselho era responsável pela formulação e execução da política de segurança nacional.

Esta modalidade se desenvolveu com base nas circunstâncias vivenciadas no país, correspondendo a algo que vai mais tarde servir de paradigma para deixar alguns resquícios na construção das políticas de segurança pública futuras, ou seja, a ideia de 'combater o inimigo'.

A questão atinente a segurança era tratada exclusivamente pelas forças militares, este fenômeno acabou não contemplando a importância na participação de outros atores, a exemplo das forças policiais estaduais das unidades federadas, e ainda a corresponsabilidade dos Entes municipais.

³ Dicionário online de português, disponível em <https://www.dicio.com.br/paradigma/> Acesso em 25/01/17.

Desta forma o fundamental para as forças militares eram exclusivamente garantir a manutenção do poder estatal pelo uso da força ainda que não fosse observado a importância da prestação de serviço voltada as necessidades dos cidadãos e cidadãs titulares de direitos e garantias.

Como dito anteriormente, as normas orientadoras desta política de segurança tiveram como referencial teórico deste conceito, o período de vigência do Regime Militar de 1964 e as políticas públicas de segurança foram compiladas da preparação dos militares para a guerra. Esta alusão foi propalada com base no ‘combate’ ao inimigo externo (forças militares de outros países) e com este fundamento as técnicas de combates eram aplicadas dentro do território nacional, como modalidade de segurança pública.

Assim, foi criado um aparelho repressivo composto pelo Serviço Nacional de Informação (SNI) e órgão de informação das Forças Armadas, como o Destacamento de Operações de Informações – Centro de Operações de Defesa Interna (DOI – Codi), cujo objetivo era garantir de forma eficiente o bloqueio ou a eliminação de qualquer força que exercesse pressão ou ameaçasse o Estado de Segurança Nacional (Borges, 2003, p 31 apud Freire 2009, p 103).

As Políticas de Segurança implementadas nos moldes das estratégias de guerra, de combate ao inimigo, não mereceram prosperar, haja vista, que na guerra o objetivo não é promover a segurança pública e a defesa da incolumidade das pessoas.

Porém, durante este período o contexto da figura do ‘inimigo’ ganhou o aspecto dos cidadãos e cidadãs, ou seja, o suposto inimigo eram pessoas titulares de direitos e deveres, porém, que sob hipótese alguma poderiam ser confundidos com o inimigo de guerra.

A instituição da segurança nacional do período em questão em nada tinha a ver com a necessidade que a sociedade ansiava por segurança pública, vez que a preocupação não estava voltada as pessoas e sim ao Ente estatal, portanto, a dignidade da pessoa humana estava aquém do ideal para uma sociedade livre.

Assim a atuação do aparato estatal de segurança visava a defesa do estado contra o próprio cidadão, valendo-se de expedientes como supressão de direitos, censura, uso irrestrito de força e desrespeito aos direitos humanos.

Somente a partir da promulgação da CRFB/88, a política de segurança foi designada para outra vertente, transmudou da modalidade de segurança nacional

para segurança pública e passou a ser entendida que deveria ser exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Diante desta vertente, a política de segurança interna ou defesa nacional, forjada nos moldes de combate a guerra, não foram recepcionadas pelo texto constitucional da CRFB/88.

O novo texto constitucional trouxe explicitamente desde seu preambulo que a partir de então a segurança estaria associada a outros princípios como a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias pública, deve ser exercida com a finalidade de promover a igualdade, o equilíbrio, o bem-estar dentre outros fatores. Assim, diversas são as menções explicitadas que passaram a vigor no texto constitucional, onde estão inseridos o contexto da segurança pública.

Está consolidada como sendo um direito inviolável nos termos do Art. 5º. É um direito social nos termos do Art. 6º. É dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, e é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, nos termos do Art. 144, todos da CRFB/88.

Porém, mesmo com o fim período em que os militares eram os detentores do poder e a entrada em vigência da CRFB/88, alguns resquícios do período autoritário perduraram. Ainda, tem sido comum os militares das forças policiais dos estados membros, serem tratados por guerreiros e o nome que ostentam na farda serem conhecidos por nome de guerra, como se este fator fosse preponderante para a execução de sua atividade na área de segurança pública.

A CRFB/88 estabeleceu critérios para a convivência entre Estado e sociedade, dentro de um padrão de cidadania, respeito aos direitos e garantias constitucionais, obrigando aos agentes públicos que seus serviços fossem prestados dentro de critérios como a legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade dentre outros aspectos.

Estava estabelecido o desafio de inculcar nas pessoas não mais a subserviência do regime militar, mas sim, a corresponsabilidade social para a promoção das políticas públicas, dentre elas a transformação da segurança nacional que era voltada para garantir que nenhuma força opressora ou de resistência pudesse se sobressair ao regime vivenciado, para o contexto da segurança pública, voltada para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Portanto, a seguir, vamos trazer à baila algumas considerações acerca do período alusivo à segurança pública que se estabeleceu com o fim do regime militar, na tentativa de demonstrar o cenário paradigmático estabelecido.

2.2 Paradigma de Segurança Pública, fim do Regime Militar

O termo inicial desse Paradigma de Segurança Pública está atrelado ao fim do Regime Militar e restabelecimento das normas democráticas com a vigência da Constituição Federal de 1988. É neste momento que as questões ligadas às Políticas Públicas de Segurança no Brasil ganham uma ‘roupagem’ em sua estrutura.

Neste momento a segurança nacional cede o espaço devido à segurança pública. Os temas até então tratados pelo conselho de segurança nacional⁴, passam a ser promovido pelos órgãos que compõem o rol da segurança pública no país.

Passam então a segurança que antes era tratada com exclusividade pelas forças armadas, para uma demanda transversal, divisão de atribuições nas esferas de governo, estabelecendo-se inclusive a responsabilização mútua entre poder público e sociedade pela promoção da segurança pública, dissociando a segurança pública da segurança nacional.

Em que pese haver previsão e responsabilização constitucional do Art. 144 da CRFB/88 acerca das políticas de segurança pública ser um dever do estado, direito e responsabilidade de todos, na prática a gerência de tais políticas foram relegadas quase que exclusivamente aos governos estaduais, personificados basicamente na figura de suas forças policiais.

Pela leitura do Art. 144 da CRFB/88 é possível detrair que a segurança pública é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através da polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares, ou seja, todos estes órgãos possuem o mesmo objetivo: promover a segurança pública.

Após a divisão das atribuições contidas no Art. 144 da CRFB/88, a segurança pública foi seccionada em segurança pública no âmbito nacional, patrocinada polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal e segurança pública no

⁴ Órgão de mais alto nível na assessoria direta ao Presidente da República, para formulação e execução da política de segurança nacional, nos termos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1969.

âmbito das unidades federativas patrocinadas pela polícia civil e polícia militar, estas passaram a atuar isoladamente e distintamente umas das outras.

Ocorre que no âmbito federal as atribuições designadas a cada força policial, devido as particularidades, não se confundem, não dividem o mesmo espaço territorial, cada uma atua exclusivamente no seu nicho, zerando a possibilidade da ocorrência de zonas cinzentas⁵.

No entanto, no próprio Art. 144 da CRFB/88 ficou estabelecido no âmbito das unidades federativas através do § 4º que as polícias civis, serão dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbindo ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares, já para polícias militares o § 5º estabeleceu que cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública.

Pois bem, as unidades federativas passam a dispor de duas Instituições policiais com o único objetivo: preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, embora cada uma das Instituições com sua competência definida, acabam por 'disputar' o mesmo espaço territorial, prestar suas atividades para o mesmo público alvo. No entanto, suas atividades são complementares, vez que a polícia militar é encarregada pela prevenção enquanto a polícia judiciária civil se responsabiliza pela repressão penal (investigação).

Passam então as forças policiais das unidades federativas a lidar com uma lacuna⁶ que se inicia com a cessação das atividades de competência da polícia militar, até o início das competências das atividades desencadeadas pela polícia civil.

Em dado momento o foco era a violência e em outro a criminalidade, questões distintas que por vezes eram tratadas por uma ou outra Instituição, inclusive em circunstâncias onde as questões deveriam receber apenas tratamento de cunho social, de inclusão, com característica social, fazendo com que fossem implementada políticas públicas de segurança pública, para diferentes campos situacionais.

Embora no contexto da segurança pública a promulgação da CRFB/88 tenha significado dentre outros aspectos a mudança na vertente da segurança nacional para a segurança pública e ainda a descentralização das atividades que até então de

⁵ Áreas ou espaços de atuação indefinidos do qual não se tem a certeza em relação ao órgão que está legitimado a atuar, diante da demanda apresentada.

⁶ Espaço real ou abstrato que nenhuma das Instituições consegue preencher, por falta de clareza na linha delimitadora das atribuições de cada uma delas.

exclusividade das forças armadas para as forças policiais, esta transição deixou de contemplar todos os demais órgãos e/ou instituições que poderiam participar da promoção da segurança pública. Exemplo, os Entes municipais e a participação efetiva da sociedade.

