

# Desmilitarização da polícia – A Proposta de Emenda à Constituição nº 102/2011, do Senado Federal, é constitucional?

Daniel Pinheiro de Carvalho

Advogado da União lotado no MPOG. Pós-Graduado em Direito Público.

**Resumo:** As manifestações sociais ocorridas a partir de junho de 2013 no Brasil reacenderam o debate acerca da desmilitarização da polícia ostensiva. Uma das possíveis soluções aventadas foi a aprovação da Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 102/2011, do Senado Federal, que unifica as polícias civil e militar em uma instituição de natureza civil. Todavia, embora a desmilitarização da polícia ostensiva seja juridicamente viável, a referida proposta apresenta vícios de constitucionalidade, por ofender cláusulas pétreas.

**Palavras-chave:** Manifestação social. Desmilitarização da polícia. PEC nº 102/2011.

**Sumário:** Introdução – **1** Breve histórico sobre as polícias militares no Brasil – **2** Teor da PEC nº 102/2011 – **3** Exclusividade da investigação criminal pela polícia unificada e fim do controle externo exercido pelo Ministério Público – **4** Provimento dos cargos das carreiras policiais unificadas – **5** Da inconstitucionalidade da cláusula que assegura aos inativos e pensionistas das carreiras policiais as garantias da paridade e da integralidade, por ofensa ao direito à igualdade – **6** Da desmilitarização da polícia ostensiva e unificação das polícias – Conclusão – Referências

## Introdução

O método de resposta utilizado pelas polícias militares em várias das recentes manifestações sociais realizadas no Brasil a partir de junho de 2013, considerado excessivamente violento pelos manifestantes e pelos meios de comunicação em geral, reacendeu o debate acerca da desmilitarização do policiamento ostensivo em nosso país.

Em determinadas manifestações, como as realizadas no Espírito Santo, em São Paulo<sup>1</sup> e em Minas Gerais,<sup>2</sup> a desmilitarização da polícia ostensiva foi um dos itens centrais da pauta de reivindicações.

<sup>1</sup> Em 1º de julho de 2013, por exemplo, foi organizada pelo grupo “Ocupa Sampa”, no vão do Museu de Artes de São Paulo (MASP), uma aula pública sobre o tema, com a participação de manifestantes e especialistas.

Fonte: CANOFRE. “Sem violência”: desmilitarização da polícia em debate no Brasil.

<sup>2</sup> Fonte: FRANCESCHINI. Desmilitarização da Polícia estará na pauta dos protestos no Mineirão na quarta. *Uol*.

O argumento central dos defensores da desmilitarização reside no fato de que a formação, a hierarquia e a disciplina militares não contribuem para a adequada resposta a protestos civis e para as demais situações cotidianas do policiamento ostensivo não relacionadas diretamente a confrontos armados com agentes de alta periculosidade.

Entre as soluções de mais celeridade implementação aventadas nas manifestações sociais e pelos meios de comunicação em geral<sup>3</sup> está a aprovação da Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 102/2011, de autoria do Senador Blairo Maggi e em tramitação no Senado Federal, que prevê a possibilidade de unificação das polícias militar e civil em uma instituição civil.

Nesse contexto, o presente artigo tem por objetivo analisar a constitucionalidade da PEC nº 102/2011, a fim de verificar se tal proposta, da forma como está redigida, realmente pode ser considerada uma solução juridicamente viável para a desmilitarização da polícia ostensiva.

## 1 Breve histórico sobre as polícias militares no Brasil

A utilização de militares para a segurança pública em nosso país remonta ao período imperial, em que diversos Corpos de Polícia eram constituídos por militares e submetidos ao Conselho Supremo Militar do Império. A título exemplificativo, citem-se os Corpos de Polícia da Bahia (Decreto de 17 de fevereiro de 1825)<sup>4</sup> e do Recife (Decreto de 11 de junho de 1825),<sup>5</sup> que tinham o mesmo tratamento e usavam os

<sup>3</sup> Vide, por exemplo: ROUSSELET. Túlio Vianna: “A militarização não é boa para o policial e é péssima para o cidadão”. *Revista Forum*. Confira-se, igualmente: NABUCO FILHO. Passou da hora de desmilitarizar a polícia. *DCM*.

<sup>4</sup> “Sendo muito necessario, para a tranquillidade e segurança publica da cidade da Bahia, a organização de um corpo, que sendo-lhe incumbidos aquelles deveres responda immediatamente pela sua conservação e estabilidade: Hei por bem Mandar organizar na cidade da Bahia um corpo de Policia, pelo plano, que com este baixa, assignado por João Vieira de Carvalho, do meu Conselho, Ministro e Secretario de Estado dos Negocios da Guerra. O Conselho Supremo Militar o tenha assim entendido e o faça executar. Paço em 17 de Fevereiro de 1825, 4º da Independencia e do Imperio. Com a rubrica de Sua Magestade Imperial

João Vieira de Carvalho” (Fonte: <[http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret\\_sn/1824-1899/decreto-38417-17-fevereiro-1825-566730-publicacaooriginal-90241-pe.html](http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/sn/1824-1899/decreto-38417-17-fevereiro-1825-566730-publicacaooriginal-90241-pe.html)>. Acesso em: 22 jul. 2013).

<sup>5</sup> “Manda organizar provisoriamente um Corpo de Policia, na cidade do Recife, provincia de Pernambuco. Convido para a tranquillidade e segurança publica da cidade de Recife, da Provincia de Pernambuco, a organização de um Corpo, que sendo-lhe incumbidos aquelles deveres, responda immediatamente pela sua conservação e estabilidade: Hei por bem Mandar, se organize provisoriamente na sobredita cidade do Recife, um Corpo de Policia, na conformidade do plano, que com este baixa, assignado por João Vieira de Carvalho, do Meu Conselho, Ministro e Secretario de Estado dos Negocios da Guerra; entrando para a mencionada do Corpo de Cavalaria de 1ª Linha da mesma Provincia, que por este fica extincto. O Conselho Supremo Militar o tenha assim entendido e o faça executar. Paço em 11 de Junho de 1825, 4º da Independencia e do Imperio.

mesmos uniformes da Imperial Guarda de Polícia<sup>6</sup> (Decreto de 25 de julho de 1825).

