



Brasília | ano 55 | nº 219  
julho/setembro – 2018

# O regime constitucional da segurança pública

Dos silêncios da Constituinte às deliberações do Supremo Tribunal Federal

MARIA PIA GUERRA

ROBERTO DALLEDONE MACHADO FILHO

**Resumo:** O artigo analisa historicamente a construção legislativa e jurisprudencial da atual organização da segurança pública no Brasil, no intuito de estabelecer balizas para a definição do seu regime constitucional e democrático. A Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 inovou ao incluir no texto constitucional um capítulo próprio sobre segurança pública. O conteúdo, no entanto, reproduziu o modelo criado pelo regime militar (1964-1985), apenas parcialmente alterado pelo governo de transição. Os três Poderes têm sido instados a dar soluções para os dilemas daí decorrentes, relativos à descentralização associada ao engessamento institucional – traduzida, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, pelo conceito de taxatividade do artigo 144 da Constituição de 1988, a ser objeto de uma definição em diversas ações ainda não julgadas. Importa neste momento, além da definição da taxatividade, estabelecer critérios para o exercício da função policial.

**Palavras-chave:** Assembleia Nacional Constituinte. Constituição de 1988. Segurança pública.

## 1. Introdução

Os trinta anos passados desde a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) (BRASIL, 1988) permitem uma distância interessante para identificar as continuidades e rupturas do texto constitucional em relação ao seu passado, assim como os limites e as possibilidades do texto constitucional em relação ao seu futuro.

Recebido em 21/5/18

Aprovado em 5/6/18

Um balanço destes trinta anos – tanto quanto qualquer estudo em perspectiva diacrônica – abre-se não apenas para o passado, como também para o futuro.

Neste artigo, propomo-nos analisar a construção do regime constitucional de segurança pública com base no modelo adotado em 1988. O tema interessa-nos por dois motivos. Primeiro, pela escassez de estudos sobre a segurança pública sob viés constitucional, decorrência de um fechamento próprio do espírito de corpo dos órgãos policiais (OLIVEIRA JUNIOR, 2011), de uma orientação penal-judiciária dos currículos das faculdades de Direito (LIMA, 2010) e de uma tardia criação de campo de saberes sobre a segurança no Brasil (LIMA; BUENO; MINGARDI, 2016). Em que pese terem os constituintes, pela primeira vez, inserido um capítulo próprio sobre segurança pública no texto constitucional, há ainda, como disse o ministro Gilmar Mendes, “um tipo de política constitucional que precisa ser definida” (BRASIL, 2011, p. 38). Segundo, em virtude da existência, na Assembleia Nacional Constituinte (ANC), de uma dinâmica própria de constitucionalização que alçou textos da legislação ordinária ao âmbito constitucional. O resultado é uma forma de interpretação nas esferas legislativa e judicial que, inversamente, analisa a CRFB à luz da legislação ordinária. Essa dinâmica pode ser percebida no processo de criação e efetivação do capítulo sobre segurança pública: as regras infraconstitucionais do regime de 1964-1985 foram transcritas, com exceções, no texto constitucional, depois novamente transcritas – em alguns casos em sua totalidade, desconsiderando mesmo as exceções constitucionais – na legislação ordinária do período democrático. Suspeitamos, para futuros estudos, de que a dinâmica possa também ser identificada em outras temáticas, tal como

a organização da administração direta e indireta, com repercussões na teoria e na prática constitucional brasileira.

O texto está dividido em três partes. Na primeira, identificaremos as principais mudanças na segurança pública promovidas pelo regime autoritário de 1964 a 1985, em especial a opção por um modelo federalizado e a militarizado. Na segunda, analisaremos os debates da Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e da Segurança da ANC, associando as permanências e as modificações – relativas à federalização e ao controle – à atuação dos grupos de interesse. Na terceira, buscaremos, de modo relativamente inédito, reconstruir o percurso histórico de modificação e interpretação do artigo 144 da CRFB, analisando os desafios pendentes para uma definição democrática e constitucional do regime institucional da segurança pública.

## **2. Premissas: breve descrição do modelo legado pelo regime militar**

As principais reformas na organização da segurança pública ocorreram durante o regime militar, particularmente entre 1967 e 1970. Até então, a segurança pública era matéria de competência estadual e de organização preponderantemente civil. Segundo a Constituição de 1946 (BRASIL, 1946), cabiam à União a defesa externa e a organização das Forças Armadas, ao passo que incumbia aos Estados a defesa interna e organização das polícias. O interesse pelo tema ressurgiu por influência da Doutrina de Segurança Nacional (DSN), que expandiu o conceito original de *inimigo* para incluir não apenas o estrangeiro, mas também o *nacional propagador de ideologias exógenas* infiltrado na sociedade (COIMBRA, 2000). Defender a sociedade,

uma atribuição tipicamente policial, passou a ser responsabilidade das Forças Armadas.

Naqueles anos, portanto, a segurança foi (a) federalizada e (b) militarizada por uma série de atos normativos, (c) os quais foram apenas parcialmente revogados durante a redemocratização. Por federalização (OLIVEIRA, 1976), entendemos o processo de tomada do controle da matéria pelo governo federal. A direção e o controle foram absorvidos pela esfera federal, ainda que a manutenção e a execução direta tenham sido mantidas em mãos dos Estados. Por militarização entendemos o processo de espelhamento das polícias em relação ao modelo militar, uma consequência da simbiose então existente entre governo federal e Forças Armadas.

Inicialmente, o governo instituiu mecanismos de controle federal informal, como o aval para os nomes indicados às secretarias de segurança pública, condição para a posse de governadores (SALLUM JUNIOR, 1996). Em seguida, uma sequência de decretos-leis modificou a estrutura formal: (i) criou a Inspeção Geral das Polícias Militares (IGPM) (Decreto-lei nº 317/1967) (BRASIL, 1967), responsável pela normatização, orientação e fiscalização das polícias militares em todo o País, destinada, nas palavras do inspetor general de brigada Augusto Pereira, a ser o “elo entre a federação e os Estados” que garantiria a execução nos marcos da DSN (SÃO PAULO, 1969a); (ii) exigiu aceite do ministro da Guerra para a nomeação de secretários de segurança (Decreto-lei nº 317/1967); (iii) deu *status* militar ao cargo de comandante das polícias militarizadas (Decreto-lei nº 11/1966, Decreto nº 57.775/1966) (BRASIL, 1966a, 1966b), determinando também que fossem nomeados generais, apenas excepcionalmente membros da corporação em último grau da carreira, mediante aceite da IGPM (Decreto-lei nº 317/1967), exigência intensificada, a seguir, para aceite do ministro do Exército (Decreto-lei nº 667/1969) (BRASIL, 1969a); (iv) determinou ainda a participação das Forças Armadas no planejamento, execução operacional, definição de material bélico e localização das unidades policiais militares (Decreto nº 66.862/1970) (BRASIL, 1970). O resultado, além de uma possível padronização nacional, foi a criação de uma dupla cadeia de comando das polícias entre os governadores e as Forças Armadas, que na ditadura se resolvia em favor da última.

É interessante notar que esse processo de federalização foi também de burocratização, que instituiu mecanismos mais gerais de coordenação, aparelhamento e controle no âmbito estadual. Tomando como exemplo o caso de São Paulo, cujo governo ampliou a remuneração e o número de cargos da polícia militar paralelamente à sua criação (Decretos-leis estaduais nºs 218/1970 e 141/1969) (SÃO PAULO,

1969b, 1970b), criou a delegacia geral da polícia civil para coordenação (Decreto estadual nº 52.213/1969) (SÃO PAULO, 1969c), criou o departamento estadual de polícia científica (Decreto estadual nº 5.821/1975) (SÃO PAULO, 1975), deu critérios técnicos para distribuição de efetivos da polícia civil (Decreto estadual nº 52.213/1969) e permitiu a remoção por interesse público apenas para agentes, não para delegados, uma vitória corporativa da nascente associação de delegados (Lei estadual nº 207/1979) (SÃO PAULO, 1979). Também organizou alguns órgãos de controle. Até 1964 as investigações de infrações de conduta de policiais ocorriam de modo descentralizado e assistemático, pelo serviço disciplinar de polícia (Decreto estadual nº 25.440/1956 e Lei estadual nº 199/1948) (SÃO PAULO, 1948, 1956), pelas comissões de correição para a polícia civil e pelos conselhos de disciplina para a Força Pública (SÃO PAULO, 1967). Em 1968, o governo estadual criou a corregedoria geral de polícia, para investigar as infrações que envolviam membros de mais de uma organização policial e que não poderiam, portanto, ser adequadamente investigadas por órgãos de controle internos. E em 1977 criou a corregedoria de polícia civil, para centralizar as sindicâncias referentes a membros da polícia civil, a qual oscilou, porém, entre uma vinculação ao secretário de segurança pública e o delegado geral de polícia, indicando, na realidade, disputas internas por autonomia do órgão policial (Lei Orgânica da Polícia de São Paulo e Decretos estaduais nºs 49.884/1968 e 52.213/1969) (SÃO PAULO, 1968, 1969c).

Esses elementos de organização da burocracia policial, embora elogiáveis, eram insuficientes em ao menos dois sentidos. Primeiro, reduziam-se a um modelo de “maçãs podres”, que buscava identificar e responsabilizar internamente os desvios individuais inaceitáveis. Dessa forma, não previam um sistema de controle integrado, com órgãos de controle interno e externo, nem desenvolviam incentivos institucionais para a adequação de toda corporação ao Estado de direito. Segundo, porque conviveram com a sistematização da repressão e tortura, seja por meio de órgãos clandestinos, como Operação Bandeirantes e os DOI-CODI, que tinham participação dos órgãos policiais, seja por medidas polêmicas como gratificações por ato de bravura (Lei estadual nº 207/1979), que incentivavam operações de combate e haveriam de ser, nos anos 1990, bastante criticadas pelos impactos negativos no aumento da violência policial.