A partir deste entendimento as políticas de segurança pública no âmbito das unidades federativa 'foram reduzidas a políticas de enfrentamento a criminalidade', desenvolvidas exclusivamente pelas forças policiais, vez que promoção de segurança pública acabou por se confundir com o enfrentamento da criminalidade.

As políticas de segurança públicas passaram a ser tratadas como assunto exclusivo de polícia, de tal sorte, que aquela antiga concepção de 'combate ao inimigo', oriunda do período de regime militar, passou então a vigorar a figura do criminoso no lugar do inimigo do tempo do regime militar.

Algumas das convicções do período militar deixaram resquícios, afinal o paradigma da segurança pública passou abruptamente de um regime para outro com algumas adaptações. A política nacional de segurança pública passa a ter um papel importante nas estratégias de segurança pública a partir dos investimentos tecnológicos e principalmente na formação profissional.

A simples transição de um paradigma para outro não foi o suficiente para sanar o déficit por políticas de segurança pública. A ideia precisou ser amadurecida para que houvesse o despertar para uma atuação mais próxima entre os entes estatais de todos os níveis.

O primeiro esboço de tentativa de apoio as estruturas de gerencia da segurança pública nas unidades federativas, realizada pelo governo federal, ocorreu em função do Decreto nº 1.796, de 24 de janeiro de 1996 que criou a Secretaria de Planejamento de Ações Nacionais de Segurança Pública – SEPLANSEG, na gestão do então presidente do Brasil Fernando Henrique Cardoso, do Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB.

Em seguida a SEPLANSEG foi transformada em Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP, criada pelo Decreto nº 2.315, de 4 de setembro de 1997, a partir de então, o governo federal e inseriu definitivamente no compromisso de também promover as ações voltadas para a segurança pública, diretamente nas unidades federativas, passando a promover a integração dos órgãos de segurança pública, estimular a modernização e o reaparelhamento dos órgãos de segurança pública, assessorar e promover as ações voltadas a segurança pública.

Passa então a SENASP a aglutinar todos os organismos voltados a segurança pública, o Conasp⁷, a Enasp⁸, FNSP⁹ e o SUSP¹⁰, dentre outros organismos ligados a segurança pública, com a preocupação pela gestão da segurança pública no âmbito nacional.

Outro importante marco foi a criação do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), em 2007 no governo do presidente do Brasil Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores – PT, quando Ricardo Balestreri¹¹ estava à frente da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), resultante da preocupação dos elevados índice de homicídios registrados no Brasil, criando uma ruptura com a modalidade do exercício de atividade policial, voltado apenas para o enfrentamento da criminalidade, passando a projetar um cenário mais amplo com a finalidade de promoção da cidadania.

Em algumas circunstâncias a interpretação do § 7º do Art. 144 da CRFB, acaba por dar uma interpretação extensiva para adequar a deficiência de um órgão ou outro na prestação das atividades de segurança pública, conforme estabelecido:

§ 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades. (Grifo nosso).

Assim, alguns governantes estaduais tentam dar eficiência ao enfrentamento da demanda apresentada, a exemplo do governo do estado do Paraná editou em 2003 o Decreto nº 1.557/2003, visando a possibilidade da realização de Termo Circunstanciado de Ocorrência – TCO, pela polícia militar do estado. O referido Decreto foi submetido à apreciação de Supremo Tribunal Federal – STF, que em 2007 decidiu de o Decreto era inconstitucional, vejamos o julgado abaixo:

⁷ Conasp - Conselho Nacional de Segurança Pública: finalidade principal é a de atuar na formulação de diretrizes e no controle da execução da Política Nacional de Segurança Pública.

⁸ Enasp - Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública: tem o objetivo de planejar e implementar a coordenação de ações e metas nas áreas de justiça e segurança pública, em âmbito nacional, que exijam a conjugação articulada de esforços dos órgãos envolvidos

⁹ FNSP - Fundo Nacional de Segurança Pública: tem o objetivo de apoiar projetos na área de segurança pública e prevenção à violência, enquadrados nas diretrizes do plano de segurança pública do Governo Federal

¹⁰ SUSP - Sistema Único de Segurança Pública: Responsável pela unificação das políticas de segurança pública, envolvendo o ente federal, estadual e municipal

¹¹ Ricardo Brisola Balestreri: Historiador e especialista em políticas de segurança pública e direitos humanos, autor de várias obras, dentre elas **Direitos Humanos: Coisa de Polícia** – Passo Fundo-RS, CAPEC, Paster Editora, 1998, na qual exalta 13 reflexões sobre polícia e direitos humanos.

Constitucional. Administrativo. Decreto 1.557/2003 do Estado do Paraná, que atribui a subtenentes ou sargentos combatentes o atendimento nas delegacias de polícia, nos Municípios que não dispõem de servidor de carreira para o desempenho das funções de delegado de polícia. Desvio de função. Ofensa ao art. 144, *caput*, IV e V e § 4º e § 5º, da Constituição da República. Ação direta julgada procedente.

[**ADI 3.614**, rel. p/ o ac. min. **Cármem Lúcia**, j. 20-9-2007, P, *DJ* de 23-11-2007.]

No mesmo sentido o STF também já havia se posicionado quando reconhecida a inconstitucionalidade Parágrafo único do art. 4º da Lei 7.138, de 25 de março de 1998, do Estado do Rio Grande do Norte, ao analisar o caso em concreto, senão vejamos:

Constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. Impugnação da expressão "podem ser exercidas por policial civil ou militar e correspondem, exclusivamente, ao desempenho das atividades de direção e chefia das delegacias de polícia do interior do Estado". Parágrafo único do art. 4º da Lei 7.138, de 25 de março de 1998, do Estado do Rio Grande do Norte. Em frontal violação ao § 4º do art. 144 da Constituição, a expressão impugnada faculta a policiais civis e militares o desempenho de atividades que são privativas dos delegados de polícia de carreira. De outra parte, o § 5º do art. 144 da Carta da República atribui às polícias militares a tarefa de realizar o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública. O que não se confunde com as funções de polícia judiciária e apuração de infrações penais, estas, sim, de competência das polícias civis. Ação procedente.

[**ADI 3.441**, rel. min. **Ayres Britto**, j. 5-10-2006, P, *DJ* de 9-3-2007.]

No entanto, algumas decisões submetidas a suprema corte em relação a segurança pública não possui uma análise restritiva como as acima mencionadas, fazendo valer o ato praticado pelo funcionário encarregado da aplicação da lei que embora integrante a polícia militar, exerceu o cumprimento de ordem judicial de busca e apreensão no caso de tráfico de drogas. Para demonstra tal menção, trazemos à baila o julgado a seguir:

Busca e apreensão. Tráfico de drogas. Ordem judicial. Cumprimento pela Polícia Militar. Ante o disposto no art. 144 da CF, a circunstância de haver atuado a Polícia Militar não contamina o flagrante e a busca e apreensão realizadas.

[**HC 91.481**, rel. min. **Marco Aurélio**, j. 19-8-2008, 1ª T, *DJE* de 24-10-2008.]

= **RE 404.593**, rel. min. **Cezar Peluso**, j. 18-8-2009, 2ª T, *DJE* de 23-10-2009

Ou seja, no que tange as decisões atinentes a matéria de competência da segurança pública, podemos detrair que a Suprema Corte, quando instada a se manifestar, tem o entendimento que em se tratando de competência atribuída a pessoa determinada em lei a regra é a exclusividade, a exemplo das atribuições do delegado de polícia e em se tratando de atribuição dada a instituição, a regra é extensiva, a exemplo da competência da polícia federal para prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins.

Embora todos os esforços engendrados para a promoção das políticas de segurança pública que passou a ser exercida para preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, ainda se fazia necessário algumas mudanças neste contexto, assim foi-se estabelecendo um novo paradigma, o qual trataremos a seguir.

2.3 Paradigma de Segurança Pública com Cidadania.

A medida em que vai ocorrendo evolução social as pessoas passam a 'se libertam' dos paradigmas impostos, assim, cada vez mais as pessoas conseguem absorver melhor os direitos e garantias trazidos pela CRFB/88, implícita e explicitamente.

Pois bem, o paradigma de segurança pública com cidadania passou a identificar a necessidade em reconhecer o enfrentamento das questões atinentes as políticas de segurança pública, como um tema a ser tratado de forma transversal, de modo a abarcar a atuação em rede, por diversos organismos.

Tais políticas visam principalmente a atuação capaz de evitar que o cidadão passe a delinquir. Ou seja, não se mostra razoável o entendimento que as políticas de segurança pública devem ser relegadas apenas ao campo de atuação policial de forma repressiva, sob pena de perda do 'objeto em questão'. Essas políticas devem ter foco no enfrentamento preventivo, a manutenção da ordem em detrimento a necessidade de seu restabelecimento, vez que no tocante a políticas de segurança, existe múltipla facetas de enfrentamento de forma preventiva.

As Políticas Públicas de Segurança Cidadã, invariavelmente são caracterizadas principalmente pela compreensão do referencial teórico da complexidade na implementação destas políticas, bem como a trajetória percorrida até os momentos mais recentes.