Ao lado desses Corpos de Polícia, as províncias começaram a formar suas denominadas forças públicas, também inspiradas no modelo militar. De acordo com Mateus Afonso Medeiros,

As forças públicas tinham como principal função atuar nesse conflito entre elites nacionais e locais, ou entre diferentes grupos das elites locais. Apesar de serem forças aquarteladas e de terem no Exército o seu modelo de organização, as forças públicas não eram, a rigor, polícias militares, já que não possuíam vinculação jurídica com as forças armadas. Eram verdadeiros exércitos estaduais, instrumentos à disposição do governador para que este fizesse frente a seus inimigos: movimentos populares, elites armadas em seus próprios estados (“coronéis” e seus “jagunços”), outras províncias ou até o poder central.

Na década de 20, o efetivo da força pública de São Paulo era dez vezes maior que o efetivo do Exército estacionado em São Paulo. A “força aérea” de São Paulo era maior que toda a força aérea brasileira. Esse poderio era necessário para que São Paulo pudesse manter sua colocação hegemônica, evitando as tão frequentes intervenções federais que os estados mais fracos sofriam.

Também significativas em poderio bélico eram as forças públicas de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul (Cf. FERNANDES, 1971; TORRES, 1961, p. 233-240).<sup>7</sup>

Com a rubrica de Sua Magestade Imperial.

João Vieira de Carvalho” (Fonte: <[http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret\\_sn/1824-1899/decreto-38509-11-junho-1825-566974-publicacaooriginal-90445-pe.html](http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret_sn/1824-1899/decreto-38509-11-junho-1825-566974-publicacaooriginal-90445-pe.html)>. Acesso em: 22 jul. 2013).

<sup>6</sup> A origem da Imperial Guarda de Polícia decorre da Guarda Real da Polícia da Corte, por sua vez instituída em 1809 pelo então príncipe regente D. João, por meio do decreto de 13 de maio de 1809, *in verbis*: “Crêa a divisão militar da Guarda Real da Polícia no Rio de Janeiro.

Sendo de absoluta necessidade prover á segurança e tranquilidade publica desta Cidade, cuja população e trafico têm crescido consideravelmente, e se augmentará todos os dias pela affluencia de negocios inseparavel das grandes Capitaeas; e havendo mostrado a experiencia, que o estabelecimento de uma *Guarda Militar de Polícia* é o mais proprio não só para aquelle desejado fim da boa ordem e socego publico, mas ainda para obter ás damnosas especulações do contrabando, que nenhuma outra providencia, nem a mais rigorosas leis prohibitivas tem podido cohibir: sou servido crear uma Divisão Militar da Guarda Real da Policia desta Corte, com a possivel semelhança daquella que com tão reconhecidas vantagens estabeleci em Lisboa, a qual se organizará na conformidade do plano, que com este baixa, assignado pelo Conde de Linhares, do meu Conselho de Estado Ministro e Secretario de Estado dos Negocios Estrangeiros e da Guerra. O Conselho Supremo Militar o tenha assim entendido e o faça executar na parte que lhe toca. Palacio do Rio de Janeiro em 13 de Maio de 1809.

Com a rubrica do Príncipe Regente Nosso Senhor” (Fonte: <[http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret\\_sn/antioresa1824/decreto-40054-13-maio-1809-571685-publicacaooriginal-94831-pe.html](http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret_sn/antioresa1824/decreto-40054-13-maio-1809-571685-publicacaooriginal-94831-pe.html)>. Acesso em: 22 jul. 2013).

<sup>7</sup> MEDEIROS. A desmilitarização das polícias e a legislação ordinária. *Revista de Informação Legislativa*, p. 239-253.

Após a Revolução Constitucionalista, de 1932, na qual a força pública de São Paulo lutou contra o Exército Nacional, afirma Medeiros que adveio “a ideia de que era necessário estabelecer um maior controle do poder central sobre as forças públicas”, de modo que, “em 1934, a nova Constituição Federal declarou as polícias militares ‘reservas do Exército’ (art. 167, CF/34) e garantiu a competência privativa da União para legislar sobre ‘organização, instrução, justiça e garantias das forças policiais dos estados e condições gerais da sua utilização em caso de mobilização ou de guerra’ (art. 5º, XIX, I, CF/34)”.<sup>8</sup>

Já a Constituição de 1946 explicitamente relacionou a polícia militar com a segurança interna e a manutenção da ordem nos Estados-membros em seu art. 183, que prevê o seguinte: “as polícias militares instituídas para a segurança interna e a manutenção da ordem dos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, são consideradas, como forças auxiliares, reservas do Exército”.

Por fim, a Constituição de 1988 reafirmou a atribuição da Polícia Militar de promover o policiamento ostensivo, reservando às polícias civis, em regra, as atividades de investigação criminal e de polícia judiciária (art. 144, §§4º e 5º).<sup>9</sup>

## 2 Teor da PEC nº 102/2011

Para melhor compreensão da proposta de emenda à constituição que será a seguir analisada, entende-se útil sua transcrição integral neste momento, ao invés de apenas se reportar a artigos específicos posteriormente, a fim de que o leitor possa desde logo compreender a proposta em sua completude:

<sup>8</sup> Ressalte-se que, apesar de ter sido alçada a nível constitucional em 1934, a possibilidade de utilização das forças públicas enquanto forças auxiliares do exército já existia na legislação infraconstitucional, embora não fosse de caráter cogente, ficando a critério de cada Estado-membro e na dependência de cumprimento de determinadas condições. Apenas a título exemplificativo, cite-se o Decreto nº 11.497, de 23 de fevereiro de 1915, e a Lei nº 3.216, de 03 de janeiro de 1917.

<sup>9</sup> “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: [...]”

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

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

**PEC nº 102/2011**

Art. 1º O artigo 144 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 144. [...]

§9º A remuneração dos agentes públicos integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do §4º do art. 39, assegurado piso nacional a ser fixado em lei federal, que disciplinará fundo nacional, com participação da União, dos Estados e dos municípios, visando a sua suplementação, bem como a vinculação de percentuais do orçamento.