Os diplomas normativos federais previam também a militarização da segurança: (i) ampliaram o escopo de atuação das polícias para a persecução de “atividades subversivas, terrorismo e ações de bandos armados nas guerrilhas rurais e urbanas” (Decreto nº 66.862/1970) (BRASIL, 1970); (ii) atribuíram às polícias militarizadas a competência para o

policimento ostensivo, que se faz nas ruas em contato direto com a população (Decreto-lei nº 317/1967 e Decreto nº 1.072/1969) (BRASIL, 1969b); (iii) e, principalmente, determinaram a extinção das guardas civis e a criação de polícias militares em todos os Estados (Decreto nº 1.072/1969).

A militarização foi um processo de amadurecimento interno às Forças Armadas. Tomando novamente como exemplo o Estado de São Paulo, até 1964 o policiamento ostensivo era exercido prioritariamente pela Guarda Civil, que detinha a atribuição de policiamento dos grandes centros urbanos, deixando à Força Pública o policiamento do interior do Estado, das áreas adjacentes aos quartéis e das situações de conflito que requeriam polícia de choque (BATTIBUGLI, 2006, p. 53; SYLVESTRE, 1985). Em 1967, embora o policiamento ostensivo tenha sido entregue à Força Pública, permaneceu não exclusivo (Decreto-lei nº 317/1967). Em consulta, o próprio II Exército informou que não caberia falar em exclusividade a favor das polícias militarizadas (SYLVESTRE, 1985), o que se explica, possivelmente, pela grande reação das guardas civis, que, no Estado de São Paulo, mobilizaram esforços em negociações na Assembleia Legislativa durante a elaboração da Constituição Estadual e da Lei Orgânica de Polícias. Somente em 1969 a exclusividade foi definida, de modo impositivo e verticalizado, superando tratativas que ocorriam entre as organizações no âmbito estadual (Decreto nº 1.072/1969). Poucos meses depois foi criada a Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP), resultante da fusão da Guarda Civil com a Força Pública, com notória prevalência da última (Decreto-lei estadual nº 217/1970) (SÃO PAULO, 1970a).

O processo de redemocratização do País atingiu apenas parcialmente o sistema de segurança pública.

Primeiro porque as críticas à arbitrariedade do regime militar concentraram-se na repressão política a seus opositores, promovida pelos órgãos de tortura clandestinos (PINHEIRO, 1991). Tais críticas estenderam-se em grau apenas reduzido à repressão violenta e cotidiana dos órgãos policiais, fossem ou não militarizados, algo que pode ter origem numa naturalização da violência própria da sociedade brasileira (BENEVIDES, 1983), mas que foi intensificada pela coincidência temporal, nos anos 1980, entre o fim do regime militar, a grave crise econômica e social e o aumento expressivo das taxas de criminalidade, em especial do roubo e do homicídio (CALDEIRA, 2000).

Segundo porque as críticas ao sistema de segurança pública concentraram-se nos malefícios da federalização, decorrência de uma aversão social ao autoritarismo que foi ressignificada, muito pelo fortalecimento dos governadores após as eleições de 1982, como aversão à concentra-

ção de poderes na esfera federal (SALLUM JUNIOR, 1996). Uma nova leva de diplomas legais, portanto, devolveu aos governadores a competência para a direção e o controle das polícias estaduais: (i) definiu que o oficial do Exército em exercício na função de comandante da PM passaria à disposição dos governadores pelo prazo de dois anos (Decreto nº 82.020/1978) (BRASIL, 1978); (ii) determinou que o exercício do comando das PMs fosse atribuído preferencialmente a oficial da ativa do último posto da corporação (Decreto-lei nº 2.010/1983) (BRASIL, 1983); e (iii) restringiu o controle direto do Exército às operações de defesa interna e defesa territorial, como convocação de guerra e calamidade pública (Decreto nº 88.777/1983) (BRASIL, 1983c).

Tal devolução, no entanto, manteve dispositivos que autorizaram a permanência ou retomada de um controle pelas Forças Armadas: (i) vinculou o comando da Polícia Militar ao comando do Exército em casos de perigo à ordem pública (Decreto nº 88.777/1983); (ii) incluiu a Polícia Militar, em “seus aspectos de organização, legislação, efetivos, disciplina, ensino, adestramento e material bélico”, no sistema de informações do Exército (Decreto nº 88.777/1983); e (iii) rescindiu, pouco antes da posse dos governadores de oposição, os convênios que compartilhavam com as polícias estaduais a competência para repressão política, formalmente atribuída às polícias federais, não sem antes, porém, enviar aos órgãos federais, que estavam fora do alcance da oposição política, o arquivo e o pessoal antes alocados nos Estados (GÓES, 1998; BRASIL, 1983b).

Os limites dessa forma de redemocratização são bem explicados por Arretche (1996), que observa que a gestão democrática é definida pela vinculação a princípios democráticos, independentemente do nível de governo. A descentralização não foi acompanhada de reformas estruturais, já que mesmo as tentativas de alguns governadores de oposição, como André de Franco Montoro em São Paulo e Leonel Brizola no Rio de Janeiro, tiveram sucesso limitado. No caso de São Paulo, o ambicioso projeto de Montoro para a segurança pública divulgado na campanha eleitoral foi adaptado e mitigado logo após a posse.<sup>1</sup> Substituiu as medidas de reforma das corregedorias – que alcançariam os integrantes na ativa – por medidas de reformas do currículo e da estrutura das academias de polícia, que alcançariam de modo mais intenso apenas os futuros membros. Omitiu quaisquer medidas de *vetting* – expurgo de

---

<sup>1</sup> O projeto identifica seis áreas prioritárias: estrutura da polícia civil, controle e saneamento, condições de trabalho, combate à criminalidade, soluções federais e novos rumos para a polícia militar (MINGARDI, 1992). Previa medidas para as prisões para averiguação, controle excessivamente burocrático, o despreparo na investigação e ineficiência da existência de duas polícias. Destacavam-se o fortalecimento da corregedoria, as medidas de “inteligenciamento”, o fim da tortura nas investigações e a estabilidade para delegados.

oficiais envolvidos em práticas de repressão – em nome da eficiência da administração e, provavelmente, da pacificação de conflitos internos.<sup>2</sup> Também não foi capaz de reequipar as polícias e reduzir a defasagem salarial, que seria postulada em 1988 por meio de inédita greve da PMESP, tendo em vista as limitações orçamentárias decorrentes da crise econômica. A falta de apoio, que pode ser medida pelas sucessivas trocas de secretários de segurança durante o governo (MINGARDI, 1992, p. 152), levou ao abandono do projeto. Dessa forma, as reformas da redemocratização restringiram-se à descentralização.

### 3. O modelo adotado pela Constituição de 1988

Essa breve descrição do modelo de segurança criado pelo regime militar, apenas parcialmente alterado durante a redemocratização, é pressuposto para compreender o sentido e os limites do modelo de segurança instituído pela CRFB.

A ANC só pode ser adequadamente entendida no contexto da transição, no processo de influências recíprocas de dissolução do regime militar, de mudança de regime político e de criação de uma sociedade democrática. Por certo, a agenda constituinte é complexa e multifacetada e não se esgota nos dilemas transicionais de opção por um novo regime político-jurídico. A ANC, em particular, adquiriu uma dinâmica própria que a afastou dos arranjos da transição em sua fase inicial, rumando de uma *liberalização* controlada para uma *democratização* disputada (SALLUM JUNIOR, 1996). Também produziu uma dinâmica nova que transmitiu à Nova República, tanto pelo rearranjo formal das instituições como pelo realinhamento dos grupos políticos (GOULART, 2013). Ainda assim, a ANC foi limitada e até certo ponto condicionada por seu ponto de partida: a transição de um regime autoritário.

Isso é particularmente relevante para o campo da segurança pública. A ANC não produziu um novo modelo de segurança: tendo como ponto de partida as regras existentes, aprimoradas por um debate público qualificado, ela constitucionalizou o modelo anterior. Conferiu os atributos de supremacia e rigidez constitucional às regras criadas pelo regime militar, parcialmente modificadas, somente no que se refere à descentralização federativa, pelos governos de transição. Cristalizou um modelo

---

<sup>2</sup>Nas palavras do então governador: “Na situação de penúria, o Conselho não poderia prescindir de nenhum policial, portanto ele não passaria sua administração vasculhando o passado, mas queria que todos, os bons e os que foram maus, tivessem uma oportunidade de concorrer conosco para o bem comum [...] o passado só seria questionado emergencialmente” (MINGARDI, 1992, p. 99).



problemático, pois a um só tempo descoordenado e engessado; omissivo no que se refere às competências do governo federal e aos mecanismos de controle e responsividade; excessivamente detalhado e, assim, proibitivo, no que se refere à capacidade de os Estados adaptarem o arranjo às suas especificidades e interesses; reducionista na concepção de um sistema de segurança jurídico-penal, adstrito às funções de prender-julgar-punir, que pouco se atém às funções político-administrativas e à necessária articulação institucional entre os seus integrantes.