Esta compreensão se faz necessária para asseverar que o paradigma de Segurança Cidadã deve primar pelo conjunto de referenciais éticos e morais, capazes de orientar uma melhor relação humana.

O cenário deve ser objeto de atuação de diversos organismos que compõe o campo de abrangência tutelada pelo poder estatal, em coparticipação com a própria sociedade.

As tratativas devem obedecer cronologicamente às estratégias de prevenção primária, secundária e terciária, haja vista que antes da figura do delinquente, há a figura do cidadão e é focando no cidadão que estas políticas tendem a surtir um melhor resultado, mesmo porque, as políticas preventivas possuem uma maior probabilidade de trabalhar o indivíduo em sua integralidade.

A sociedade está em constante processo evolutivo e os profissionais de segurança pública necessitam compreender tais mudanças. É fundamental que este profissional entenda qual é a sua responsabilidade no contexto da segurança pública.

A prestação do serviço pelos profissionais que atuam na segurança pública está ligada diretamente com a restrição/limitação de direitos e/ou garantias do cidadão, bem como em sua efetivação. Comumente são os primeiros profissionais a serem acionados para asseverar direitos e garantias de qualquer pessoa. Basta uma ligação de três dígitos (190, 191, 193,197) que o solicitante terá um atendimento no local solicitado, ainda que a necessidade seja focada na prestação de assistência social.

Em se tratando do desenvolvimento das atividades de segurança pública, a essência do ‘ser” necessariamente precisa estar o mais próximo possível do “dever ser”, portanto, os funcionários encarregados da aplicação da lei precisam ter a plena consciência da abrangência de sua atuação, suas atitudes devem ser pautadas pelo estrito cumprimento da legalidade.

Não se pode condizer que os funcionários encarregados da aplicação da lei sejam contumazes nas práticas ilícitas que resultam em sua responsabilização jurídica e do ente estatal, ou seja, de modo algum, o agente público promotor de segurança pública poderá ser aquele que mais se insere em práticas delituosas, ainda que diante do enfrentamento das práticas delituosas cometidas pelo cidadão.

É necessário que o cidadão seja reconhecido como sujeito de direito, ainda que tenha cometido algum delito, haja vista, a dignidade da pessoa humana não sofre mitigação.

Portanto, é necessário que todo profissional de segurança pública tenha o respectivo conhecimento acerca do 'público tomador de serviço' e esteja preparado para a solicitação, sobretudo quando envolvidos os grupos vulneráveis, haja vista, precisam de uma atenção específica adequada às suas necessidades.

O desempenho das atividades pelos funcionários encarregados da aplicação da lei passa a percorrer uma amplitude maior que apenas o enfrentamento da criminalidade.

Passam as forças de segurança pública a atuar em uma nova dimensão. Um grande exemplo são as políticas de segurança pública direcionadas para a solução do problema, onde os funcionários encarregados da aplicação da lei podem atuar utilizando ferramentas como a mediação, conciliação e/ou negociação, comunitária, sempre voltado para a busca por uma solução equilibrada entre as partes.

A mediação nos termos do parágrafo único do Art. 1º da Lei 13.140 de 26 de junho de 2015, diz respeito a atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia.

A conciliação é um mecanismo de solução de conflito, mediante intervenção técnica, cujo o conflito foi gerado pela disputa entre terceiros.

Negociação é a solução pacífica tomada de decisão entre as partes envolvidas, sem a outorgar o poder decisório a terceiro.

Estas ferramentas compõem os métodos autocompositivos¹², que já são utilizadas com boa aceitação no ordenamento jurídico brasileiro na esfera extrapenal, porém, no contexto da segurança pública poderiam ser direcionadas para que dentro do limite da lei, tenha o condão de pôr fim a algum conflito social e/ou apenas entre particulares.

A utilização destes métodos também possibilita o enfrentamento da sensação de impunidade, do cometimento de reiterado de práticas enfrentadas, podendo trazer um melhor fluxo na condução das atividades de segurança pública, repercutindo de forma imediata, possibilitando o desafogamento das demandas do poder judiciário.

Vale ressaltar que este paradigma de segurança pública para ser efetivado depende não apenas da atuação das forças policiais, trata-se de um processo de inclusão dos mais variados atores no cenário analisado.

¹² Métodos autocompositivos - refere-se ao fato de que os métodos utilizados auxiliam as partes a compor as pretensões para a solução do conflito, nos termos da Lei nº 13.140/2015.

A segurança pública voltada para cidadania deve ser implementada conjuntamente pela família, comunidade, escola, instituições governamentais e não governamentais, dentre outros, sempre com o condão de trazer uma solução equilibrada para a demanda apresentada.

Assim, quando invocamos os métodos autocompositivos, podemos detrair que, basicamente está estabelecida na mesma relação, três aspectos importantes, quer seja: A pluralidades de pessoas envolvidas, ou seja, não podemos olvidar que a demanda a ser submetida ao método, envolve no mínimo mais de 'ator' no cenário. A unicidade do objeto, ou seja, o conflito se estabelece em decorrência de questões que envolvem as partes direta ou indiretamente e a possibilidade de se chegar a uma solução equitativa.

A autocomposição percorre um caminho para a regressão da demanda, ou seja, a cronologia parte da demanda apresentada rumo a solução desejada, sem aventar a possibilidade do uso progressivo dos métodos, podendo ser utilizada inclusive mais de um método de autocomposição para uma mesma demanda.

Através da analogia, utilizando os métodos autocompositivos na área de segurança pública, identificamos que o Art. 144 da Constituição Federal, estabelece que a segurança pública é 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 da polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares.

Pois bem, em se tratando de métodos de autocomposição na área de segurança pública, estes devem ser fomentados entre todos os atores que compõem o sistema de segurança pública, mesmo porque, nos termos do *caput* do Art. 144 da Constituição Federal, segurança pública é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, ainda que os órgãos responsáveis promova de forma isolada ou em conjunto com outros.

Assim, as contribuições dos métodos autocompositivos de solução de conflito, teriam a probabilidade de atingir os objetivos da promoção da segurança pública visando a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, sempre que cabível, haja vista, receberia um tratamento transversal, ao invés de tratamento exclusivo de enfrentamento da criminalidade, para contemplar o foco nas consequências e não apenas nas causas.

Além da preocupação com os métodos de resolução de conflitos a serem utilizados, também deve ser ressaltado a possibilidade de tratamento distinto dependendo do público alvo destas políticas, mesmo porque, a CRFB estabelece algumas discriminantes positivas.¹³

Assim os funcionários encarregados da aplicação da lei precisam coadunar o atendimento, conferindo estes tratamentos diferenciados a determinadas categorias de pessoas.

Esta visão pode possibilitar, por exemplo, reconhecer as nuances da violência contra a população idosa e suas formas de manifestação, identificar as hipóteses de abandono que se caracteriza pela ausência ou deserção, por parte do responsável, dos cuidados necessários às vítimas, ao qual caberia prover custódia física ou cuidado, ou ainda lidar com o abuso psicológico ou maus-tratos psicológicos que este público pode sofrer, que são resultantes de agressões verbais ou gestuais com o objetivo de aterrorizar, rejeitar, humilhar a vítima, restringir a liberdade ou ainda isolá-la do convívio social.

Mesmo porque, com o aumento da expectativa de vida, tem sido cada vez mais frequente a divulgação do aumento de cometimento de delitos vitimando pessoas idosas. De forma constante estas notícias dão conta que uma parcela das pessoas que cometem tais delitos, está albergada no seio dos próprios familiares destas pessoas idosas e este público se situa entre aqueles que possui maior vulnerabilidade no seio familiar. Neste contexto também se inserem todas as pessoas que fazem parte dos chamados grupos vulneráveis sob a ótica da segurança pública¹⁴.

Levando em consideração que os funcionários encarregados da aplicação da lei exercem principalmente o atendimento em domicílio, ou seja, basta apenas ser acionado por uma ligação telefônica gratuita, é necessário que o profissional de segurança pública compreenda a importância de sua atuação no cenário apresentado possibilitando uma melhor prestação de serviço.

Compreender que as limitações apresentadas por cada tomador do serviço não podem ser subjugadas, bem como saber que as pessoas que fazem parte dos grupos vulneráveis, precisam de tratamento respeitoso e proativo diante de suas

¹³ Tratamento benéfico que confere vantagens a determinados grupos sociais, visando a melhor inclusão social.

¹⁴ LGBT - lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais; pessoas com deficiência; pessoas em situação de rua; crianças e adolescentes, pessoas idosas, as mulheres – Curso Atuação policial frente aos grupos vulneráveis – da Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP.

necessidades e ainda que o operador de segurança pública tenha consciência do 'mundo' experimentado por essas pessoas.

E salutar que este profissional tenha o conhecimento necessário para o atendimento da vítima em sua amplitude, não se satisfazendo apenas com o encaminhamento da vítima para o registro da ocorrência na delegacia de polícia, mas sim com a orientação necessária para que esta vítima possa usufruir de todos os direitos e prerrogativas que lhe é pertinente, haja vista, a necessidade latente de mudança no cenário apresentado.