§10. É facultado à União, no Distrito Federal e Territórios, e aos estados a adoção de polícia única, no seu respectivo âmbito, cujas atribuições congregam as funções de polícia judiciária, a apuração de infrações penais, de polícia ostensiva, administrativa e a preservação da ordem pública.

§11. O Conselho Nacional de Polícia, cuja competência e organização são definidas em lei complementar, presidido por Ministro do Superior Tribunal de Justiça e composto por membros do Poder Judiciário, do Ministério Público, das polícias estaduais, federal e do Distrito Federal e Territórios, por representantes da Ordem dos Advogados do Brasil e membros da sociedade civil indicados pelo Senado e pela Câmara dos Deputados, nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal, para mandato de dois anos, admitida uma recondução.” (NR)

Art. 2º O artigo 167 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 167. [...]

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para a manutenção e desenvolvimento do ensino, para as ações de segurança pública e para a realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, §2º, 212, 144, §9º e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, §8º, bem como o disposto no §4º deste artigo; [...] (NR)”

Art. 3º A opção pelo modelo de que trata o §10 do art. 144 da Constituição Federal, deverá observar o disposto nesta emenda constitucional.

Art. 4º A polícia de que trata o artigo anterior, instituição de natureza civil, instituída por lei como órgão permanente e único em cada ente federativo, essencial à Justiça, subordinada diretamente ao respectivo Governador, de atividade integrada de prevenção e repressão à infração penal, dirigida por membro da própria instituição, organizada com base na hierarquia e disciplina e estruturada em carreiras, ressalvada a competência da polícia federal, destina-se:

I - à preservação da ordem pública;

II - à polícia ostensiva, administrativa e preventiva; e

III - ao exercício privativo da investigação criminal e da atividade de polícia judiciária.

§1º O ingresso como delegado de polícia, carreira jurídica da polícia dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, far-se-á mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em sua realização, exigindo-se do candidato, bacharelado em direito e aprovação prévia em curso de formação profissional nas áreas preventivas e repressivas da infração penal, ministrado em Academia de Polícia.

§2º O quadro da Polícia terá em sua composição básica, além da carreira de delegado de polícia, as de analista de polícia da área cartorária, ostensiva e investigativa e de perito de polícia, cujo ingresso é condicionado à aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos e aprovação prévia em curso de formação técnico-profissional nas áreas preventivas e repressivas da infração penal, ministrado em Academia de Polícia, na forma da lei.

§3º Nos concursos públicos para provimento dos cargos das carreiras de delegado de polícia e de perito de polícia, será permitida a ascensão funcional em percentual das vagas, a ser fixado em lei aos integrantes das carreiras de analista de polícia, que preencherem os requisitos legais.

Art. 5º O regime previdenciário dos integrantes dos órgãos de segurança pública obedece ao disposto no §4º, do art. 40, garantida a integralidade e a paridade de remuneração entre ativos, inativos e pensionistas.

Art. 6º Na unificação das polícias, os oficiais oriundos da polícia militar e os delegados de polícia dos Estados e do Distrito Federal ficam transpostos para membro da carreira de delegado de polícia, na forma da Lei.

§1º No período de transição, em que houver integrante remanescente da estrutura policial anterior, o cargo de Delegado Geral da Polícia dos Estados e a do Distrito Federal e Territórios será exercido por mandato de dois anos, alternadamente, por delegado oriundo da Polícia Judiciária Civil e delegado da Polícia Militar, escolhido pelo respectivo Governador, dentre os integrantes da última categoria funcional, até que um delegado de polícia, formado pelo novo sistema previsto nesta emenda, reúna condições para assumir e exercer a direção da nova entidade.

§2º Ocupado o cargo de Delegado Geral da Polícia por Delegado oriundo da extinta polícia civil, o cargo de Delegado Geral Adjunto será ocupado por delegado oriundo da extinta polícia militar, revezamento que será observado na alternância prevista.

§3º Ocorrendo unificação das polícias, os cargos das carreiras das polícias civis e militares dos Estados e do Distrito Federal serão transformados, por lei do respectivo ente, em cargos do novo quadro, mantendo a correspondência entre a situação funcional anterior e a nova, garantida, em qualquer caso, para ativos, inativos e pensionistas, a irredutibilidade de vencimentos ou subsídios.

§4º Lei federal, de iniciativa do Presidente da República, disporá sobre regras gerais das Polícias, em especial sobre ingresso, estrutura organizacional básica, direito de greve e outras situações especiais, consideradas as peculiaridades de suas atividades, assegurada a independência no exercício da atividade pericial e na investigação criminal, que devem ser uniformemente observadas pelas leis dos respectivos entes federativos.

Art. 7º Leis da União e dos Estados criarão ouvidorias, competentes para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra integrantes das polícias, inclusive contra seus serviços auxiliares, representando diretamente ao Conselho Nacional de Polícia.

Art. 8º As guardas dos Municípios cujos Estados adotarem o modelo previsto no §10 do art. 144, conforme dispuser a lei, poderão exercer atividade complementar de policiamento ostensivo e preventivo, mediante convênio com o Estado.

Art. 9º A União poderá mobilizar efetivo das polícias unificadas dos Estados e do Distrito Federal e Territórios para emprego em local e tempo determinado nos seguintes casos:

- I - de decretação de Estado de Defesa, de Sítio ou de intervenção federal;
- II - por solicitação do governo do Estado ou do Distrito Federal e Territórios.

Art. 10. Fica revogado o inciso VII do art. 129 da Constituição Federal.

Art. 11. Esta Emenda entra em vigor na data da sua publicação.

A seguir, passa-se à análise pontual dos dispositivos considerados como mais prováveis de terem sua constitucionalidade questionada e, ao fim, abordar-se-á especificamente a possibilidade de desmilitarizar a polícia ostensiva.

Vale recordar que, embora a emenda constitucional possa alterar a Constituição, deve necessariamente respeitar as cláusulas pétreas (art. 60, §4º), além de observar os procedimentos formais delineados na Constituição.