Esse resultado explica-se pela participação dos grupos de interesse na ANC, os quais estrategicamente orientaram sua atuação por demandas históricas, buscando consolidar posições adquiridas no período anterior e conquistar novas prerrogativas então disputadas pelos diversos órgãos de segurança. A atuação estratégica, que é parte do jogo político, ao ser conjugada com o jogo constitucional, obteve efeitos diferenciados na ANC. Seria ingênuo idealizar um espaço de deliberação política que não fosse formado no embate de distintos interesses e visões de mundo. Seria também ingênuo, porém, não reconhecer que alguns interesses obtiveram naquele momento uma vitória diferenciada porque qualificada pela rigidez constitucional. À época, o jornal *Folha de S.Paulo* revelou seu incômodo com o que denunciava ser o perigo do corporativismo, afirmando: “Não se pode fazer do arranjo institucional democrático do país um veículo para consagrar, com a aura inatingível do texto constitucional, mecanismos que atendam a alguns em detrimento dos interesses de todos” (FOLHA DE S.PAULO, 1986). Independentemente do acerto do texto final – se atendia apenas ao interesse de alguns ou se era benéfico também ao restante da sociedade –, o fato é que o detalhamento, que aqui problematizamos, decorreu de uma atuação organizada e de um debate restrito às corporações policiais.

O fechamento do debate público relativo à segurança não é uma exclusividade do Brasil. Organizações policiais são dotadas de um tradicional *espírito de corpo*, moldado, entre outros elementos, pela exposição compartilhada a situações de conflito, pela desvalorização social do policial, pela repetição de medidas simbólicas de autoafirmação (uniformes e fardas, passagens de comando, formaturas), as quais influenciam as expectativas do público e produzem uma visão de que “só o policial é capaz de entender o serviço de polícia” (BITTNER, 1970 apud OLIVEIRA JUNIOR, 2011, p. 79). Para o Brasil, porém, é possível dizer que foi particularmente intenso, em decorrência de uma prática institucional histórica de insulamento social das políticas de segurança (ROCHA, 2013), que ia da inexistência de um sistema de controle externo (GUERRA, 2016) à pouca sistematização das informações

e estatísticas, seja por preferência de uma organização insulada, seja por resistência ao ônus político do reconhecimento da insegurança (LIMA, 2005).

O tema foi deixado à Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e da Segurança, parte da Comissão de Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições, que reunia majoritariamente os representantes dos órgãos militares e de segurança e facilitava, assim, a composição dos votos (FONTOURA; RIVERO; RODRIGUES, 2009, p. 193). Das audiências públicas organizadas, participaram 22 convidados, dos quais 21 se vinculavam às organizações policiais ou às Forças Armadas e apenas Márcio Thomas Bastos, presidente da OAB, exclusivamente era ligado à sociedade civil.

Entre os participantes, a Associação Nacional dos Delegados de Polícia (ADEPOL) conquistou a limitação da carreira de delegado a bacharéis e a confirmação da competência para a investigação e inquérito policial (art. 144, § 4º, da CRFB), mas teve restringida a sua atribuição de determinar autonomamente a prisão, uma das alterações mais importantes no campo da segurança pública após 1988 (LIMA; BUENO; MINGARDI, 2016). A limitação da carreira a bacharéis em Direito foi defendida à época como forma de profissionalização e contenção da ingerência política na polícia, em argumentação que equiparava delegados e magistrados para aquela e outras prerrogativas. Atualmente, recebe críticas de alguns autores por considerarem-na insuficiente para a criação de redes de saber profissional e reducionista quanto às muitas funções de administração da segurança para além do processo penal (BONELLI, 2003). A competência para a condução do inquérito policial foi defendida em face das críticas de policiais militares, que denunciavam abuso de poder e sugeriam o compartilhamento da função de investigação (BRASIL, 1987d, p. 105), contra críticas de membros do Ministério Público, que pediam a ampliação do conceito de investigação, assim como contra propostas de criação de juizados de instrução criminal em que atuariam juízes em supervisão aos delegados. Esta última proposta foi rejeitada também por representantes da magistratura nacional, segundo os quais não existiriam juízes em número suficiente nem candidatos aptos a integrar a carreira (MAGALHÃES, 1987).

Os representantes das polícias militares conquistaram sua própria sobrevivência institucional, bem como a confirmação da competência exclusiva para o policiamento ostensivo (art. 144, § 5º, da CRFB). O anteprojeto da Comissão Afonso Arinos havia proposto desmilitarizar as polícias, entendendo que o policiamento deveria ser atividade eminentemente civil. Em reação à perspectiva de sua extinção, o vasto

contingente de policiais militares, estimado à época em 500 mil integrantes (JORNAL DO BRASIL, 1988), organizou encontros, elaborou documentos e enviou milhares de cartas à ANC. Puderam, dessa forma, reverter o resultado e confirmar a exclusividade para o policiamento ostensivo. Restaram divergências apenas sobre o grau de vinculação às Forças Armadas. Repetindo a fórmula anterior “forças de reserva do Exército”, encontraram um meio caminho entre as demandas de inclusão dos militares no sistema de segurança e a preocupação, demonstrada dentre outros por Márcio Thomas Bastos e pelo deputado Roberto Brandt, sobre a particular excepcionalidade da situação a autorizar a tal intervenção, cabível apenas em estado de sítio ou estado de defesa (BRASIL, 1987b, p. 57) ou “tão excepcional que até então nunca teria ocorrido” (BRASIL, 1987a, p. 44).

Por sua vez, o Ministério Público, que na década anterior se alçara à condição de responsável pela tutela de direitos coletivos e difusos (MACIEL; KOERNER, 2014), tornou-se a escolha natural para a entrega do controle externo das polícias. A atribuição, que foi relativamente pacífica, superou outras propostas, consideradas possivelmente ineficientes, como a elaborada pela Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) para a criação de *ombudsman* ou procuradorias do povo (COMPARATO, 2005; BRASIL, 1981), órgãos de controle que teriam a participação da sociedade civil. Somente nos anos 1990 órgãos com esse perfil, como as ouvidoras de polícia, começaram a ser progressivamente implantados no Brasil. Outras demandas relevantes do Ministério Público, como a desvinculação do Poder Executivo e a equiparação com a magistratura, foram conquistadas com derrotas parciais e concessões, a exemplo da indicação do Procurador-Geral pelo chefe do Poder Executivo e da perda das prerrogativas de exercício da advocacia e de atividades político-partidárias (COMPLOIER, 2015).

Por fim, quanto à repartição federativa, a ANC reproduziu a orientação definida no início da transição política – a descentralização – intensificada por uma exclusão mais acentuada do governo federal. Mesmo propostas de criação de um órgão de uniformização, anunciadas por um representante da ADEPOL, foram rejeitadas ainda na subcomissão sob o argumento, anunciado pelo deputado Ottomar Pinto, de que contrariaria o princípio da autonomia federativa, que a ANC estaria “lutando para preservar” (BRASIL, 1987c, p. 96). Restou à União a previsão de lei nacional, nunca elaborada, para disciplinar a organização e o funcionamento dos órgãos de segurança pública (art. 144, § 7º, da CRFB). Restou aos municípios a previsão de guardas municipais destinadas não ao policiamento ostensivo, mas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei (art. 144, § 8º, da CRFB).

O resultado dessas negociações foi o modelo desenhado no art. 144 da CRFB. Com poucas alterações e concessões, principalmente relativas ao Ministério Público, o modelo é a constitucionalização do regramento anterior. Detalhou as atribuições das organizações policiais que haviam sido definidas pela legislação ordinária durante o regime militar. E repassou a competência material aos Estados, conforme a legislação do período de transição, à exceção da excepcional previsão “forças de reserva do Exército”.

Note-se que já à época existia nesse modelo alguma contradição, a tomar pela fala do deputado Roberto Brandt: “Gostaria que a nova Constituição [...] reservasse aos Estados o poder de reorganizá-las livremente e determinar os seus objetivos em função da prioridade que cada população estadual atribui à segurança dos seus indivíduos” (BRASIL, 1987a, p. 44)<sup>3</sup>. Estando as prerrogativas esmiuçadas, poderiam os Estados criar novos órgãos de segurança pública ou modificar-lhes as competências? Ainda, quais seriam as responsabilidades da União e dos Municípios?

#### **4. As tentativas de reformulação do modelo constitucional após 1988**

Os desafios desse modelo de repartição federativa, que combina descentralização e engessamento, foram sentidos nos anos seguintes. No âmbito executivo, depois da promulgação da CRFB, o governo federal retirou-se do campo das políticas de segurança, deixando para os Estados o ônus da administração. Iniciou um processo de retomada de responsabilidades no governo de Fernando Henrique Cardoso, por meio do Plano Nacional de Segurança Pública e do Fundo Nacional de Segurança Pública, seguido e intensificado no governo Luiz Inácio Lula da Silva pelo Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci). Optou-se por planos que atribuíam à União o papel de fomento, selecionando e financiando projetos com base em critérios nacionais para serem executados em cooperação entre os entes federativos. Os limites do fomento, no entanto, podem ser sentidos pelos poucos resultados duradouros dos projetos – que receberam cerca de R\$ 3,5 bilhões entre os anos de 2007 e 2010 – para a reorganização da segurança após o seu abandono, durante o governo de Dilma Rousseff (CERQUEIRA et al., 2017; SOARES, 2007).

---

<sup>3</sup> Debate semelhante foi travado entre o representante da OAB Marcio Thomas Bastos e o deputado constituinte Ottomar Pinto (BRASIL, 1987b, p. 57).