Tamanho a importância na compreensão do funcionário encarregado pela aplicação da lei que se faz necessário debatermos as atribuições dos órgãos de segurança pública e de seus agentes, conforme veremos no capítulo seguinte.

CAPÍTULO 3 - ATRIBUIÇÕES DOS ÓRGÃOS SEGURANÇA PÚBLICA E SEUS AGENTES

3.1 Atribuições dos órgãos segurança pública

A ideia de segurança é uma das precondições para o desenvolvimento humano. “A segurança é a garantia de que as pessoas possam exercer essas escolhas com segurança e liberdade” (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, 1994).

Não caberá no estudo apresentado, trazer uma definição isolada de segurança, mesmo porque, existem circunstancias objetivas e subjetivas que podem qualificar este termo. Pessoas em situações diferentes possuem percepções diferentes de segurança, a valoração das circunstancias depende de sentimentos intrínsecos.

Assim, quando dizemos respeito a fatos concretos, riscos reais, medidas por frequência estatística, trata-se da segurança objetiva e quando estamos diante de riscos imaginários, manipulação midiática da violência, dizemos respeito à segurança subjetiva.

Para aclarar o pensamento vamos analisar tratar o tema com base na premissa maior descrita na CRFB/1988, para as normas infraconstitucionais¹⁵, bem como, aquelas que foram recepcionadas¹⁶ pela CRFB/1988.

Desta maneira, mencionamos novamente o Art. 144 da CRFB/88 que estabelece que 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 polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícia militares e corpos de bombeiros militares.

As atribuições da Polícia Federal estão descritas logo no § 1º, senão vejamos:

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

I apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas

¹⁵ Norma, preceito, regramento, regulamento e lei que estão hierarquicamente abaixo da CRFB/1988.

¹⁶ Ainda que anterior a CRFB/88 a norma que não a contraria foi aceita (recepcionada) pela CRFB/1988, porém, nos termos do § 1.º do Art.102 da CRFB/1988, toda norma preceito, regramento, regulamento e lei, ainda que anterior a CRFB/88, que seja objeto de controvérsia com esta, será submetida a arguição de descumprimento de preceito fundamental - ADPF, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei.

entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;
II 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;
III exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;
IV exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

O mencionado parágrafo, estabelece dentre as várias atribuições, apenas uma exclusividade, ou seja, a estabelecida no inciso IV, de modo que as demais atribuições quando exercida por outros órgão de segurança pública, não terá o condão de invalidar o ato, desde que observados os princípios legais.

Ademais, vale trazer à baila que a lei 9266 de 15 de março de 1996 (reorganiza as classes da carreira policial federal, fixa a remuneração dos cargos que as integram e dá outras providencias), estabelece a competência do órgão, remetendo ao § 1º do Art. 144 da CRFB/88, portanto, não há dúvidas que o objeto a ser observado, não vai além das atribuições ali estabelecidas.

O mesmo raciocínio pode ser aplicado a competência da polícia rodoviária federal, estabelecida no § 2º do mesmo artigo, senão vejamos:

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

A polícia rodoviária federal é responsável pela apuração das infrações administrativas de trânsito, e fiscalização das infrações penais, quando praticados nas rodovias federais.

Vale ressaltar que nos termos da lei 9654 de 2 de julho de 98 (cria a carreira de policial rodoviário federal e dá outras providencias), estabelece que a polícia rodoviária federal possui as atribuições de fiscalização, patrulhamento e policiamento ostensivo, atendimento e socorro às vítimas de acidentes rodoviário, dentre outras atribuições.

No § 3º do Art. 144, existe a previsão da polícia ferroviária federal, que embora prevista, não foi criada efetivamente, senão vejamos:

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

A polícia ferroviária federal, está apenas descrita, no entanto, nunca foi regulamentada. A intenção em sua regulamentação ganhou mais ‘corpo’ com a publicação no Diário Oficial da União – DOU, da portaria 3252 em 21 de dezembro de 2012, instituindo um grupo de trabalho para elaboração do projeto de criação da polícia ferroviária federal e a transferência dos profissionais de segurança pública da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), dentre outras empresas metroviárias, portanto, não vamos delongar as tratativas acerca deste órgão.

Pois bem, passamos então as atribuições dos órgãos de segurança pública no âmbito estadual, a começar pelo § 4º do Art. 144 da CRFB/88, senão vejamos:

§ 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.

No que tange aos órgãos federais, parece haver uma definição bem organizadas das atribuições de cada órgão, ou seja, polícia federal e polícia rodoviária federal não precisam ‘travar debate’ entre si acerca de suas competências, no entanto, ao entrar na seara dos órgãos estaduais, parece haver inúmeras incertezas sobre onde termina a competência de um e onde inicia a do outro, parece não haver regularidade acerca das atribuições destes órgãos estaduais.

Não são raros pelo país, ‘verdadeiras batalhas’ para definir a competência de um órgão e outro, principalmente no caso da elaboração do TCO pela polícia militar.

Invariavelmente estas discussões acabam sendo definidas pelo poder judiciário, a questão é que essas decisões ocorrem em casos concretos, sem repercussão geral, por outro lado, a doutrina não é pacífica em relação ao tema, contribuindo para o agravamento da questão, mesmo porque a lei não é clara, a jurisprudência não é unânime e a doutrina não é pacífica.

Especificamente no estado de Mato Grosso, a polícia judiciária civil é regida pela lei complementar nº 407/ 2010 (dispõe sobre a organização e o estatuto da polícia judiciária civil do estado de Mato Grosso e dá outras providencias), do qual das competências estabelecidas na CRFB/88, dispõe da exclusividade¹⁷ de a apuração da infrações penais no inquérito policial e termo circunstanciado de ocorrência.

¹⁷ Art. 7º, II da lei complementar 407 de 30 de junho de 2010, publicada em Diário Oficial do estado em 30 d junho de 2010.

Em contrapartida, ao menos dois¹⁸ municípios do estado de Mato Grosso já experimentaram a confecção de termo circunstanciado de ocorrência elaborado pela polícia militar, segundo (Lima, 2015)¹⁹ através da fundamentação teórica confirmamos a predominância da corrente que reconhece a legitimidade das PMs em lavrar o TCO, contudo, através de um apanhado documental, constatamos que, de maneira em geral, utilizam-se argumentos jurídicos como justificativas para o impedimento do uso dessa ferramenta pelas PMs, mas a motivação para essas decisões são inteiramente políticas, na maioria das vezes fomentadas pelas Associações dos delegados da Polícia Judiciária Civil (PJC).

O imbróglio não fica restrito a elaboração do TCO, não são raros as circunstâncias em que a apuração de circunstâncias relacionadas a crimes de natureza militar, são apuradas concomitantemente pela polícia militar e pela polícia civil, ainda que a apuração destas infrações sejam, excepcionadas da polícia civil, nos termos do § 4º do Art. 144 da CRFB/88.

Em relação as polícias militares, antes de mencionar a previsão está contida no § 5º da CRFB, não se pode olvidar que em se tratando de polícias militares é devida a obediência ao Decreto –Lei nº 667 de 2 de julho de 1969, no entanto a mencionada norma está vinculada ao primeiro paradigma da segurança pública tratado no capítulo II, ou seja, o objetivo inicial da estruturação destes órgãos em tese poderiam ser entendidos como um mecanismos criado para a continuidade do controle do poder a ser exercido pelas forças armadas, sobretudo na figura do exército.

Dentre os órgãos de segurança pública as polícias militares parece ser os órgãos que dispõem das atribuições mais tímidas, isto porque no § 5º da CRFB/88, prevê especificamente para as polícias militares, a mesma determinação geral atribuída no *caput* do Art. 144 a todos os órgãos de segurança pública, senão vejamos:

§ 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. (Grifo nosso)

¹⁸ Município de Comodoro entre 2009 a 2014 e o município de Juara em 2010

¹⁹ Ademar Junior Duarte Lima (Major da Polícia Militar do Estado de Mato Grosso) – Termo Circunstanciado de Ocorrência: Uma análise sobre a decisão judicial que proibiu a polícia militar do município de Comodoro/MT a continuar lavrando o TCO – Disponível em revistacientifica.pm.mt.gov.br/ojs-2.4.3/index.php/semanal/article/view/284 – acesso em 05/02/17.

Ou seja, não atribuiu finalidade específica, pairando o aspecto genérico de atuação, aparentemente na atribuição de competência as polícias militares, houve uma confusão entre gênero (polícia) com a modalidade de desenvolvimento das atividades (policimento).

No Estado de Mato Grosso, a polícia militar está organizada pela lei complementar 386 de 5 de março de 2010, que compilou as diretrizes da CRFB/88 de do Decreto Lei 667 de 2 de julho de 1969, trazendo as peculiaridades das atividades a serem desenvolvidas.

No cenário estabelecido no Art. 144 da CRFB/88 também estão inseridos o corpo de bombeiros militar, que está constituído para execução das atividades de defesa civil, dentre outras especificações definidas em lei, que também será exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, que subordinam-se ao controle do Exército, conjuntamente à polícia militar.