A fim de propiciar melhor entendimento sobre o que se há de tratar, importa destacar lição doutrinária de Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco que explicita o alcance da proteção conferida pelas cláusulas pétreas:

A garantia de permanência em que consiste a cláusula pétrea, em suma, imuniza o sentido dessas categorias constitucionais protegidas contra alterações que alieirem o seu núcleo básico ou debilitem a proteção que fornecem. Nesse sentido se deve compreender o art. 60, §4º, da CF, como proibição à deliberação de proposta *tendente a abolir*, isto é, a mitigar, a reduzir, o significado

e a eficácia da forma federativa do Estado, do voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais.<sup>10</sup>

Ressalte-se, outrossim, que os precedentes do Supremo Tribunal Federal que serão utilizados adiante, embora não tenham sido proferidos em sede de controle de constitucionalidade de emendas à Constituição Federal, foram selecionados por trazerem a) reflexões jurídicas relevantes sobre dispositivos constitucionais que se reputam pertinentes ao exame que se pretende realizar e b) teses que auxiliam no delineamento e na determinação do alcance das cláusulas pétreas que serão estudadas.

Seu valor, portanto, é precipuamente argumentativo, mas, ainda assim, de importância ímpar, por refletirem entendimentos já exarados pelo tribunal guardião da Constituição e que certamente serão ponderados, senão seguidos, por seus ministros em futuros julgamentos.

### 3 Exclusividade da investigação criminal pela polícia unificada e fim do controle externo exercido pelo Ministério Público

Considerando que o exercício privativo da investigação criminal pelas autoridades policiais também foi um dos temas centrais das recentes manifestações populares, que ensejaram, inclusive, a rejeição da PEC nº 37/2011 na Câmara dos Deputados,<sup>11</sup> o primeiro dispositivo da PEC nº 102/2011 a ser analisado será o inciso III de seu art. 4º, que também objetiva atribuir à polícia “o exercício privativo da investigação criminal”.

Atualmente, discute-se na doutrina e na jurisprudência acerca dos poderes investigativos do Ministério Público, prevalecendo, não obstante a existência de sólidos argumentos contrários,<sup>12</sup> o entendimento de que,

<sup>10</sup> MENDES; BRANCO. *Curso de direito constitucional*.

<sup>11</sup> Vide a seguinte reportagem: <<http://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2013/06/camara-derruba-pec-37-e-propoe-75-dos-royalties-para-educacao.html>>. Acesso em: 22 jul. 2013.

<sup>12</sup> Cite-se, por exemplo, o posicionamento institucional da Ordem dos Advogados do Brasil, cujo plenário, em 20 de maio de 2013, manifestou-se favoravelmente à PEC nº 37/2011, conforme noticiado no seguinte endereço eletrônico: <<http://www.oab.org.br/noticia/25648/plenario-da-oab-e-favoravel-a-aprovacao-da-pec-37>>. Acesso em: 12 ago. 2013.

Dentre os argumentos usualmente invocados pelos defensores da não investigação penal pelo Ministério Público, pode-se citar o de que concentrar a investigação criminal nas mãos do Ministério Público implica grave desequilíbrio de armas entre acusação e defesa, inclusive pela possibilidade de, na condição de parte acusatória, serem selecionados para embasar a denúncia apenas os elementos de informação mais prejudiciais ao réu. Outro fundamento geralmente suscitado é o de que, por não constar expressamente da Constituição, o exercício do poder investigatório pelo Ministério Público ofende a separação dos Poderes.



se a Constituição outorgou ao Ministério Público a titularidade da ação penal (art. 129, I, da Constituição),<sup>13</sup> conferiu-lhe, implicitamente, os poderes necessários para ajuizá-la, entre eles o de proceder às investigações pertinentes.

É esse o entendimento da 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal — conquanto o Tribunal Pleno esteja se debruçando sobre a questão no HC nº 84.548/SP, ainda pendente de conclusão do julgamento.

No HC nº 91.661,<sup>14</sup> a 2ª Turma da referida corte entendeu ser “perfeitamente possível que o órgão do Ministério Público promova a colheita de determinados elementos de prova que demonstrem a existência da autoria e da materialidade de determinado delito”. Ademais, ressaltou a aplicação, ao caso, da teoria dos poderes implícitos, segundo a qual se deve considerar que a Constituição, ao atribuir uma finalidade a um órgão, implicitamente lhe conferiu os meios necessários para exercê-la, tendo em vista que, “se a atividade fim — promoção da ação penal pública — foi outorgada ao *parquet* em foro de privatividade, não se concebe como não lhe oportunizar a colheita de prova para tanto, já que o CPP autoriza que ‘peças de informação’ embasem a denúncia”.

No HC nº 89.837,<sup>15</sup> apreciado pelo mesmo órgão fracionário, afirmou-se que

[...] o poder de investigar compõe, em sede penal, o complexo de funções institucionais do Ministério Público, que dispõe, na condição de “dominus litis” e, também, como expressão de sua competência para exercer o controle externo da atividade policial, da atribuição de fazer instaurar, ainda que em caráter subsidiário, mas por autoridade própria e sob sua direção, procedimentos de investigação penal destinados a viabilizar a obtenção de dados informativos, de subsídios probatórios e de elementos de convicção que lhe permitam formar a “opinio delicti”, em ordem a propiciar eventual ajuizamento da ação penal de iniciativa pública. [...]

<sup>13</sup> “Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei; [...]”.

<sup>14</sup> HC nº 91.661. Segunda Turma. Rel. Min. Ellen Gracie. Julgado em 10.03.2009. *DJe*, 03 abr. 2009. RMDPPP v. 5, n. 29, 2009, p. 103-109. LEXSTF v. 31, n. 364, 2009, p. 339-347. RMP n. 43, 2012, p. 211-216.

<sup>15</sup> HC nº 89.837. Segunda Turma. Rel. Min. Celso de Mello. Julgado em 20.10.2009. *DJe*, 20 nov. 2009. LEXSTF v. 31, n. 372, 2009, p. 355-412. RTJ v. 218, p. 272.

Embora o tema seja instigante, merecedor de estudo próprio e específico, optar-se-á, para não se desviar do objetivo do presente artigo, por seguir o entendimento majoritário e, a partir do pressuposto de que o Ministério Público detém atribuição investigatória criminal, focar o debate na análise de sua natureza.