Embora não tenham tido sua competência detalhada no texto constitucional, também os Municípios foram ao longo das últimas décadas pressionados para a atuação no setor. De acordo com Peres, Bueno e Tonelli (2016, p. 38), os gastos municipais na segurança passaram de 0,03% em 2000 para 0,08% do PIB em 2015. Da mesma forma, porém, sem coordenação nacional ou regional, sobrepondo-se às polícias militares e espelhando em instituição civil o modelo militarizado de policiamento ostensivo, vem obtendo resultados limitados e de constitucionalidade discutível (PERES; BUENO, 2013).<sup>4</sup>

No âmbito legislativo, somente na Câmara dos Deputados foram apresentadas mais de 180 propostas de emendas à constituição destinadas a alterar o artigo 144, das quais 92 ainda estão em tramitação. Dentre elas estão as que alteram o rol de agentes e órgãos de segurança previstos no texto constitucional, decorrência da defesa da carreira por seus integrantes, tais como as propostas de (i) inclusão dos agentes de trânsito (PEC nº 398/2017) (BRASIL, 2017c), (ii) inclusão das guardas municipais, que equipara, inclusive, o seu regime de previdência aos dos policiais civis e militares (PEC nº 275/2016) (BRASIL, 2016), (iii) criação da Polícia Portuária Federal (PEC nº 450/2005) (BRASIL, 2005) e (iv) criação de corpos de segurança socioeducativa para a segurança dos estabelecimentos de adolescentes infratores (PEC nº 365/2017) (BRASIL, 2017b). Há também as propostas que alteram o rol de órgãos com o objetivo de intensificar a participação do governo federal, como as de (i) criação – permanente, uma vez que existe como programa temporário – da Força Nacional de Segurança Pública (PEC nº 195/2012) (BRASIL, 2012b); e (ii) criação da Guarda Nacional Brasileira (PEC nº 534/2002) (BRASIL, 2002a).

Estão também propostas que buscam alterar diretamente o regime de repartição federativa, tais como as de: (i) federalização das polícias, que incorpora as polícias civis estaduais à polícia federal e unifica as polícias militares estaduais em uma polícia militar da União (proposta jocosamente apelidada por seus opositores de “PEC da Coreia do Norte”) (PEC nº 6/2017) (BRASIL, 2017a); (ii) inclusão da garantia da segurança pública entre as competências comuns da União, Estados, Distrito Federal e Municípios e a da legislação sobre segurança pública entre as

---

<sup>4</sup>Em comparação com as políticas de saúde e de educação, as quais, por uma série de motivos, como a existência de redes de saber especializados (LIMA; BUENO; MINGARDI, 2016) e a vinculação de receitas orçamentárias, ao longo dos últimos trinta anos foram organizadas em um sistema nacional, que delimitou atribuições e construiu parâmetros para a distribuição de recursos e para a avaliação dos resultados, nada semelhante ocorreu com a política de segurança pública (PERES et al., 2014). Existe ainda hoje um vácuo regulatório quanto à organização das polícias no país sobre elementos fundamentais como a definição nacional de estrutura e gastos mínimos, a formação básica, os protocolos de atuação e os protocolos de registro de informações.

competências concorrentes da União, Estados e Distrito Federal (PEC nº 33/2014) (BRASIL, 2014a); e (iii) criação de um Fundo Nacional de Desenvolvimento da Segurança Pública, aprovada no Senado Federal (PEC nº 24/2012) (BRASIL, 2012a).

Por fim, há as propostas que visam a alterar estruturalmente o modelo de policiamento adotado pela CRFB, dentre as quais se destaca a PEC nº 51/2013 (BRASIL, 2013), em debate na Comissão de Constituição e Justiça do Senado. Na defesa de seu idealizador, a PEC pretende: desmilitarizar a polícia militar, reorganizando-a em modelo civil sem vínculos com as Forças Armadas; retirar a dupla porta de entrada para as carreiras policiais, garantindo aos agentes a oportunidade de promoção numa carreira única; instituir um ciclo completo de trabalho policial (preventivo, ostensivo, investigativo), repartido entre as organizações por critérios funcionais ou criminais, conforme a legislação estadual; definir as competências dos Municípios; expandir as competências da União para uniformização da produção de dados e da formação policial; e, ainda, definir e institucionalizar o controle externo por meio de ouvidorias de polícia com a participação da sociedade civil (SOARES, 2007).

A intensa conflituosidade do tema, elevado pelo constituinte à política constitucional, não ficou distante do Poder Judiciário e do STF. Entre as tentativas de reformulação levadas à Corte nos últimos trinta anos destacam-se as ADIs 236, 1.182 e 2.827 (BRASIL, 2001, 2006, 2011). Em 1992, o governador do Estado do Rio de Janeiro ajuizou ADI contra a previsão da constituição estadual que criava uma polícia penitenciária (art. 180 da Constituição Estadual do Rio de Janeiro) (RIO DE JANEIRO, 1989), sob o argumento de que o rol de órgãos de segurança pública previsto pela CRFB seria exaustivo (BRASIL, 2001). Pediu e teve concedido o provimento cautelar para suspensão dos efeitos, alegando que os conflitos entre as organizações comprometiam a manutenção da ordem pública, uma vez que os postulantes da polícia penitenciária, ao verem negados benefícios próprios de carreiras policiais, reagiram demonstrando insatisfação e ameaça de paralisação de serviços (BRASIL, 2001, p. 61).

Essa foi a primeira ação em que o Supremo Tribunal Federal (STF) discutiu o quadro institucional de segurança pública produzido pela CRFB. À época, o STF ainda não se manifestara sobre os limites do poder constituinte decorrente (BRASIL, 2001, p. 20); por isso, o debate concentrou-se sobre a autonomia dos Estados para a auto-organização. Assim, de um lado, o governador do Rio de Janeiro elogiou “como Suprema Corte vinha freando os excessos dos constituintes estaduais” (BRASIL, 2001, p. 4). De outro, a Assembleia Legislativa defendeu-

se, alegando atuar conforme a CRFB ao considerar as “peculiaridades, perspectivas e demandas do Estado” (BRASIL, 2001, p. 6), as quais, no caso, correspondiam a uma situação penitenciária calamitosa. No mesmo sentido, o Ministério Público expôs em seu parecer as posições doutrinárias que oscilavam entre o reconhecimento de uma autonomia restrita – particularmente em relação aos princípios de estrutura e pré-ordenação dos Estados (HORTA, 1964 apud BRASIL, 2001, p. 11) – e o reconhecimento de uma autonomia ampla, em decorrência da rejeição, pelo texto constitucional, da figura da *adaptação* das cartas estaduais à federal, tal como prevista pela Constituição de 1967 (OLIVEIRA, 1988 apud BRASIL, 2001, p. 16).

O relator e autor do voto vencedor, ministro Octávio Gallotti, sem adentrar em pormenores doutrinários relativos ao poder constituinte decorrente, argumentou que a CRFB, ao se referir expressamente a dois órgãos estaduais, a polícia civil e a polícia militar, demonstrou intenção de se ver reproduzida nas constituições estaduais. Seria “vício irretorquível”, assim, excluir, acrescentar ou modificar os órgãos de segurança naquela previstos (BRASIL, 2001, p. 37).<sup>5</sup> Como complementaria, de modo expresso, o ministro Carlos Velloso, o elenco da CRFB seria taxativo (BRASIL, 2001, p. 44).

Foram vencidos os ministros Moreira Alves, Marco Aurélio, Paulo Brossard e Sidney Sanches. O ministro Marco Aurélio sustentou não existir ofensa direta à CRFB, uma vez que o gênero “polícias civis”, previsto no art. 144, § 4º, da CRFB incluiria a polícia civil estadual e a polícia penitenciária, ambas organizações de

natureza civil. É de se notar, porém, conforme lembrou o ministro Sepúlveda Pertence, que mesmo tal polícia penitenciária de natureza civil, a seguir a literalidade da previsão constitucional, poderia apenas exercer o policiamento judiciário, jamais o policiamento ostensivo intramuros.

Os demais demonstraram seu incômodo com os resultados da declaração de inconstitucionalidade, algo que pode ser medido pela forma “consequencialista” com que argumentaram. Assim expressou o ministro Moreira Alves, contrapondo-se à afirmação do ministro relator Gallotti, para quem a reconhecida situação penitenciária poderia ser resolvida com “melhor treinamento e remuneração compatível”: a extinção da polícia penitenciária acaba por “enfraquecer o policiamento dentro dos presídios, onde ele, aliás, se faz mais necessário. Não me parece que este enfraquecimento tenha sido querido pela Constituição, que, aliás, a propósito, deveria ter-se restringido às linhas estruturais” (BRASIL, 2001, p. 51).

A existência de um elenco taxativo de órgãos de segurança foi reafirmada em 2005 no julgamento da ADI 1.182 (BRASIL, 2006). Discutia-se ali a inclusão do Departamento de Trânsito entre os órgãos de segurança pública previstos na Lei Orgânica do Distrito Federal. Embora o caso tenha sido solucionado pela constatação de violação formal subjetiva, consistente na usurpação de iniciativa privativa do governador para a matéria de organização administrativa, o ministro relator Eros Grau ao final constatou: “O artigo 144 da Constituição aponta os órgãos incumbidos da segurança pública. Entre eles não está o Departamento de Trânsito. Resta, pois, vedado aos Estados-Membros a possibilidade de estender o rol, que esta corte já afirmou ser *numerus clausus*, para alcançar o Departamento de Trânsito” (BRASIL, 2006, p. 64).

<sup>5</sup>Dos ministros que o seguiram, Ilmar Galvão ofereceu argumento distinto: vício de iniciativa, já que a organização da administração direta seria matéria de competência privativa do chefe do Poder Executivo (BRASIL, 2001, p. 43).



O tema retornou, ainda, em 2010, no julgamento da ADI 2.827, em que se discutia a inclusão do Instituto Geral de Perícias dentre os órgãos de segurança previstos pela Constituição do Rio Grande do Sul. O requerente, o Partido Social Liberal, pedia a declaração de inconstitucionalidade da Lei Orgânica e da Lei Complementar que haviam detalhado as suas competências. Em defesa, a Assembleia Legislativa e o governo do Estado sustentaram ser “inadmissível a interpretação no sentido de que os Estados não podem criar órgão técnico-científico específico para realização de perícias, pelo simples fato de a Constituição não o ter previsto” (BRASIL, 2011, p. 28).