Outra inserção ao Art. 144 da CRFB/88, trata das guardas municipais, poderão ser constituídas para a proteção dos bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei, que embora não reconhecidas como atividade policial, também desempenham suas atividades para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, porém, a lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014, que dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais acabou por causar uma interpretação mais extensiva em relação as atividade desenvolvidas pela guardas municipais.

Todos os órgãos de segurança pública, em tese foram pensados com a finalidade de que se cumprisse o estabelecido no § 7º do Art. 144 da CRFB/88. Ou seja, que a lei disciplinasse a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

Independentemente do órgão de segurança pública, todos devem atuar para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através do poder de polícia, mesmo porque, para a sociedade de modo geral, independentemente do profissional que a atenda, o importante é ter o seu anseio atendido dentro dos ditames legais e voltado para a solução dos problemas.

Um dos fatores que merece atenção é se de fato existe a real eficácia da manutenção do sistema dicotômico dos organismos policiais, com a finalidade de prestar uma mesma atividade para os mesmos 'tomadores de serviço', mesmo porque, nos termos do § 7º do Art. 144 da CRFB/88, a lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a

garantir a eficiência de suas atividades, ou seja, existe a necessidade de melhorar a prestação das atividades de segurança pública.

Neste contexto, se demonstra importante identificar se há alguma correlação entre a diversidade de organismos policiais e a possibilidade de melhor prestação das atividades policiais atinentes a segurança pública.

É notório que as forças que compõem o sistema de segurança pública no Brasil, invariavelmente necessitam fazer os mesmos investimentos em capacitação e tecnologia que caso houvesse congruência de investimentos, estes seriam potencializar, possibilitando melhor aparato, com maior economia de recursos humano e financeiro, visando a excelência na prestação do serviço e neste comento, vamos expor a seguir as atribuições dos agentes de segurança pública.

3.2 Atribuições dos agentes de segurança pública

O agente de segurança pública, na execução das atividades, deve sopesar sua ação, pautando-as com profissionalismo e respeito aos direitos e garantias individuais, não se restringindo apenas às suas atividades específicas, vez que as atribuições dos órgãos de segurança pública não podem ser interpretados de forma taxativa²⁰.

É necessário que este profissional seja um conhecedor e respeitador de todo arcabouço jurídico que permeia o exercício de suas atividades, haja vista, o policial tem o dever de ser o garantidor dos direitos e garantias fundamentais das pessoas, não sendo razoável a alegação de incompetência quando seja necessariamente imprescindível sua atuação imediata, para eximir-se do dever.

A observância às normas, precede os demais atributos, sendo a partir deste, que o agente público inicia o desenvolvimento de sua atividade profissional, vale mencionar que em se tratando da temática da segurança pública, esta deve ser exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio

O profissional de segurança pública, dentre outras características que complementam o desenvolvimento da atividade profissional, devem desenvolver circunstâncias que garantam maior e melhor dinâmica em sua atuação,

²⁰ Categórico; que não admite contestação, limita, restringe.

compreendendo, a proatividade, flexibilidade e propensão as mudanças, dentre outras características, que necessariamente devem estar voltadas a solução do problema.

Dada a dinamicidade em que ocorrem as 'mutações' no contexto da segurança pública, o profissional, deve estar sempre atento as possibilidades de mudanças, 'como em um jogo de xadrez, onde o jogador faz suas jogadas, ao mesmo tempo em que se defende da próxima jogada do adversário' possibilitando estar inserido no contexto da segurança pública.

Estas características do profissional de segurança pública, devem ser pensadas nos termos já mencionados, tendo em vista que o exercício do poder de polícia precipuamente é atingir o bem comum.

Muito embora o Art. 144 da CRFB/88, em suma enfatizar as responsabilidades aos órgãos policiais que integram o contexto da segurança pública, principalmente no que tange a aspectos pontuais de prevenção e enfrentamento da criminalidade, é imperioso destacar que ao atribuir um conceito de atribuições dos funcionários encarregados da aplicação da lei - FEAL, não podemos limitar-lhes a um rol taxativo de atribuições.

Neste contexto, tais atribuições podem ser compreendidas como organização pública, voltada ao interesse social, legitimada a disciplinar nos limites da lei aplicável, práticas individuais e/ou coletivas, que visam a maior possibilidade de convivência harmônica plena, o sossego e a tranquilidade pública, cuja atuação não está limitada a prevenção e ao enfrentamento do crime e do criminoso.

É necessário que as discussões acerca do tema 'segurança pública', seja cada vez mais debatida de forma democrática pelos funcionários encarregados pela aplicação da lei (FEAL), assim, aumenta a probabilidade de êxito na atuação profissional, compreendendo que na verdade devemos agir sempre visando a primazia de garantir os direitos do cidadão e cidadã livre de qualquer vaidade, apego a cargo ou função.

O policial, assim, à luz desses paradigmas educacionais mais abrangentes, é um pleno e legítimo educador. Essa dimensão é inabdicável e reveste de profunda nobreza a função policial, quando conscientemente explicitada através de comportamentos e atitudes.

Não raramente se tem notícias que determinadas prestações de serviços aos cidadãos e cidadãs referente ao contexto da segurança pública, não são aceitas por

categorias ou grupos de profissionais, sob alegação de não possuírem qualquer responsabilidade acerca dos casos concreto apresentado.

O contexto da segurança pública está presente em nosso cotidiano que por vezes não nos atentamos ao significado desta expressão, porém, sabemos que é de fundamental importância para a convivência e bem estar social.

É imperioso externar a relevante preocupação da sociedade moderna, diz respeito à promoção da segurança pública manejada pelos diferentes organismos policiais que a compõem.

O agente público que desenvolve as atividades de segurança pública deve reconhecer a importância do princípio da universalidade em suas ações, visando promover a segurança pública, pelo desenvolvimento de uma diversidade de atividades policial, estabelecendo uma atuação capaz de limitar, restringir, prevenir e reprimir quando necessário.

O contexto da segurança pública no Brasil permite ao profissional ampliar seu campo de visão, com a finalidade de fomentar a segurança pública, de modo a destinar seus esforços principalmente para o bem estar comum.

Independentemente das disposições encontradas, existe a necessidade pelo profissional de compreensão da inserção de suas atividades no tempo e espaço destinado a cada órgão policial, evitando a possibilidade de zona de conflito entre as instituições, ao mesmo tempo possibilitando que cada um possa exercer de forma eficiente suas habilidades dentro de suas competências, sempre alinhando o cumprimento de suas atividades com observância ao respeito ao estabelecido nos regimentos legais.

É fundamental o profissionalismo do agente na execução das atividades policiais, não bastando apenas que seja realizado ou ainda que seja utilizado o equipamento adequado, é preciso que haja eficiência deste agente

Pois como já mencionado existe a possibilidade de inculcar na sociedade um maior grau de confiança nas instituições policiais, potencializando sua capacidade em resolver as demandas que lhe forem apresentadas, com a observância das disposições legais.

Resguardada as particularidades das circunstâncias personalíssimas de cada segmento, ao profissional voltado ao exercício das atividades de segurança pública é necessário que seja aplicado o princípio da universalidade, vez que o objeto de prestação de serviço, ocorre para a preservação da ordem pública e da incolumidade

das pessoas e do patrimônio, ou seja, todos os profissionais que compõem o sistema de segurança pública, desenvolvem suas atividades em busca do mesmo objeto.

Frente a este pensamento, despertou o interesse em analisar a possibilidade da incidência de sobreposição e concorrência na atividade policial, em razão da multiplicidade de órgãos responsáveis pela segurança pública, mesmo público tomador de serviço e mesmo objeto dos órgãos de segurança pública, portanto, no capítulo a seguir, trataremos do assunto pertinente ao tema.

CAPÍTULO 4 - CONCORRÊNCIA E SOBREPOSIÇÃO NA ATIVIDADE POLICIAL, SOB A ÓTICA CONSTITUCIONAL.

4.1 Concorrência na atividade policial, sob a ótica constitucional

Segundo Thais Pacievitch²¹ (2016), a concorrência é o motor primeiro da atividade, o mais poderoso estimulante de todo adiantamento. A proteção contra a concorrência é uma proteção que visa impulsionar a ociosidade, a rotina e o estéril repouso das faculdades humanas. Onde não há concorrência, existe monopólio. A concorrência leva consigo a responsabilidade individual. Em suma, a concorrência é norteada por um regime de paz, é a única e verdadeira harmonia de todas as liberdades necessárias à produção e distribuição de riqueza.

Em relação ao mercado de consumo de produtos e/ou serviços, a concorrência é uma ferramenta eficiente que tem o condão de disciplinar²² uma melhor interação entre o fornecedor de produtos e/ou serviços e o tomador dos produtos e/ou serviços ofertados.

Independente da instituição que integra o contexto da segurança pública, todas têm a mesma responsabilidade, 'preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio', ressalvadas as competências de atuação de cada uma delas.

De outra banda, adentrando no tema tratado especificamente, é necessário reconhecer que não se demonstra razoável que as instituições que congregam o artigo 144 da Constituição Federal, não sejam capazes sequer de processar e compartilhar as informações afetas as questões de segurança pública.