Com efeito, o que interessa por ora é averiguar a extensão e o significado desse poder investigatório para o Ministério Público. Seria esse poder tão relevante a ponto de configurar uma cláusula pétrea?

Sinale-se, em primeiro lugar, que o próprio Ministério Público, enquanto “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (art. 127, *caput*, da Constituição Federal), também foi alcançado pelos efeitos das cláusulas pétreas estabelecidas no art. 60, §4º, III e IV da Constituição,<sup>16</sup> tanto na condição de guardião dos direitos e garantias individuais indisponíveis, como na de instituição destinada a compor o sistema de freios e contrapesos (*checks and balances system*) delineado pelo constituinte originário, conforme se observa por suas funções institucionais fixadas no art. 129, especialmente em seus incisos I, II, III, IV, VI, VII e VIII, da Constituição.<sup>17</sup>

Por tal razão, é vedado ao constituinte derivado propor emendas tendentes a abolir funções institucionais do Ministério Público vinculadas às duas condições acima mencionadas.

<sup>16</sup> “Art. 60. [...] §4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

- I - a forma federativa de Estado;
- II - o voto direto, secreto, universal e periódico;
- III - a separação dos Poderes;
- IV - os direitos e garantias individuais”.

<sup>17</sup> “Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

- I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;
- II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;
- III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;
- IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição; [...]
- VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;
- VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;
- VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;
- IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas”.

Vale frisar que esse entendimento se aplica ainda que não se considere o Ministério Público como um quarto Poder. Com efeito, caso não integre um Poder autônomo, será considerado integrante de um dos outros três Poderes<sup>18</sup> e a supressão de suas funções vinculadas ao sistema de freios e contrapesos delineado na Constituição permaneceria esbarrando na cláusula pétrea da separação dos Poderes (art. 60, §4º, III). Ou, então, será entendido como instituição autônoma, mas que também

<sup>18</sup> Sobre o tema, Bernardo Ladeira Ferreira, em monografia intitulada “*A natureza jurídica do Ministério Público*”, realiza pertinente revisão bibliográfica, *in verbis*:

“Contudo, o Ministério Público, sendo participante da divisão funcional do Estado, é elemento indispensável no sistema de freios e contrapesos na contenção do poder estatal, como o são o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Ora, tanto esses como aquele (o Ministério Público), assemelham-se em virtude da autonomia, independência e finalidades constitucionais, exercendo todos funções únicas do Estado.

Ocorre é que o posicionamento constitucional do Ministério Público sempre provocou impasses na doutrina, principalmente devido à transformação e à evolução que a instituição sofreu ao longo dos anos, restando perplexidade ao defini-lo como órgão atrelado (ou vinculado) a algum poder, seja ao Legislativo, seja ao Executivo, seja ao Judiciário.

Sobre o tema, Hugo Nigro Mazzilli (1997, p. 19 e 20) discorre:

‘Há quem sustente que o Ministério Público estaria atrelado ao Poder Legislativo, a esse incumbida a elaboração da lei e ao Ministério Público, a fiscalização do seu fiel cumprimento. Há quem defenda que a atividade do Ministério Público é eminentemente jurisdicional, razão pela qual estaria ele atrelado ao Poder Judiciário. E há, ainda, quem afirme que a função do Ministério Público é administrativa, pois ele atua com o fim de promover a execução das leis e estaria atrelado ao Poder Executivo.’

Alexandre de Moraes continua (SLAIBI FILHO; MELLO FILHO; FERREIRA FILHO *apud* MORAES, 2003, p. 494): ‘Analisando a Carta Anterior, que colocava o Ministério Público como órgão do Poder Executivo, Celso de Mello já apontava que seus membros sujeitavam-se a regime jurídico especial, gozando, no desempenho de suas funções, de plena independência. Por sua vez, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, concordando com a independência ministerial, colocava-o como órgão administrativo, destinado a zelar pelo cumprimento das leis, cabendo-lhe a defesa do interesse geral de que as leis sejam observadas. Da mesma forma, José Afonso da Silva afirma que a Instituição ocupa lugar cada vez mais destacado na organização do Estado, em virtude do alargamento de suas funções de proteção aos direitos indisponíveis e de interesses coletivos, tendo a Constituição Federal lhe dado relevo de Instituição permanente e essencial à função jurisdicional, mas que ontologicamente sua natureza permanece executiva, sendo seus membros agentes políticos, e como tal, atuam com plena e total independência funcional.’

Todavia, na Carta Atual, baseada na tendência internacional, o Ministério Público consagra-se plenamente independente, desvinculado de qualquer poder, tornando-se um “estranho no ninho” no Legislativo, no Executivo e no Judiciário, comportando todos os requisitos, garantias e vedações atinentes aos clássicos poderes do Estado, contudo, sem a função precípua de julgar, de administrar, muito menos de legislar. Como bem observa o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Sepúlveda Pertence,

‘A seção dedicada ao Ministério Público insere-se, na Constituição Federal de 1988, ao final do Título IV - Da Organização dos Poderes, no seu Capítulo IV - Das Funções Essenciais à Justiça. A colocação tópica e o conteúdo normativo da Seção revelam a renúncia, por parte do constituinte, de definir explicitamente a posição do Ministério Público entre os Poderes do Estado. [...]

A razão subjacente à crítica contemporânea da integração do Ministério Público no Poder Executivo [ou no Poder Legislativo e até no Poder Judiciário] está, na verdade, na postulação da independência política e funcional do Ministério Público, pressuposto da objetividade e da imparcialidade de sua atuação nas suas funções sintetizadas na proteção da ordem jurídica (MORAES, 2003, p. 494-495).’

Portanto, observa-se que a relação que o Ministério Público tem para com os outros poderes é eminentemente independente, complementando-as tão somente naquilo que lhes foram conferidos: funcionar para que a soberania do Estado se exteriorize, a fim de cumprir seu papel pelo qual foi criado.