O ministro relator Gilmar Mendes, seguindo a orientação jurisprudencial anterior, deu provimento parcial para declarar a inconstitucionalidade do artigo da Lei Orgânica estadual que ampliava o rol taxativo do texto constitucional. Manteve, porém, a constitucionalidade do detalhamento de competências e atribuições da Lei Complementar. Seguiu-se um interessante debate sobre os efeitos da exclusão do rol taxativo. Poderia um órgão que não integrasse o sistema de segurança pública exercer ou apoiar as funções de investigação próprias da polícia judiciária? A taxatividade do rol não exigiria também a taxatividade das funções? A solução dos ministros foi dissociar o conceito de polícia judiciária do conceito de investigação:

O Senhor Ministro Ayres Britto – Ou seja, o instituto deixa de figurar dentro da estrutura de segurança e passa a operar *a latere*, ao lado.

O Senhor Ministro Gilmar Mendes (Relator) – Prestando o serviço que presta, tanto a atividade policial como as outras atividades, inclusive administrativa, com seu quadro de pessoal e tudo.

O Senhor Ministro Ayres Britto – O que não impede a polícia civil de fazer perícias, de fazer suas investigações.

O Senhor Ministro Ricardo Lewandowski – Curiosamente eu estava aqui consultando a internet e verifiquei que o Instituto de Criminalística, que é um instituto assemelhado, em São Paulo, faz parte da estrutura da Polícia Civil local.

A Senhora Ministra Carmen Lúcia – Na Polícia Federal também nós temos o Instituto de Criminalística.

O Senhor Ministro César Peluso (Presidente) – Mas não é exclusivo.

A Senhora Ministra Carmen Lúcia – Aqui não é exclusivo.

O Senhor Ministro Ricardo Lewandowski – Aqui não é exclusivo, mas nada impede, a mim me parece, que...

O Senhor Ministro César Peluso (Presidente) – Não é uma atividade exclusiva da polícia judiciária.

O Senhor Ministro Gilmar Mendes (Relator) – Não é atividade.

O Senhor Ministro César Peluso (Presidente) – Atende ao Judiciário, diretamente. Atende ao Ministério Público, diretamente. Pode até atender a interesses particulares, em certas circunstâncias.

O Senhor Ministro Gilmar Mendes (Relator) – À Administração Pública como um todo. Serviço de identificação, a rigor, interessa a todos (BRASIL, 2011, p. 36).

Pela leitura do texto constitucional é possível distinguir duas funções para a polícia civil: a polícia judiciária e a apuração de infrações penais: a primeira materializada no apoio ao poder judiciário para a execução, entre outros, de mandados de busca e apreensão e mandados de prisão; e a segunda concretizada nos procedimentos ligados à colheita de provas e elementos de informação quanto à autoria e materialidade criminosas (art. 144 da CRFB). A decisão na ADI 2.827 reduziu a amplitude



da segunda função, permitindo a existência de outros órgãos de investigação também para o processo criminal.

Note-se que o debate tinha como pano de fundo a proteção contra demandas corporativistas de equiparação de carreira:

O Senhor Ministro Gilmar Mendes (Relator) – [...].

Agora veja a consequência. Se se admitir que, por decisão do constituinte estadual, no caso do legislador, se possa incluir novos órgãos no âmbito da Polícia Civil, isso terá repercussões inclusive de outra índole, de natureza salarial.

De alguma forma, nós estamos vivenciando este quadro, ora falado na tribuna, no Congresso Nacional, o que pode se configurar um *bypass* da própria iniciativa legislativa. Hoje, fazem-se essas emendas constitucionais para se fazerem as equiparações, quer dizer, se começamos a listar órgãos outros como órgãos de segurança pública, em nome deste poder de conformação no âmbito estadual, muito provavelmente isso terá repercussão até mesmo no que diz respeito à organização de carreira.

A Senhora Ministra Carmen Lúcia – Podem criar outros órgãos também que nada tem a ver com a atividade fim (BRASIL, 2011, p. 36-37).

Minoritário, o ministro Marco Aurélio, reformando seu entendimento na ADI 236, passou a sustentar a inexistência de um rol institucional taxativo previsto na CRFB. Taxativas seriam as funções, tal como a apuração das infrações criminais, salvo as militares, que delimitariam o quadro dentro do qual o Estado poderia reorganizar, com maior autonomia, os seus órgãos. O ministro distinguia, por isso, o caso do precedente invocado – a ADI 1.182 –, já que naquela oportunidade foi debatida a inclusão de um departamento de trânsito, atribuição não prevista no art. 144 da CRFB (BRASIL, 2011, p. 39).

Além dos casos reconhecidos pela jurisprudência do STF, há outros ainda em debate. Na ADI 2.575 (BRASIL, 2014b), de relatoria do ministro Dias Toffoli, começou-se a discutir a constitucionalidade da criação, pela Constituição do Estado do Paraná, de uma polícia científica, no rol dos órgãos com competência em matéria de segurança pública. O argumento trazido pelo partido requerente sustentava que a polícia científica não estava incluída entre os órgãos que a CRFB, de maneira taxativa, havia definido como integrante da segurança pública. Em seu voto, Dias Toffoli assentou que não podem os Estados criar novos órgãos de segurança pública; por isso, a fim de preservar a norma, sugeriu a interpretação conforme, de modo a afastar qualquer interpretação que pudesse denotar vinculação a esse órgão entre aqueles que dispõem de competência para a segurança pública (BRASIL, 2014b).

Abrindo a divergência, o ministro Roberto Barroso sustentou que a polícia técnica não poderia integrar outro órgão que não estivesse subordinado à polícia civil. Isso porque a polícia civil, por expressa previsão constitucional, teria a missão de “apuração de infrações penais”, providência que, em seu entender, dependeria da realização de perícias técnicas. Noutras palavras, a subordinação de um órgão a outro decorreria da própria função constitucional da polícia civil (BRASIL, 2014b).

Em resposta, o relator sugeriu uma razão teleológica pela qual seria possível justificar a autonomia do órgão. Ele indicou que uma das reclamações da polícia brasileira seria sua alta taxa de letalidade, sugerindo, assim, que outro órgão, autônomo, poderia auxiliar a exercer uma espécie de controle da atividade policial. O julgamento foi suspenso com um pedido de vista do ministro Teori Zavascki e ainda aguarda o seu desfecho (BRASIL, 2014b).

Embora a discussão sobre a constitucionalidade de uma polícia científica seja, como o próprio relator reconheceu, uma matéria próxima aos precedentes já julgados, há nesse caso clareza sobre a exata controvérsia do desenho institucional da CRFB. É no próprio texto, isto é, no alcance da *função* das polícias que reside, a um só tempo, sua taxatividade e os limites de uma inovação legislativa.

## 5. Repensando o regime constitucional

Sob essa perspectiva, é fácil perceber que as novidades apresentadas pelo texto constitucional de 1988 não fazem remissão a experiências constitucionais passadas, cujo marco era simplesmente a segurança nacional, mas às leis do regime de 1964-1985, que federalizaram e militarizaram a segurança pública. Assim, o Decreto-lei nº 317/1967, que reorganizou

as polícias, dispunha que “as polícias militares, consideradas forças auxiliares, reserva do Exército, serão organizadas na conformidade deste decreto-lei” (BRASIL, 1967). Entre as competências destinadas às polícias estavam:

Art. 2º Instituídas para a manutenção da ordem pública e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, compete às Polícias Militares, no âmbito de suas respectivas jurisdições:

a) executar o policiamento ostensivo, fardado, planejado pelas autoridades policiais competentes, a fim de assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos;

b) atuar de maneira preventiva, como força de dissuasão, em locais ou áreas específicas, onde se presume ser possível a perturbação da ordem;

c) atuar de maneira repressiva, em caso de perturbação da ordem, precedendo o eventual emprego das Forças Armadas;

d) atender à convocação do Governo Federal, em caso de guerra externa ou para prevenir ou reprimir grave subversão da ordem ou ameaça de sua irrupção, subordinando-se ao Comando das Regiões Militares, para emprego em suas atribuições específicas de polícia e de guarda territorial (BRASIL, 1967).

Perceba-se que, a rigor, a única competência mantida pela CRFB foi a de policiamento ostensivo, sem que se faça qualquer referência à forma pela qual será executado. Nas legislações estaduais, no entanto, a polícia militar manteve rigorosamente as mesmas atividades que haviam sido a elas atribuídas pelo Decreto-lei nº 317. Na Lei nº 16.575/2010 (PARANÁ, 2010), do Estado do Paraná, por exemplo, as competências de prevenção e repressão foram expressamente mantidas. Mais preocupante, porém, tem sido a manutenção de um regime disciplinar reproduzido à seme-

lhança do concebido para o Exército. Com efeito, o regime disciplinar estabelecido pelo Decreto-lei – que se manteve nas alterações posteriores – previa, em seu art. 17, que “as polícias militares serão regidas por Regulamento Disciplinar redigido à semelhança do Regulamento Disciplinar do Exército e adaptado às condições especiais de cada Corporação” (BRASIL, 1967).

A principal controvérsia sobre a natureza militar das polícias reside precisamente na estrutura disciplinar de comando que se caracteriza, nos termos do Regulamento Disciplinar do Exército, pela “rigorosa observância e o acatamento integral das leis, regulamentos, normas e disposições traduzindo-se pelo perfeito cumprimento do dever por parte de todos e de cada um dos componentes do organismo militar” (art. 8º do Decreto nº 4.346, de 26 de agosto de 2002) (BRASIL, 2002b). O estrito cumprimento das ordens significa, por sua vez, que “cabe ao subordinado, ao receber uma ordem, solicitar os esclarecimentos necessários ao seu total entendimento e compreensão” e “quando a ordem contraria preceito regulamentar ou legal, o executante poderá solicitar a sua confirmação por escrito, cumprindo à autoridade que a emitiu atender à solicitação” (art. 9º, §§ 2º e 3º, do Decreto nº 4.346/2002). De outro lado, em caso de transgressão a tais comandos, é causa de justificação a ação cometida “em obediência a ordem superior” (art. 18, IV) (BRASIL, 2002b).