Ao analisar o *caput* do Art. 144 da CRFB/88, é possível detrair que todo aparato de segurança pública no país, possui o mesmo objeto social (preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio), no entanto, as divergências entre estas forças estão postas desde a constituição de cada uma dela. Deste modo é lógico que se configure uma espécie de concorrência bizarra²³, gerando um conflito aparente entre as forças policiais, haja vista, "haver uma mesma função social que justifica sua existência, o mesmo público tomador dos serviços e variados organismos

²¹ <http://www.infoescola.com/economia/concorrancia/>

²² O fornecedor de produtos e/ou serviços se obriga criar protocolos no fornecimento de produtos e/ou serviços visando sua permanência no mercado.

²³ Não é capaz de causar o mesmo efeito positiva, de uma melhor prestação de serviço, semelhante a causada no mercado de livre concorrência.

policiais com a finalidade em prestar o mesmo serviço”. Juridicamente, essa concorrência é menos perceptível, ao passo que politicamente há uma clareza nesse fenômeno.

Assim, a concorrência existente, a contrário senso, não contribui para uma melhor prestação de serviço por determinada força policial, eis que na verdade acaba por ocorrer usurpação de competências na execução das atividades fins, não raramente se tem notícias de forças policiais distintas, realizarem atividades semelhante acerca de um mesmo fato, porém, de forma a não se comunicarem para melhor solução.

A ‘concorrência’ melhor se estabelece quando dizemos respeito aos órgãos policiais das unidades federativas – UF, vez que estas possuem competências limitadas em seu território geográfico, com atuação que por vezes se confundem e/ou são usurpadas entre as polícias civil e militar.

Na concorrência de mercado, o fornecedor de produtos e/ou serviços se obriga a prestar cada vez mais um serviço de excelência, visando a sua permanência no mercado competitivo, vez que a atividade é de prestação continuada de segurança pública.

A divisão de competências, a definição do papel de cada Ente federado (União, estado e município) não ocorre de forma clara em grande parte das políticas públicas. Em alguns casos, verifica-se a concorrência entre competências (NEVES; JUNQUEIRA E VECCHIA, 2006).

Fomentar o processo de prestação das atividades de segurança pública deve ser contínuo, é de extrema importância que todos que nele estejam envolvidos, todos os órgãos responsáveis, cada qual se sinta responsável em contribuir para a preservação da ordem pública e incolumidade das pessoas e do patrimônio, vez que estas atividades devem ser pensada como um ciclo de funcionamento, desta forma teremos um desfecho mais contundente.

Devido à complexidade que está revestido o tema, trata-se da atuação de várias instituições que colimam para um mesmo resultado, porém cada qual com sua importância e seu momento de atuação. Por exemplo: Caso não exista o elo desde a chegada do primeiro representante do poder público constituído, até o término da investigação, fatalmente, esta, restará prejudicada, pelo seccionamento em um procedimento que em tese deveria seguir um protocolo do início ao fim,

independentemente de onde começa a responsabilidade de um órgão, até a atribuição de responsabilidade a outro.

Numa comparação com uma modalidade esportiva, podemos mencionar que se assemelhar a uma corrida de revezamento com bastão, onde cada corredor está limitado a sua respectiva área de atuação, no entanto, deve passar o bastão no momento exato, sem cometer equívocos, sob pena de sanção. Na seara da segurança pública estadual, inconcebível a concorrência uma vez que as atividades são complementares. As instituições deveriam fazer parte de uma mesma equipe (processo) e trabalharem de forma integrada.

No que tange a preservação da ordem pública e defesa das pessoas e de seu patrimônio, a Constituição Federal/88, resguarda tais direitos a todos os cidadãos e cidadãs, de modo a usufruírem dos esforços oriundos da atuação de forças policiais no âmbito estadual e federal.

A disponibilidade engendrada pelas forças policiais, não possuem o direcionamento operacional, partindo de um comando centralizado. Por vezes, esta situação no caso concreto acaba por conflitar em interesses semelhantes, na busca pelas mesmas soluções.

No entanto, como traçar a linha limítrofe das atividades das polícias militar - PM e polícia rodoviária federal – PRF e as atividades de polícia judiciária desenvolvidas pela polícia federal e pelas polícias civis?

Tanto PM quanto PRF, em tese devem focar suas atividades nos momentos que antecedem o crime (prevenção), na prática, como se tratam de polícias ostensiva que realizam policiamento ostensivo. Quando da necessidade das pessoas, são as forças de segurança que estão mais acessíveis²⁴ e fará o atendimento assim que solicitada (PRF – quando dizer respeito a atendimento nas rodovias federais e PM nas demais circunstâncias).

Se pensarmos que a atuação institucional relacionada às polícias judiciárias devam empreender seus esforços com a máxima que suas atividades devam partir apenas da visão do pós crime em direção ao criminoso, ou seja, somente após ocorrido o delito, é como se não houvesse qualquer responsabilidade para estas

²⁴ Está disponível no serviço preventivo, não há necessidade de ser requisitada por outro órgão para sua atuação, independentemente se a competência para o feito é originária, a instituição fará o atendimento prévio.

instituições nos atos preventivos. O enfrentamento destes órgãos se dá apenas nas consequências, sem a preocupação com suas causas e efeitos.

Esta visão deixa de ser acertada se considerarmos o crime como um fenômeno social, ou seja, quando um delito deixa de ser proveitoso ao delinquente contumaz, fatalmente haverá migração para outras modalidades de delitos.

Assim, principalmente em relação aos crimes contra o patrimônio, quando se chega ao final de uma investigação acerca do cometimento de determinado delito, outras modalidades passam a ser perpetradas invariavelmente pelos delinquentes que já praticavam outros delitos.

A problemática pode ser agravada quando se verifica que entre a atuação de um órgão e outro, não existe uma clara delimitação de suas funções, por vezes as polícias ostensivas executam atividades que aparentemente são de competência das polícias judiciárias, e vice e versa, sem que esta situação enseje usurpação da função, vejamos o julgado abaixo:

Busca e apreensão. Tráfico de drogas. Ordem judicial. Cumprimento pela Polícia Militar. Ante o disposto no art. 144 da CF, a circunstância de haver atuado a Polícia Militar não contamina o flagrante e a busca e apreensão realizadas.

[**HC 91.481**, rel. min. **Marco Aurélio**, j. 19-8-2008, 1ª T, *DJE* de 24-10-2008.]

= **RE 404.593**, rel. min. **Cezar Peluso**, j. 18-8-2009, 2ª T, *DJE* de 23-10-2009

Embora a CRFB/88, estabeleça que a competência para coibir e reprimir o tráfico de drogas seja uma competência da polícia federal, no caso *in concreto* é possível que outro órgão o execute sem causar nulidade ou anulação do ato.

Por vezes, aparentemente a dicotomia²⁵ existente entre as atividades dos órgãos de segurança pública, parecem não terem tamanha importância, basicamente em caso de qualquer questionamento, estes serão resolvidos pelo poder judiciário no caso *in concreto*, tornando o ato válido ou não.

Independentemente do contexto prático, não se pode olvidar que existe a necessidade de promoção da segurança pública ainda que o cenário se mostre constituído por diversos organismos que a compõem, que possuem a mesma

²⁵ Para fins deste estudo, vamos tratar o significado de dicotomia como a divisão de competência das atividades entre um e outro órgão de segurança pública, fazendo com que cesse a atividade de um exatamente quando inicia a competência do outro, porém, na prática não se estabelece liame entre estas atividades.

responsabilidade de promover a segurança pública, que no entanto, com as atribuições limitadas no texto constitucional que acabam por causar debate na doutrina e jurisprudência.

Esta falta de entrosamento acaba por criar barreiras na implementação de determinadas políticas públicas que são necessárias para o contexto, ainda vale mencionar as inúmeras circunstâncias em que mais de uma instituição se dedicam isolada e concomitantemente a analisar os mesmos casos, configurando-se conflitos de competência, ao passo que poderiam estreitar os recursos disponíveis para ampliar a capacidade de atuação, cominada inclusive com redução de custos.

O aprimoramento dos processos de coleta, sistematização e análise de informações deve passar pelo processamento e compartilhamento das informações entre as instituições inseridas no contexto da segurança pública que possam subsidiar a atuação de cada uma delas dentro da esfera de atribuição de cada uma delas.

Portanto, a concorrência que se estabelece entre os órgãos de segurança pública, ocorre às avessas²⁶, não contribui para a melhoria da prestação das atividades de segurança pública, mesmo porque, não se demonstra razoável estabelecer concorrência entre os órgãos de segurança pública, devida essência de cada um deles.

Para o setor privado, independentemente do setor explorado, a concorrência é capaz de estabelecer uma melhor prestação de serviços, na medida que permite ao tomador do serviço, um leque de opções para escolher qual será capaz de oferecer melhor eficiência e melhor custo benefício.