Independência essa é essencial e indispensável à sobrevivência da instituição, sobretudo à viabilidade e à eficácia de sua atuação, sendo que seu papel institucional restaria prejudicado e inócuo, se, de fato, a instituição ministerial fosse de tal modo subjugada ou atrelada a qualquer outro órgão” (Disponível em: <[http://www.iptan.edu.br/publicacoes/saberes\\_interdisciplinares/pdf/revista06/A%20NATUREZA%20JURIDICA%20DO%20MINISTERIO%20PUBLICO.pdf](http://www.iptan.edu.br/publicacoes/saberes_interdisciplinares/pdf/revista06/A%20NATUREZA%20JURIDICA%20DO%20MINISTERIO%20PUBLICO.pdf)>. Acesso em: 24 jul. 2013).

tem o poder de limitar a atuação dos três Poderes da República, de modo que a retirada de suas atribuições igualmente afetaria, ainda que indiretamente, a harmonia e as limitações do sistema estabelecidas pelo constituinte originário.

É nesse contexto que se deve analisar o questionamento feito alhures acerca do poder investigatório.

Sobre o tema, vale transcrever as seguintes lições do Min. Carlos Ayres Britto, do Supremo Tribunal Federal, no HC nº 97.969:

[...] 18. *Ora bem, investigar fatos, documentos e pessoas é da natureza mesma do Ministério Público. É insito ao Ministério Público. É o seu modo de estar em permanente atuação de custos legis para defesa da lei. Só que nossa Constituição foi além: habilitou o Ministério Público a sair em defesa de todo o Direito positivo, porque é a Ordem Jurídica, por inteiro, que se inclui entre as finalidades do Ministério Público. Então, o Ministério Público, hoje, mais do que custos legis, é custos iuris. É guardião, é custodiador do próprio Direito positivo. Seja para lavar um parecer, seja para oferecer uma denúncia, ou não oferecer, seja, ainda, para pedir a absolvição de quem já foi denunciado e até mesmo deixar de recorrer de decisão penal absolutória. Pois o que prevalece na atuação do Ministério Público é a atividade de custos iuris. É por isso que ele não tem a disponibilidade da ação penal. É por isso que ele é uma parte processual especialíssima: não é pessoa física, nem pessoa jurídica, e pede em nome da sociedade, ou em nome da justiça pública, a encarecer o seu insubstituível mister de “promotor de justiça”.*

19. *Diante disso, privar o Ministério Público dessa peculiaríssima atividade de defensor do Direito e promotor de justiça é apartá-lo de si mesmo. É desnaturá-lo. Dessubstanciá-lo até não restar pedra sobre pedra, ou, pior ainda, reduzi-lo à infamante condição de bobo da Corte. Mas sem que sua inafastável capacidade de investigação criminal por conta própria venha a significar o poder de abrir e presidir inquérito policial.*

20. *Com efeito, é preciso distinguir as coisas. Se todo inquérito policial implica uma investigação criminal, nem toda investigação criminal implica um inquérito policial. Aliás, inquérito policial é próprio da Polícia até nominalmente, até gramaticalmente, porque é aberto e presidido pela autoridade policial. Mas não se tolera, sob a Constituição de 1988, condicionar ao exclusivo impulso da Polícia a propositura das ações penais públicas incondicionadas; como se o Ministério Público fosse um órgão passivo, inerte, à espera de provocação de terceiros. Ações que só o Ministério Público pode ajuizar (inciso I do art. 129 da Constituição) e que têm, na livre formação do convencimento dos promotores e procuradores de justiça, um elemento conceitual de sua propositura. Quero dizer: assim como o juiz sentencia a partir do seu livre convencimento, o promotor e o procurador de justiça também denunciam a partir do seu livre convencimento, o que já significa poderem atuar a*

*latere do inquérito policial.* Como o Código de Processo Penal bem o diz. Logo, entendo que a Constituição, em matéria de investigação criminal, foi, antes de tudo, democrática; ou seja, ela fez proliferar os núcleos de investigação criminal. Daí por que o nosso sistema constitucional convive com inquéritos parlamentares e com o poder de polícia administrativa, este a restringir o uso da liberdade e da propriedade das pessoas. Não se pode recusar ao Ministério Público o que não se recusou sequer ao poder de polícia. Não estou dizendo o “poder da Polícia”, mas “poder de polícia” administrativa. Como, aliás, bem disse Celso Antônio Bandeira de Melo — não falando, é verdade, sobre o Ministério Público, mas sobre os exercentes da função administrativa, às folhas 715 do seu livro “Curso de Direito Administrativo”, calçado na boa doutrina de Francesco D’Alessio, administrativista italiano de nomeada.

21. Diria, então, que não se trata de concentrar o poder investigatório no Ministério Público, mas de desconcentrar esse poder, o qual já não se confina no âmbito da Polícia, seja a Federal, sejam as polícias civis dos Estados.

22. *Enfim, penso ser o dilema que se abre para o Ministério Público, no caso, dramático. É investigar, ou morrer. É investigar para sair daquela triste condição de que falava Vinícius de Moraes: há certas situações para as quais o suicídio ainda é a mais doce das soluções.*

23. À luz da Constituição brasileira, tenho que o Ministério Público se dota, efetivamente, de poderes investigatórios e, ao contrário do que têm dito alguns setores da mídia, não é pelo temor do abuso que se vai proibir o uso. (grifos nossos)

Concorda-se com o posicionamento do eminente ministro. A capacidade de o Ministério Público apurar fatos é imprescindível para o cumprimento de suas funções institucionais. Conforme afirmado no precedente acima citado, é-lhe ínsita.

Para zelar, de modo independente, “pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição” (art. 129, II), é fundamental o poder de investigar e buscar informações por conta própria. O mesmo vale para o exercício do controle externo da atividade policial (art. 129, VII) que, para ser efetivo, pressupõe a coleta de informações pelos próprios membros ministeriais. Tampouco é possível vislumbrar inquérito civil “para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos” (art. 129, III) sem atribuição apuratória.

Constata-se, assim, que, ausente o poder investigatório do Ministério Público, enfraquece-se o sistema de freios e contrapesos inerente ao modelo de separação de Poderes atualmente vigente. Mas seria possível

mitigar apenas parcela desse poder, relacionada à apuração criminal, outorgando-a exclusivamente à polícia?