Tais elementos foram replicados nos regulamentos das polícias militares de diversas unidades da federação. No Estado do Paraná, o regulamento disciplinar é, ainda hoje, o mesmo do Exército. O Decreto nº 12.112 do Estado de Santa Catarina (SANTA CATARINA, 1980) prevê, em seu art. 16, 4, causa de justificação para os atos cometidos em obediência à ordem superior. Mesma solução prevê o Regulamento da Polícia Militar do Rio de Janeiro (art. 17, III, do Decreto nº 6.579/1983) (RIO DE JANEIRO, 1983). Há Estados, no entanto, como São Paulo e Minas Gerais, que reconhecem como justificável a desobediência a ordem manifestamente ilegal.

Seja como for, se é certo que a disciplina é, nos termos do art. 142 da CRFB, elemento estruturante das Forças Armadas, é difícil justificar que os mesmos princípios sejam aplicados às forças destinadas à segurança pública. Isso porque, de acordo com os “Princípios Básicos das Nações Unidas Para o Uso da Força e de Armas de Fogo por Policiais”, governos e agências de polícia devem garantir que nenhuma sanção, criminal ou disciplinar, seja imposta a oficiais que, em cumprimento ao Código de Conduta e aos próprios princípios básicos, se recusem a cumprir uma ordem para uso da força e das armas de fogo, ou que relatem esse uso por outros oficiais. Além disso, a obediência a ordem superior não é

causa de justificação para o policial que sabia que a ordem que causou graves danos ou a morte de alguém era manifestamente ilegal e que tinha oportunidades razoáveis para recusar-se a obedecer.

Isso não significa, necessariamente, que as polícias militares sejam incompatíveis com o regime constitucional. A própria constitucionalidade da estrutura anterior sugere precisamente o contrário. No entanto, a proporcionalidade como princípio inerente de uma ordem democrática, especialmente no que tange às ações de segurança pública, parece sinalizar um indesejável engessamento de instituições que deveriam ser mais flexíveis.

A difícil questão que se deve colocar para o STF é, portanto, esta: a constitucionalização da estrutura dos órgãos de segurança pública, a qual, a rigor, simplesmente manteve a estrutura do regime autoritário, pode ser interpretada de modo a conceder uma margem de conformação mais ampla pelo legislador ou apenas uma reforma constitucional seria capaz de sanar as dificuldades do texto? O ponto é menos uma interpretação sobre um eventual silêncio eloquente do que um exame sobre o espaço de conformação permitido ao legislador. Afinal, como aprofundar a institucionalização da segurança pública?

Para responder a essas questões, é preciso examinar se há um conceito constitucionalmente fixado de segurança pública e se a garantia da ordem democrática por meio da segurança pública depende da definição de competência de um órgão determinado. A resposta para ambas as condições é negativa. O texto constitucional limita-se a reconhecer que a segurança é dever do Estado e direito e responsabilidade de todos. Além disso, define que esse serviço público tem por fim a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. A função dos órgãos de se-

gurança pública é, pois, precisamente a missão do serviço público, a qual, nos exatos termos da CRFB, é de responsabilidade de todos.

A funcionalização da atividade de segurança pública deixa antever que é preciso reconhecer aos órgãos margem de atuação que lhes permita bem executar sua atribuição. Noutras palavras, os órgãos de segurança pública devem ter os poderes necessários para desempenhar essa tarefa. Além disso, o próprio Estado pode definir outras ações que são necessárias para a preservação da ordem pública e da incolumidade. Isso porque não parece factível pressupor que por meio da apuração de infrações penais (art. 144, §§ 1º e 4º), do patrulhamento ostensivo das rodovias e ferrovias federais (art. 144, §§ 2º e 3º), da polícia ostensiva (art. 144, § 5º) e da segurança viária (art. 144, § 10) haja a completa garantia da preservação da ordem pública. Há, portanto, uma margem de conformação do legislativo, federal ou estadual, para criar novos órgãos para o desempenho dessa missão.

A limitação do exercício desse poder de conformação, por sua vez, não difere das limitações próprias ao exercício de qualquer direito e, como tal, devem observar a estrita proporcionalidade. Por essa razão, são os direitos fundamentais o principal limite para a atuação conformadora da atividade do Estado no âmbito da segurança pública. É um equívoco supor que a proteção da pessoa humana, bem último a que se destina a segurança pública, é realizada de modo mais eficaz se apenas poucos órgãos forem responsáveis por ela. A responsabilidade, tal como indica o texto constitucional, é de todos.

Não são, portanto, os órgãos de segurança pública que garantem a proteção dos direitos fundamentais, mas a lei. É a lei que deve pautar a atuação dos órgãos e é em cumprimento a ela que as polícias devem agir. Os direitos e

liberdades só podem ser restringidos por lei, a mesma lei que autoriza a atuação dos agentes de segurança pública. Essa atuação, por sua vez, deve ainda ser adequada, necessária e proporcional. O registro, a justificação e a publicidade dos argumentos que atestam a presença de tais requisitos são indispensáveis não apenas para o controle interno e externo da atividade policial, como também para validar a legalidade da atuação dos órgãos de polícia. Se a ação não é proporcional, ela é arbitrária. E é precisamente contra a arbitrariedade que se erigiu a ordem democrática de 1988.

## 6. Conclusões

A análise da história de criação do regime constitucional da segurança pública revela uma faceta pouco explorada do processo constituinte. Na ANC, a organização de grupos de pressão permitiu que diversos temas infraconstitucionais fossem constitucionalizados. Se, por ocasião da aprovação do texto final, tais medidas aparecem como marco inovador, a impossibilidade de se presumir palavras vagas, quando da aplicação da norma, torna difícil a tarefa do intérprete de compatibilizar o que diz o texto em sua inteireza com os dispositivos que constavam de legislações fiéis à ordem anterior.

A militarização das polícias e a tese da taxatividade dos órgãos de segurança pública parecem, assim, assentar-se nessa estranha dualidade. Ao transpor para a CRFB os conceitos previstos na legislação infraconstitucional, os constituintes fizeram com que a aplicação futura desses dispositivos dependesse da leitura da legislação anterior. Na legislação estadual isso é evidente: embora as polícias militares detivessem apenas as funções de policiamento ostensivo, nos regulamentos estaduais elas mantiveram as funções preventivas e repressivas que lhe foram atribuídas pelo regime militar. De modo análogo, o STF, ao interpretar essas mesmas normas, vislumbrou um atributo de exclusividade dos órgãos listados na CRFB para o desempenho das atividades de segurança pública.

É possível que a consolidação dessa interpretação esteja ligada a questões práticas: as pessoas que primeiro se debruçaram sobre essas normas ainda viviam a organização institucional anterior, razão pela qual a continuidade, ainda que em meio a uma nova ordem constitucional, parece encontrar em momentos constitucionais menos rupturas do que se poderia supor.

Outra possível explicação, ainda que apenas uma variação da anterior, está nas brechas da própria constitucionalização da legislação in-

fraconstitucional. Seja por uma limitação de espaço, seja por falta de tempo, nem todas as disposições legais lograram a transposição ao texto constitucional. A constitucionalização foi, assim, marcada por silêncios. Se não chega a surpreender que esses espaços vazios sejam preenchidos pelo Judiciário, não deixa de causar estranheza o fato de, passados trinta anos da promulgação do texto, ainda se ouvirem as vozes do regime anterior.

### **Sobre os autores**

Maria Pia Guerra é doutora em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil; professora da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil.

E-mail: mapiaguerra@live.com

Roberto Dalledone Machado Filho é doutor em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil; professor da Escola de Direito do Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, DF, Brasil.

E-mail: dalledone@gmail.com

(Parte da pesquisa foi desenvolvida no âmbito de projeto financiado pelo PNUD/Ministério da Justiça.)

### **Título, resumo e palavras-chave em inglês<sup>6</sup>**

THE CONSTITUTIONAL REGIME OF LAW ENFORCEMENT: FROM THE SILENCES OF THE CONSTITUENT ASSEMBLY TO THE RULINGS OF THE SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

ABSTRACT: The article historically analyzes the legislative and jurisprudential construction of the current police organization in Brazil, in order to establish standards for the definition of its constitutional and democratic regime. The National Constituent Assembly of 1987-1988 innovated by including in the constitutional text a proper chapter for police organization. Notwithstanding, the chapter mirrored the authoritarian police model of the military regime (1964-1988), which the transitional governments had only partially altered. The three branches have been politically pressured to provide solutions to the dilemmas arising from the police decentralization associated with its institutional locking – translated in the Brazilian judiciary by the concept of *numerus clausus* of the Article 144, Federal Constitution. By this point, beyond establishing *numerus clausus*, the Brazilian Supremo Tribunal Federal ought to built criteria for the exercise of the police function.

KEYWORDS: NATIONAL CONSTITUENT ASSEMBLY. FEDERAL CONSTITUTION OF 1988. POLICE.

---

<sup>6</sup>Sem revisão do editor.

## Como citar este artigo

(ABNT)

GUERRA, Maria Pia; MACHADO FILHO, Roberto Dalledone. O regime constitucional da segurança pública: dos silêncios da Constituinte às deliberações do Supremo Tribunal Federal. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, v. 55, n. 219, p. 155-181, jul./set. 2018. Disponível em: <[http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/219/ril\\_v55\\_n219\\_p155](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/219/ril_v55_n219_p155)>.