No estado de Mato Grosso, por exemplo o que mais se aproxima do uso das informações compartilhadas, surgiu com a implantação do Centro Integrado de Operações de Segurança Pública do Estado de Mato Grosso – CIOSP, que congrega Polícia Militar, Polícia Judiciária Civil, Corpo de Bombeiros Militar, Secretária Municipal de Mobilidade Urbana (SEMOB) e Guarda Municipal da cidade de Várzea Grande/MT (GMVG), cujos objetivos²⁷ são de:

a) Centralizar e gerenciar as informações decorrentes do atendimento emergencial, para subsidiar o planejamento, a tomada de decisões e a efetiva ação dos Órgãos de Segurança.

²⁶ Concorrência às avessas: é aquela que não surte o efeito esperado para concorrência, não disciplina e não melhora o serviço prestado.

²⁷ Disponível em <http://www.seguranca.mt.gov.br/ciosp.php?IDCategoria=98>, acesso em 22/01/16

b) Centralizar e gerenciar as informações decorrentes do atendimento emergencial, para subsidiar o planejamento, a tomada de decisões e a efetiva ação dos Órgãos de Segurança.

c) Contribuir para uma maior agilidade no atendimento ao cidadão com consequência melhoria da ordem pública e da defesa da coletividade.

d) Registrar, autorizar, controlar e acompanhar o atendimento das ocorrências emergenciais na área de atuação da Polícia Militar, Polícia Judiciária Civil, Corpo de Bombeiros Militar, Secretária de Mobilidade Urbana (SEMOB) e Guarda Municipal de Várzea Grande (GMVG).

No entanto, a crítica está no fato desta integração dizer respeito ao compartilhamento das informações decorrentes exclusivamente do atendimento emergencial, para subsidiar o planejamento, a tomada de decisões e a efetiva ação dos Órgãos de Segurança, ou seja, uma primeira resposta.

Diante da aparente impossibilidade de se caracterizar a concorrência na realização das atividades desenvolvidas pelos órgãos de segurança pública sobretudo em razão da falta de parâmetros para estabelecer comparação entre estes órgãos, no próximo tópico vamos tratar como se caracteriza a sobreposição das atividades desenvolvidas pelos órgãos de segurança pública.

4.2 Sobreposição na atividade policial, sob a ótica constitucional

Genericamente a expressão “sobreposição”²⁸ é definida pela ação ou efeito de sobrepor; ação de colocar (algo) por cima de; aposição; o que se coloca acima.

A expressão é comumente utilizada no âmbito da segurança pública no que diz respeito a competência, poder de polícia e as atividades desenvolvidas por cada órgão que compõe o sistema de segurança pública no Brasil, sobremaneira quando se busca assegurar na prática, aquilo que está legalmente previsto como competência de cada órgão.

Conforme visto nos capítulos anteriores, nos termos do Art. 144 da CRFB/88, a segurança pública é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, devendo ser promovida pela polícia

²⁸ Disponível em <https://www.dicio.com.br/sobreposicao/> - acesso em 23/01/2017.

federal; polícia rodoviária federal; polícia ferroviária federal; polícias civis; polícias militares e corpos de bombeiros militares.

Dada a atribuição dos órgãos policiais, seu caráter público, especialização, profissionalização, detentora do monopólio do uso legítimo da força, dentre outras característica, toda e qualquer instituição policial, está adequada ao exercício de suas atividades em obediência ao *caput* do Art. 144 da CRFB/98.

Diferentemente da concorrência que ocorre em razão da existência de mais de um órgão policial dentro de uma mesma unidade federativa, que embora materialmente os órgãos policiais tenham suas atribuições definidas, na prática acabam por percorrerem caminhos semelhantes, a sobreposição é resultante principalmente das atribuições destinadas a polícia federal, senão vejamos:

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:

...

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

I apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

Nos termos da parte final do inciso I do § 1º do Art. 144 da CRFB/88, a polícia federal possui competência em todo território nacional, podendo exercer suas atividades independentemente de autorização prévia das unidades federativas, observada a matéria de atuação.

Assim, diferentemente das polícias estaduais, sua competência não está restrita a área limítrofe de nenhuma unidade federativa, ou tampouco necessita de permissão do Ente estadual para desenvolver suas atividades dentro de determinada área específica.

Diante desta constatação a competência da polícia federal se sobrepõe as atribuições das polícias civil e militar, ainda que dentro do espaço geográfico de competência destas forças policiais, pois independentemente da forma de atuação das forças policiais de cada estado, a polícia federal poderá desencadear suas atividades de forma independente.

Não se pode olvidar que a sobreposição existente, não enseja subordinação direta, de um órgão ao outro, haja vista a independência e a competência de cada órgão, polícia federal em todo território nacional e polícias civil e militar dentro de seus respectivos estados membros.

Em cada unidade federativa, as competências dos órgãos policiais (polícia civil e militar), em tese não se sobrepõe, isto porque cada um dos órgãos policiais possuem suas funções definidas, outro fator a ser destacado é que também não existe subordinação entre eles, ou seja, polícia civil e polícia militar desenvolvem suas atividades de forma autônoma.

Assim como desnecessária a concorrência da forma como está estabelecida, a sobreposição também não se demonstra importante ao sistema de segurança pública das unidades federativas, isto porque conforme a mencionada parte final do inciso I do § 1º do Art. 144 da CRFB/88, à polícia federal caberá dentre outras atribuições, a apuração das infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei.

Desta forma a sobreposição não se preocupa com a repercussão das atividades de segurança pública que embora não tenham repercussão interestadual, afetam a tranquilidade e o sossego das pessoas, de modo que não traz preocupação acerca da segurança objetiva e/ou segurança subjetiva das pessoas.

A preocupação primeira das pessoas quando se fala em segurança pública é resultante das circunstâncias que estão mais próximas do ponto de vista geográfico, invariavelmente dizem respeito aos espaços físicos que compreende a comunidade onde vive, trabalha, ou frequenta, geralmente esta preocupação está distante das ações de repercussão interestadual.

Ademais de modo geral quando ocorre a sobreposição, na prática pode transparecer que os órgãos policiais locais (polícias civil e militar) pertencente a unidade federativa onde a polícia federal desencadeia suas atividades, pouco ou nada fizeram ou poderiam fazer para o enfrentamento do cenário apresentado.

A sobreposição, portanto, é uma atividade desenvolvida de forma seletiva²⁹, permanecendo as forças policiais estaduais como responsáveis quase que exclusivamente em cumprir a missão constitucional estabelecida no Art. 144 da

²⁹ A sobreposição ocorrerá basicamente nas matérias de competência exclusiva da polícia federal, quando a competência também for atribuída a polícia judiciária civil, estará caracterizada a concorrência.

CRFB/88 dentro de seu respectivo território, ou seja, exercer a segurança pública para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Portanto, a sobreposição desencadeia um fenômeno de insegurança de atuação para as forças policiais estaduais, vez que pode ocorrer a qualquer momento, ainda que estas forças locais estejam desenvolvendo suas atividades de enfrentamento a questão sobreposta.

O sistema brasileiro de policiamento está constituído de maneira a contribuir com um constante e aparente conflito de competência, haja vista, haver mais de uma força policial destinada a oferecer o mesmo tipo de prestação de serviço, para a mesma sociedade, ou seja, a previsão contida no artigo 144 da Constituição Federal, um sistema é multiplamente descoordenado “quando mais de uma força tem autoridade sobre a mesma área” (Bayley, 2001, p 71).³⁰

A dicotomia na execução das atividades, a ausência de integração, dentre outros fatores, contribuem para que as forças policiais acabem por interferir na competência uma das outras, o que invariavelmente acaba por trazer mais prejuízo que benefício para a sociedade, levando em conta que caso houvesse coordenação eficiente, seria possível dividir as competências e não disputa-las.

A sobreposição, portanto, está ligada a capacidade de uma maior abrangência territorial, sobremaneira nos casos em que envolvam interesses interestaduais de grande repercussão.

No caso concreto acima descrito, demonstra que o Art. 144 da CRFB/88, em algumas circunstâncias não poderá ser totalmente interpretado de forma taxativa em relação a competência atribuída ao órgão que compõem o sistema de segurança pública e que poderá sofrer mitigação quando, quando for exercida para a preservação da ordem pública e a incolumidade das pessoa e do patrimônio.

³⁰ In Curso Sistemas de Gestão de Segurança Pública – Módulo 2 SENASP/MJ, última atualização em 12/03/2009.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho “concorrência e sobreposição na atividade policial, sob a ótica constitucional” despertou o interesse a partir da análise do texto constitucional, mais precisamente o Art. 144 da CRFB/88, que estabelece o rol dos órgãos responsável pela promoção da segurança pública no Brasil, atribuindo-lhes competências de atuação.

A segurança pública é dever do Estado, ao mesmo tempo está consagrada como um direito e responsabilidade de todos, e é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

O texto constitucional não se limitou ao Art. 144 da CRFB/88, visto que estabelece em seu Art. 6º que a segurança pública também é um direito social inerente, não podendo ser usurpado.

Prevê para a polícia federal competências específicas, além daquelas que embora não sendo de exclusividade, poderão ser sobrepostas dependendo de sua importância no cenário nacional, nos termos da parte final do inciso I do § 1º do Art. 144 da CRFB/88.