Segundo doutrina atualmente minoritária, que sustenta que o Ministério Público é órgão integrante do Poder Executivo e que participa do *checks and balances system* apenas enquanto tal, não haveria óbices a essa mitigação sob o ponto de vista da separação de Poderes (sob a ótica dos direitos e garantias fundamentais, o tema será tratado adiante), tendo em vista que o poder investigatório criminal permaneceria no âmbito do mesmo Poder.

Todavia, prevalece o entendimento de que o Ministério Público consiste em, senão um quarto Poder, ao menos uma instituição autônoma e independente com papel fundamental no equilíbrio e na harmonia entre os Poderes.

Ademais, considerando as graves implicações que podem advir das investigações criminais para a liberdade, a imagem, a privacidade e a dignidade dos indivíduos, bem como sua fundamental relevância para obstar ilícitos penais praticados por agentes públicos ímprobos, não é conveniente que tal atividade fique restrita exclusivamente a um órgão subordinado ao chefe do Poder Executivo, razão pela qual, conforme bem ressaltado no voto do Min. Carlos Ayres Brito acima transcrito, “a Constituição, em matéria de investigação criminal, foi, antes de tudo, democrática; ou seja, ela fez proliferar os núcleos de investigação criminal”.

Assim, a atuação ministerial paralela no campo apuratório criminal é fundamental para se precaver de investigações criminais impulsionadas por questões meramente políticas ou mesmo com excesso ou abuso de poder sobre os indivíduos e para assegurar que ilícitos penais perpetrados por agentes que gozam da proteção da cúpula do Poder Executivo sejam efetivamente examinados.

Percebe-se, portanto, que a investigação criminal a cargo do *Parquet* também tem implicações no que se refere à proteção dos direitos e garantias fundamentais e ao sistema dos *checks and balances*. Consequentemente, nos termos do art. 60, §4º, III e IV, da Constituição, é vedada a apresentação de proposta de emenda à Constituição que atribua exclusivamente à Polícia a competência para realizar investigação criminal.

Assevere-se, por fim, que, conforme doutrina de Gilmar Ferreira Mendes e Gonet Branco acerca das cláusulas pétreas, “no tocante aos

direitos e garantias individuais, mudanças que minimizem a sua proteção, ainda que topicamente, não são admissíveis”.<sup>19</sup>

Em relação ao art. 10 da PEC nº 102/2011, que prevê a revogação do inciso VII do art. 129 da Constituição (que atribui ao Ministério Público o controle externo da atividade policial), aplica-se o mesmo raciocínio referente ao inciso III do §4º do art. 60 da Constituição acima desenvolvido. Referido controle configura um dos mecanismos estabelecidos na Constituição para “frear” e supervisionar as atividades exercidas pelo Poder Executivo.

Acrescente-se que quem tem a competência para promover as medidas necessárias para zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos aos direitos assegurados na Constituição (art. 129, II) certamente terá poderes para realizar o controle externo também da atividade policial — independentemente da nomenclatura que se atribua a esse controle —, inclusive por meio da realização de investigações criminais acerca da conduta abusiva de agentes policiais.

Tal como expressou o Min. Carlos Ayres Brito no item 16 do voto já citado, “o Ministério Público está autorizado pela Constituição a promover todas as medidas necessárias à efetivação de todos os direitos assegurados pela Constituição”.

## 4 Provimento dos cargos das carreiras policiais unificadas

### 4.1 Da inconstitucionalidade da regra que permite a ascensão funcional

O §3º do art. 4º da PEC nº 102/2011 propõe que, “para provimento dos cargos das carreiras de delegado de polícia e de perito de polícia, será permitida a ascensão funcional em percentual das vagas, a ser fixado em lei aos integrantes das carreiras de analista de polícia, que preencherem os requisitos legais”.

Vale registrar que o Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de analisar especificamente a reserva de vagas para ocupantes de outros cargos policiais, considerando-a inconstitucional em diversas oportunidades, tais como na ADI nº 1854, ADI nº 308, ADI nº 245,

<sup>19</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

ADI nº 361, ADI nº 498, ADI nº 89, ADI nº 388, ADI nº 231 e na ADI nº 960, esta última assim ementada:

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. PROGRESSÃO FUNCIONAL. FORMA DE INVESTIDURA EM CARGO, SEM CONCURSO PÚBLICO. ART. 37, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. O parágrafo 7º do art. 119 da Lei Orgânica do Distrito Federal, ao reservar metade das vagas de cargos de nível superior, na carreira de policial civil, para provimento por progressão funcional, viola o princípio segundo o qual “a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas e títulos” (inciso II do art. 37 da CF). Precedentes. 2. Ação Direta julgada procedente, declarando-se a inconstitucionalidade das expressões “reservando-se metade das vagas dos cargos de nível superior para provimento por progressão funcional das categorias de nível médio”, contidas no §7º do art. 119 da Lei Orgânica do Distrito Federal. 3. Plenário. Votação por maioria.<sup>20</sup>

Todavia, como se está diante de proposta de emenda à Constituição, importa analisar se a regra proposta fere alguma cláusula pétrea.

O art. 37, II da Constituição dispõe o seguinte:

Art. 37. A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) [...]

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) [...]

Observa-se que o inciso II do art. 37 da Constituição expressamente se referiu a “investidura em cargo ou emprego público” como dependente de aprovação prévia em concurso público. Não utilizou a expressão “ingresso no serviço público” ou “primeira investidura em cargo ou emprego público”.

<sup>20</sup> ADI nº 960. Tribunal Pleno. Rel. Min. Sydney Sanches. Julgado em 06.02.2003. *DJ*, 29 ago. 2003.



A regra atual, portanto, é bem diversa da prevista no §1º do art. 97 da Constituição de 1969, segundo o qual “a *primeira* investidura em cargo público dependerá de aprovação prévia, em concurso público de provas ou de provas e títulos, salvo os casos indicados em lei”, sem prejuízo do §2º que tratava especificamente dos cargos em comissão. Ou seja, além dos cargos em comissão, a lei também poderia criar novas exceções à regra do concurso público. Ademais, apenas era exigido concurso público para a primeira investidura em cargo público, admitindo-se concursos internos e ascensões funcionais (que não se confundem com promoção no âmbito da mesma carreira) para as investidas posteriores.