(APA)

Guerra, M. P., & Machado, R. D., F<sup>o</sup>. (2018). O regime constitucional da segurança pública: dos silêncios da Constituinte às deliberações do Supremo Tribunal Federal. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 55(219), 155-181. Recuperado de [http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/219/ril\\_v55\\_n219\\_p155](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/219/ril_v55_n219_p155)

## Referências

ARRETCHE, Marta T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 31, p. 44-66, jun. 1996.

BATTIBUGLI, Thaís. *Democracia e segurança pública em São Paulo (1946-1964)*. 2006. 307 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <<http://nevusp.org/wp-content/uploads/2015/01/down183.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2018.

BENEVIDES, Maria Victoria M. *Violência, povo, polícia: violência urbana no noticiário de imprensa*. São Paulo: Brasiliense, 1983.

BONELLI, Maria da Glória. Os delegados de polícia entre o profissionalismo e a política no Brasil, 1842-2000. In: LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, 24., 2003, Dallas. *Proceedings...* Dallas: Lasa, 2003. p. 1-30.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946. *Diário Oficial da União*, 19 set. 1946.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 57.775, de 10 de fevereiro de 1966. Define exercício de função militar e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 11 fev. 1966a.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 11, de 7 de julho de 1966. Considera o exercício do cargo de Comandante de Polícia Militar Estadual, do Distrito Federal e de Território, para os fins que especifica, nas mesmas condições que o exercício de Comando de Tropa no Exército. *Diário Oficial da União*, 8 jul. 1966b.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 317, de 13 de março de 1967. Reorganiza as Polícias e os Cargos de Bombeiros Militares dos Estagiados [sic], dos Territórios e do Distrito Federal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 14 mar. 1967. [Revogado].

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969. Reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Território e do Distrito Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 3 jul. 1969a.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 1.072, de 30 de dezembro de 1969. Dá nova redação ao art. 3º, letra “a” do Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969 e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 30 dez. 1969b.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 66.862, de 8 de julho de 1970. Aprova o Regulamento para as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (R-200). *Diário Oficial da União*, 9 jul. 1970. [Revogado].



\_\_\_\_\_. Decreto nº 82.020, de 20 de julho de 1978. Introduz modificações no Art. 8º e cria o Art. 32 do Regulamento para as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (R-200), aprovado pelo Decreto nº 66.862, de 8 de julho de 1970. *Diário Oficial da União*, 21 jul. 1978.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Proposta de emenda à Constituição nº 78, de 1981. Cria a Procuradoria Geral do Povo, órgão constitucional destinado à fiscalização dos atos do Poder Executivo, inclusive os da administração indireta, a investigação das violações a lei e a preservação dos direitos fundamentais do cidadão. Autoria: Dep. Mendonça Neto et al. *Diário do Congresso Nacional*, 14 nov. 1981. [Situação: Tramitação Encerrada]. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/18872?o=d>>. Acesso em: 11 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 2.010, de 12 de janeiro de 1983. Altera o Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969, que reorganiza as Polícia Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 13 jan. 1983a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. Aviso ministerial nº 18, de 21 de janeiro de 1983. *Diário Oficial da União*, 24 jan. 1983b.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 88.777, de 30 de setembro de 1983. Aprova o regulamento para as policias militares e corpos de bombeiros militares (R-200). *Diário Oficial da União*, 4 out. 1983c.

\_\_\_\_\_. Assembléia Nacional Constituinte. Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança. [Ata da] 6ª reunião ordinária, realizada em 22 de abril de 1987. *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, 18 jul. 1987a. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup97anc18jul1987.pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Assembléia Nacional Constituinte. Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança. Ata da 7ª reunião ordinária, realizada em 23 de abril de 1987. *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, 19 jul. 1987b. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup98anc19jun1987.pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Assembléia Nacional Constituinte. Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança. [Ata da] 9ª reunião ordinária, realizada em 28 de abril de 1987. *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, 20 jul. 1987c. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup99anc20jul1987.pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Assembléia Nacional Constituinte. Subcomissão de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança. [Ata da] 10ª reunião ordinária, realizada em 29 de abril de 1987. *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, 21 jul. 1987d. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup100anc21jul1987.pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, 5 out. 1988.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n. 236-8/RJ. Requerente: Governador do Estado do Rio de Janeiro. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Min. Octavio Gallotti. *Diário da Justiça*, 1º jun. 2001. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266262>>. Acesso em: 11 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Proposta de emenda à Constituição nº 534, de 2002. Altera o art. 144 da Constituição Federal, para dispor sobre as competências da Guarda Municipal e criação da Guarda Nacional. Autoria: Sen. Romeu Tuma. *Diário da Câmara dos Deputados*, 30 maio 2002a. [Situação: Pronta para Pauta no Plenário (PLEN)]. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/montaPdf.asp?narquivo=DCD30MAI2002.pdf&npagina=410>>. Acesso em: 11 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 4.346, de 26 de agosto de 2002. Aprova o Regulamento Disciplinar do Exército (R-4) e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 27 ago. 2002b.



\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Proposta de emenda à Constituição nº 450, de 2005. Dá nova redação ao art. 144, criando a Polícia Portuária Federal. Autoria: Dep. Laura Carneiro. *Diário da Câmara dos Deputados*, 7 set. 2005. [Situação: Arquivada]. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/montaPdf.asp?narquivo=DCD07SET2005.pdf&npagina=107>>. Acesso em: 11 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n. 1.182-1/DF. Requerente: Governador do Distrito Federal. Requerida: Câmara Legislativa do Distrito Federal. Relator: Min. Eros Grau. *Diário da Justiça*, 10 mar. 2006. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266686>>. Acesso em: 11 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n. 2.827/RS. Requerente: Partido Social Liberal – PSL. Requerido: Governador do Estado do Rio Grande do Sul; Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Min. Gilmar Mendes. *Diário da Justiça Eletrônico*, 6 abr. 2011. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=621461>>. Acesso em: 8 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Proposta de emenda à Constituição nº 24, de 2012. Institui o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Segurança Pública. Autoria: Sen. João Capiberibe et al. *Diário do Senado Federal*, 10 maio 2012a. [Situação: Enviada à Câmara dos Deputados]. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=10/05/2012&paginaDireta=16828>>. Acesso em: 11 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Proposta de emenda à Constituição nº 195, de 2012. Dá nova redação ao art. 144, da Constituição Federal, para incluir a Força Nacional de Segurança Pública entre os órgãos de segurança pública. Autoria: Dep. Vanderlei Siraque. *Diário da Câmara dos Deputados*, 12 jul. 2012b. [Situação: Arquivada]. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/montaPdf.asp?narquivo=DCD12JUL2012.pdf&npagina=299>>. Acesso em: 11 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Proposta de emenda à Constituição nº 51, de 2013. Altera os arts. 21, 24 e 144 da Constituição; acrescenta os arts. 143-A, 144-A e 144-B, reestrutura o modelo de segurança pública a partir da desmilitarização do modelo policial. Autoria: Sen. Lindbergh Farias et al. *Diário do Senado Federal*, 25 set. 2013. [Situação: Em Tramitação]. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=25/09/2013&paginaDireta=65935>>. Acesso em: 11 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Proposta de emenda à Constituição nº 33, de 2014. Altera os art. 23 e art. 24 da Constituição Federal para inserir a segurança pública entre as competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Autoria: Sen. Ricardo Ferraço et al. *Diário do Senado Federal*, 29 out. 2014a. [Situação: Enviada à Câmara dos Deputados]. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=29/10/2014&paginaDireta=00092>>. Acesso em: 11 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n. 2.575/PR. Requerente: Partido Social Liberal – PSL. Intimada: Assembleia Legislativa do Estado do Paraná; Associação de Criminalística do Estado do Paraná. Relator: Min. Dias Toffoli. *Diário da Justiça Eletrônico*, 4 dez. 2014b. Disponível em: <[https://www.stf.jus.br/arquivo/djEletronico/DJE\\_20141203\\_238.pdf](https://www.stf.jus.br/arquivo/djEletronico/DJE_20141203_238.pdf)>. Acesso em: 11 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Proposta de emenda à Constituição nº 275, de 2016. Dá nova redação ao § 8º do art. 144 da Constituição Federal de 1988. Autoria: Dep. Cabo Sabino. *Diário da Câmara dos Deputados*, 17 nov. 2016. [Situação: Aguardando Constituição de Comissão Temporária pela Mesa]. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1507877&filename=Tramitacao-PEC+275/2016](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1507877&filename=Tramitacao-PEC+275/2016)>. Acesso em: 11 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Proposta de emenda à Constituição nº 6, de 2017. Altera os arts. 21, 22, 42 e 144 da Constituição e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para federalizar os órgãos de segurança pública. Autoria: Sen. Rose de Freitas et al. *Diário do*

Senado Federal, 23 fev. 2017a. [Situação: Em Tramitação]. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=23/02/2017&paginaDireta=00603>>. Acesso em: 11 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Proposta de emenda à Constituição nº 365, de 2017. Acresce dispositivo ao art. 144 da Constituição Federal, criando os corpos de segurança socioeducativa. Autoria: Dep. Laudívio Carvalho. *Diário da Câmara dos Deputados*, 12 out. 2017b. [Situação: Aguardando Parecer do Relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)]. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/montaPdf.asp?narquivo=DCD0020171012001790000.PDF&npagina=86>>. Acesso em: 11 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Proposta de emenda à Constituição nº 398, de 2017. Altera o [art.] 144, da Constituição Federal, para dispor sobre os agentes de trânsito. Autoria: Dep. Cabo Sabino. *Diário da Câmara dos Deputados*, 21 dez. 2017c. [Situação: Aguardando Parecer do Relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)]. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020171221002260000.PDF>>. Acesso em: 11 jun. 2018.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania*. São Paulo: Ed. 34; Edusp, 2000.