Para as forças policiais dos estados, estabelece competências básicas e remete aos entes federados a responsabilidade das políticas de segurança pública, regulamentação e comando de suas forças.

Ocorre que invariavelmente há circunstâncias que fazem o mundo acadêmico refletir acerca da real responsabilidade das forças de segurança pública, ora com a ocorrência de sobreposição da polícia federal sobre as polícias estaduais, ora com a impossibilidade de concorrência entre as polícias que dividem o mesmo espaço territorial e prestam suas atividades ao mesmo público alvo.

Em relação ao tema tratado, a doutrina não é pacífica em relação as competências das polícias no Brasil, no entanto, quando ocorre qualquer questionamento na questão prática, nasce a necessidade de levar a discussão ao poder judiciário para se manifestar acerca de determinadas situações.

O *caput* do Art. 144 da CRFB/88 estabelece o poder de polícia a todos os órgãos policiais tratados pela Constituição Federal e este poder, nos termos do Art. 78 do CTN envolve diversos aspectos (O poder limitador, poder regulador, interesse público, poder concessivo ou autorizador do Poder Público, ou seja, o poder de polícia possui abrangência a ser considerada). É este poder por exemplo que possibilita ao

corpo de bombeiro a interdição de determinados locais que não estejam de acordo com a legislação pertinente, sem que para isto precise reivindicar a interdição ao poder judiciário.

O fato de o texto constitucional atribuir competências aos órgãos de segurança pública não tem demonstrado o suficiente para que a competência seja repartida de forma transparente entre eles.

Na prática invariavelmente quando da execução das atividades de segurança pública, por vezes existe uma dificuldade natural em delimitar a atividade de um e outro órgão policial, principalmente quando necessário se vislumbrar a transição de competências entre as polícias judiciárias (PF e/ou PJC) e as polícias responsáveis pelo policiamento e/ou patrulhamento ostensivo (PM e/ou PRF).

Isto pode ocorrer, por exemplo, quando a polícia militar ou a polícia rodoviária federal desenvolve o desdobramento de uma situação de flagrante delito, esta circunstância pode ensejar atribuição de polícia judiciária, ainda que na constância do estado de flagrância.

Outro exemplo corriqueiro é decorrente das operações desencadeadas pela polícia rodoviária federal, com a finalidade de enfrentamento de determinado delito, que são praticados na extensão ou as margens das rodovias federais, invariavelmente estas atividades ocorrem com a prévia atuação de um serviço de inteligência que subsidiam informação que será deflagrada com atuação de equipe ostensiva.

Dependendo da espécie da atividade a ser desenvolvida pelo órgão policial, a competência parece sofrer mitigação, de modo a ser “convalidada” no ordenamento jurídico brasileiro, um exemplo clássico é o enfrentamento ao tráfico de drogas, cujo a competência originária é da polícia federal, que porém seu enfrentamento é realizado por todos os órgãos policiais, inclusive mediante termo de cooperação.

A bem da verdade no campo prático, por vezes não se tem a definição exata da competência ou não de um ou outro órgão, a depender da matéria. Quando por exemplo falamos em delitos que são aplicados a Lei 9.099/95 de 26 de setembro de 1995 (Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências), sequer existe consenso acerca da definição de autoridade policial.

Assim, alguns estados adotam em determinadas cidades, a elaboração do Termo Circunstanciado de Ocorrência sendo realizado pela polícia militar (a exemplo mais contundente do estado de Santa Catarina), inclusive o estado de Mato Grosso, já se utilizou deste expediente, sem que trouxesse prejuízos para a população local.

Toda celeuma existente entre a competência dos órgãos de segurança, contribuem para que estas forças concorram entre si, no entanto, não há possibilidade de estabelecer parâmetro para esta concorrência, vez que materialmente existe a divisão de competência, porém, no campo prático não há consenso na doutrina, ou na jurisprudência, assim, algumas forças são somadas e outras são anuladas quando levadas a cabo do poder judiciário.

A presente constatação não tem o condão de esgotar o tema, mesmo porque, vale ressaltar que esse processo de “concorrência” e “sobreposição” de poderes foi marcante na configuração das forças policiais nos primórdios da república”.³¹

Em que pese o lapso temporal que a concorrência e sobreposição estão presentes em detrimento a divisão de competências dos órgãos policiais que compõem o sistema de segurança pública, mesmo com a tentativa expressa do texto constitucional em disciplinar a temática, tal expressividade não foi o suficiente para pacificar a questão prática.

Invariavelmente, é no âmbito do poder judiciário que os casos de atrito de competência entre os órgãos policiais são administrados. Estes conflitos podem ser caracterizados também por teses defensivas na fase processual, podendo ser suscitada pela defesa com a finalidade de causar nulidade advinda da incompetência do órgão policial que procedeu a fase pré processual.

Todo o contexto dos órgãos responsáveis pela segurança pública no Brasil, demonstra que quando há sobreposição e/ou concorrência nas atividades desenvolvidas, indicam que o sistema está pendente de organização, seja no campo legal, e/ou no campo prático.

Que por falta de parâmetros, não se demonstra razoável estabelecer concorrência, mesmo porque legalmente as competências são distintas.

Acima da sobreposição e da concorrência, está a necessidade de exercer a segurança pública para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, conforme inteligência do *caput* do Art. 144 da CRFB/8.

Assim, independentemente do cenário vivenciado, fica estabelecido que existe a necessidade de promoção da segurança pública ainda que o se mostre constituído por diversas forças policiais que a compõe, possuem a responsabilidade de promover a segurança pública, porém, com as atribuições de competência insculpidas no texto

³¹ Curso Sistemas de Gestão de Segurança Pública – Módulo 2 SENASP/MJ, última atualização em 12/03/2009.

constitucional, que são causas de debate entre os interessados pelo tema, na doutrina e/ou jurisprudência.

A falta de entrosamento entre as polícias criam barreiras na implementação de determinadas políticas públicas que são necessárias para o contexto, ainda vale mencionar as inúmeras circunstâncias em que mais de uma instituição se dedicam isolada e concomitantemente a analisar os mesmos casos, configurando-se aparente conflito de competência, ao passo que poderiam estreitar os recursos disponíveis para ampliar a capacidade de atuação, cominada inclusive com redução de custos.

Por outro lado, o encaminhamento até aqui aventado, aparenta ser desarrazoado mencionar que as forças policiais devam simplesmente integrar, isto porque tal expressão poderá ser interpretada com significado que nada do que foi realizado entre as forças, foi positivo e que somente agora será possível integrar suas atividades.

Neste contexto a razoabilidade assevera a necessidade de unificação das forças policiais para melhor cumprimento da missão constitucional, ou ainda, possibilitar que todas as forças policiais mesmo independentes, fossem responsáveis por todas as fases das atribuições policiais e assim seria possível mensurar os critérios e parâmetros existentes para o estabelecimento de concorrência.

REFERÊNCIAS

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

BALESTRERI, Ricardo Brisola. **Direitos Humanos: Coisa de Polícia – Passo Fundo**. RS, CAPEC, Paster Editora, 1998.

BORGES, Nilson. **A doutrina de Segurança Nacional e os governos militares - In: O tempo da ditadura: regime militar e movimentos sociais em fins do século XX**. FERREIRA, Jorge e DELGADO, Lucília de Almeida Neves (orgs.). 2ª. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

BRASIL, **Constituição da República Federativa de 1988**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 27/07/2016.

BRASIL. Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública. SENASP/MJ - **Curso Políticas Públicas de Segurança Pública**. Disponível em <http://ead.senasp.gov.br>. Acesso em 23/07/2016.

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, Secretaria Nacional de Segurança Pública. SENASP/MJ - **Curso Violência, Criminalidade e Prevenção**. Disponível em <http://ead.senasp.gov.br>. Acesso em 23/03/2016.

BRASIL. Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública. SENASP/MJ - **Curso Aspectos Jurídicos da Atuação Policial**. Disponível em <http://ead.senasp.gov.br>. Acesso em 23/03/2016.

BRASIL, **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Código Tributário Nacional. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm. Acesso em 27/07/2016.

FERREIRA, L. Delgado (orgs), **O Brasil Republicano – O tempo da ditadura: regime militar e movimento sociais em finais do século XX**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

MATO GROSSO. POLÍCIA MILITAR. **Procedimento Operacional Padrão: POP. PMMT 2009.**

NEVES, Samara; JUNQUEIRA, Renata e VECCHIA, Rosângela. **“Federação e Democracia: Arranjos Institucionais no Estado Federal”**. 2006 – in **BRASIL. Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública. SENASP/MJ - Curso Políticas Públicas de Segurança Pública**. Disponível em <http://ead.senasp.gov.br>. Acesso em 23/07/2016.

ROLIM, Marcos Flávio. **A síndrome da Rainha Vermelha: policiamento e segurança pública no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora Jorge Zahar, 2006.

RONDON FILHO, Edson Benedito. **Polícias brasileiras: completar ou mitigar o ciclo?** Revista Unidade. n 72. Porto Alegre: BMRS, 2012.