CERQUEIRA, Daniel et al. *Política Nacional de Segurança Pública orientada para a efetividade e o papel da Secretaria Nacional de Segurança Pública*. Brasília: Ipea; FBSP, 2017. Disponível em: <[http://obvul.org/wp-content/uploads/2017/10/20170712\\_atlas-violencia2.pdf](http://obvul.org/wp-content/uploads/2017/10/20170712_atlas-violencia2.pdf)>. Acesso em: 12 jun. 2018.

COIMBRA, Cecília Maria Bouças. Doutrinas de segurança nacional: banalizando a violência. *Psicologia em Estudo*, Maringá, v. 5, n. 2, p.1-22, 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/pe/v5n2/v5n2a02.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2018.

COMPARATO, Bruno Konder. *As ouvidorias de polícia no Brasil: controle e participação*. 2005. 262 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-25052007-143115/pt-br.php>>. Acesso em: 12 jun. 2018.

COMPLOIER, Mylene. O Ministério Público e Assembleia Nacional Constituinte: as origens de um texto inovador. *Meritum*, Belo Horizonte, v. 10, n. 1, p. 275-305, jan./jun. 2015. Disponível em: <<http://www.fumec.br/revistas/meritum/article/download/3374/1819>>. Acesso em: 12 jun. 2018.

FOLHA DE S.PAULO. Corporativismo na Constituição. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, p. 2, 13 fev. 1986.

FONTOURA, Natália de Oliveira; RIVERO, Patrícia Silveira; RODRIGUES, Rute Imanishi. Segurança pública na Constituição federal de 1988: continuidades e perspectivas. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, Brasília, v. 3, n. 17, p. 135-196, 2009. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/bps\\_completo.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/bps_completo.pdf)>. Acesso em: 12 jun. 2018.

GÓES, Eda Maria. *Imagens da polícia: relações entre cidadania e violências nas representações da polícia paulista: janeiro/83 – março/85*. 1998. 245 f. Tese (Doutorado em História) – Faculdade de Ciências e Letras de Assis, Universidade Estadual Paulista, São Paulo, 1998. Disponível em: <[https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/103076/goes\\_em\\_dr\\_assis.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/103076/goes_em_dr_assis.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>. Acesso em: 12 jun. 2018.

GOULART, Jefferson O. Processo constituinte e arranjo federativo. *Lua Nova*, São Paulo, n. 88, p. 185-215, 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n88/a07n88.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2018.

GUERRA, Maria Pia. *Polícia e ditadura: arquitetura institucional da segurança pública de 1964 a 1988*. Brasília: Ministério da Justiça/Comissão de Anistia, 2016.

JORNAL DO BRASIL. Constituição definirá atribuição da polícia. *Jornal do Brasil*, [S.l.], 12 abr. 1988.

LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira; MINGARDI, Guaracy. Estado, polícias e segurança pública no Brasil. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 49-85, jan./abr. 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v12n1/1808-2432-rdgv-12-1-0049.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2018.

LIMA, Renato Sérgio de. *Contando crimes e criminosos em São Paulo: uma sociologia das estatísticas produzidas e utilizadas entre 1871 e 2000*. 2005. 205 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-04022006-201043/pt-br.php>>. Acesso em: 12 jun. 2018.

LIMA, Roberto Kant de. Sensibilidades jurídicas, saber e poder: bases culturais de alguns aspectos do direito brasileiro em uma perspectiva comparada. *Anuário Antropológico*, São Paulo, v. 2, p. 25-51, 2010. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/aa/885>>. Acesso em: 12 jun. 2018.

MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei. O processo de reconstrução do Ministério Público na transição política (1974-1985). *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 8, n. 3, p. 97-107, set./dez. 2014. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/49977/32321>>. Acesso em: 12 jun. 2018.

MAGALHÃES, Ana Cristina. Policiais lutam contra instituição de vínculo automático com Judiciário. *Gazeta Mercantil*, Brasília, p. 8, 17 dez. 1987.

MINGARDI, Guaracy. *Tiras, gansos e trutas: cotidiano e reforma na polícia civil*. São Paulo: Scritta, 1992.

OLIVEIRA, Eliezer Rizzo de. *As Forças Armadas: política e ideologia no Brasil (1964-1969)*. 1976. 211 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1976.

OLIVEIRA JUNIOR, Almir de. Uma sociologia das organizações policiais. *Revista Brasileira de Ciências Policiais*, Brasília, v. 2, n. 2, p. 65-87, jul./dez. 2011. Disponível em: <<https://periodicos.pf.gov.br/index.php/RBCP/article/view/50/57>>. Acesso em: 12 jun. 2018.

PARANÁ. Lei nº 16.575, de 28 de setembro de 2010. Dispõe que a Polícia Militar do Estado do Paraná (PMPR) destina-se à preservação da ordem pública, à polícia ostensiva, à execução de atividades de defesa civil, além de outras atribuições previstas na legislação federal e estadual. *Diário Oficial do Estado do Paraná*, 29 set. 2010.

PERES, Ursula Dias; BUENO, Samira. Pacto federativo e financiamento da segurança pública no Brasil. In: MINGARDI, Guaracy (Org.). *Política de segurança: os desafios de uma reforma*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. v. 1, p. 125-144.

PERES, Ursula Dias; BUENO, Samira; TONELLI, Gabriel Marques. Os municípios e a segurança pública no Brasil: uma análise da relevância dos entes locais para o financiamento da segurança pública desde a década de 1990. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 36-56, ago./set. 2016. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/os-municipios-e-a-seguranca-publica-no-brasil-uma-analise-da-relevancia-dos-entes-locais-para-o-financiamento-da-seguranca-publica-desde-a-decada-de-1990/>>. Acesso em: 19 jun. 2018.

PERES, Ursula Dias et al. Segurança pública: reflexões sobre o financiamento de suas políticas públicas no contexto federativo brasileiro. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 132-153, fev./mar. 2014. Disponível em: <<http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/361>>. Acesso em: 19 jun. 2018.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Autoritarismo e transição. *Revista USP*, São Paulo, v. 9, n. 45, p. 45-56, mar./maio1991. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/25547/27292>>. Acesso em: 12 jun. 2018.

RIO DE JANEIRO. Decreto nº 6.579, de 5 de março de 1983. Aprova o Regulamento Disciplinar da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro – RDPM e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro*, 7 mar. 1983.

\_\_\_\_\_. Constituição do Estado do Rio de Janeiro de 1989. *Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro*, 5 out. 1989.

ROCHA, Alexandre Pereira da. *A gramática das polícias militarizadas: estudo comparado entre a Polícia Militar do Estado de São Paulo – Brasil e Carabineros – Chile, em regimes políticos autoritários e democráticos*. 2013. 303 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: <[http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/14293/1/2013\\_AlexandrePereiraRocha.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/14293/1/2013_AlexandrePereiraRocha.pdf)>. Acesso em: 12 jun. 2018.

SALLUM JUNIOR, Brasílio. *Labirintos: dos gerais à nova República*. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTA CATARINA. Decreto nº 12.112, de 16 de setembro de 1980. Aprova o Regulamento Disciplinar da Polícia Militar do Estado de Santa Catarina (R DPMSC). *Diário Oficial do Estado de Santa Catarina*, 17 set. 1980.

SÃO PAULO. Lei nº 199, de 1º de dezembro de 1948. Organiza a carreira de Delegado de Polícia. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, 2 dez. 1948.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 25.440, de 3 de fevereiro de 1956. Institui na 8ª Divisão Policial o Serviço Disciplinar da Polícia e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, 4 fev. 1956.

\_\_\_\_\_. Força Pública do Estado de São Paulo. *Boletim Geral*, São Paulo, n. 182, 1967.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 49.884, de 26 de junho de 1968. Dispõe sobre a reorganização do Serviço Disciplinar da Polícia (S.D.P.) e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, 27 jun. 1968.

\_\_\_\_\_. Força Pública do Estado de São Paulo. *Boletim Geral*, São Paulo, v. 2, n. 4, 24 jun. 1969a.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 141, de 24 de julho de 1969. Dispõe sobre a criação de cargos no Quadro da Secretaria da Segurança Pública e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, 25 jul. 1969b.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 52.213, de 24 de julho de 1969. Dispõe sobre reforma administrativa da Secretaria da Segurança Pública e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, 25 jul. 1969c.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 217, de 8 de abril de 1970. Dispõe sobre a constituição da Polícia Militar do Estado de São Paulo, integrada por elementos da Força Pública do Estado e da Guarda Civil de São Paulo. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, 9 abr. 1970a.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 218, de 9 de abril de 1970. Dispõe sobre a revalorização dos padrões e referências numéricas dos componentes da Polícia Militar do Estado de São Paulo. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, 10 abr. 1970b.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.821, de 6 de março de 1975. Cria o Departamento Estadual de Polícia Científica, na Secretaria da Segurança Pública. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, 7 mar. 1975.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 207, de 5 de janeiro de 1979. Lei Orgânica da Polícia do Estado de São Paulo. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, 6 jan. 1979.

SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 21, n. 61, p. 77-97, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v21n61/a06v2161.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2018.

SOUZA, Celina. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. *Dados – Revistas de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 513-560, 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v44n3/a03v44n3.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2018.

SYLVESTRE, Vicente. *Guarda Civil de São Paulo: sua história*. São Paulo: [s.n.], 1985.

VILELA, Sumaía. Ministro sugere criação de Guarda Nacional para apoiar policiamento dos estados. *Agência Brasil*, Brasília, 12 dez. 2016. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-12/ministro-sugere-criacao-de-guarda-nacional-para-apoiar-policiamento-dos>>. Acesso em: 12 jun. 2018.