Acerca dos concursos públicos, José dos Santos Carvalho Filho leciona o seguinte:

O concurso público é o instrumento que melhor representa o *sistema do mérito*, porque traduz um certame de que todos podem participar nas mesmas condições, permitindo que sejam escolhidos realmente os melhores candidatos. Baseia-se o concurso em três postulados fundamentais. O primeiro é o *princípio da igualdade*, pelo qual se permite que todos os interessados em ingressar no serviço público disputem a vaga em condições idênticas para todos. Depois, o *princípio da moralidade administrativa*, indicativo de que o concurso veda favorecimentos e perseguições pessoais, bem como situações de nepotismo, em ordem a demonstrar que o real escopo da Administração é o de selecionar os melhores candidatos. Por fim, o *princípio da competição*, que significa que os candidatos participam de um certame, procurando alçar-se a classificação que os coloque em condições de ingressar no serviço público.<sup>21</sup>

Hely Lopes Meirelles, a seu turno, afirma que:

O concurso é o meio técnico posto à disposição da Administração Pública para obter-se moralidade, eficiência e aperfeiçoamento do serviço público e, ao mesmo tempo, propiciar igual oportunidade a todos os interessados que atendam aos requisitos da lei, fixados de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, consoante determina o art. 37, II, da CF.<sup>22</sup>

Nas palavras do Ministro Eros Grau, do Supremo Tribunal Federal, “a exigência de concurso público como regra para o acesso aos

<sup>21</sup> CARVALHO FILHO. *Manual de direito administrativo*, p. 516.

<sup>22</sup> MEIRELLES. *Direito administrativo brasileiro*, p. 419.

cargos, empregos e funções públicas confere concreção ao princípio da isonomia”.<sup>23</sup>

Com base nessas lições, constata-se que o concurso público é instrumento de concretização, entre outros postulados, do princípio da igualdade ou da isonomia, positivado expressamente no *caput* do art. 5º da Constituição,<sup>24</sup> que atribuiu ao referido princípio, ao lado de suas funções principiológicas típicas (normogenética, fundamentadora, orientadora de interpretação, entre outras, a depender da classificação doutrinária utilizada), *status* de direito individual.

O Supremo Tribunal Federal, em diversas oportunidades, ressaltou a essencialidade do concurso público para a concretização do direito à igualdade, conforme se verifica, a título de exemplo, no seguinte aresto:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI ESTADUAL QUE PERMITE A INTEGRAÇÃO DE SERVIDOR PÚBLICO NO QUADRO DE PESSOAL DE AUTARQUIAS OU FUNDAÇÕES ESTADUAIS, INDEPENDENTEMENTE DE CONCURSO PÚBLICO (LEI COMPLEMENTAR Nº 67/92, ART. 56) – OFENSA AO ART. 37, II, DA CARTA FEDERAL – DESRESPEITO AO POSTULADO CONSTITUCIONAL DO CONCURSO PÚBLICO, ESSENCIAL À CONCRETIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE – ACÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. O CONCURSO PÚBLICO REPRESENTA GARANTIA CONCRETIZADORA DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE, QUE NÃO TOLERA TRATAMENTOS DISCRIMINATÓRIOS NEM LEGÍTIMA A CONCESSÃO DE PRIVILÉGIOS. – A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal — tendo presente a essencialidade do postulado inscrito no art. 37, II, da Carta Política — tem censurado a validade jurídico-constitucional de normas que autorizam, permitem ou viabilizam, independentemente de prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, o ingresso originário no serviço estatal ou o provimento em cargos administrativos diversos daqueles para os quais o servidor público foi admitido. Precedentes. – O respeito efetivo à exigência de prévia aprovação em concurso público qualifica-se, constitucionalmente, como paradigma de legitimação ético-jurídica da investidura de qualquer cidadão em cargos, funções ou empregos públicos, ressalvadas as hipóteses de nomeação para cargos em comissão (CF, art. 37, II). A razão subjacente ao postulado do concurso público traduz-se na necessidade essencial de o Estado conferir efetividade ao princípio constitucional de que

<sup>23</sup> ADI nº 3819. Tribunal Pleno. Rel. Min. Eros Grau. Julgado em 24.10.2007. *DJe*, 28 mar. 2008.

<sup>24</sup> “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]”.

todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, vedando-se, desse modo, a prática inaceitável de o Poder Público conceder privilégios a alguns ou de dispensar tratamento discriminatório e arbitrário a outros. Precedentes. Doutrina.<sup>25</sup>

O Superior Tribunal de Justiça segue a mesma orientação, conforme se verifica na ementa do acórdão proferido no julgamento do RMS nº 28.041.<sup>26</sup> Nesse precedente, a 1ª Turma do referido tribunal consignou que a Constituição de 1988 “trouxo novos ideais à sociedade brasileira, dentre eles o axioma de que todos são iguais perante a lei, insculpido no art. 5º do texto maior como cláusula imodificável” e, em seguida, acrescentou que “o preceito fundamental da igualdade exprime o consectário da exigência de concurso público para seleção dos melhores candidatos ao ingresso nos quadros da Administração Pública direta e indireta em todos os níveis governamentais”, sem prejuízo da incidência dos princípios “da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (*caput* do art. 37 da Constituição), que devem ser simultaneamente conjugados em concomitância com os incisos I e II do aludido dispositivo”.

Ademais, a regra do concurso público e a vedação da ascensão funcional e dos “concursos internos” ou com reserva de vagas para ocupantes de outros cargos são apontadas pelo Supremo Tribunal Federal como umas das mais importantes conquistas trazidas pela Constituição Federal de 1988 no que se refere ao respeito aos princípios republicanos da igualdade, da impessoalidade e da moralidade no acesso aos cargos públicos.<sup>27</sup>

Ou, como ficou registrado no voto condutor do acórdão prolatado na ADI 3443, “a igualdade de oportunidade de ingresso no serviço público é um dos alicerces da própria noção instituída de administração pública após a Constituição da República de 1988”.<sup>28</sup>

<sup>25</sup> ADI nº 1.350. Tribunal Pleno. Rel. Min. Celso de Mello. Julgado em 24.02.2005. *DJ*, 1º dez. 2006. LEXSTF v. 29, n. 340, 2007, p. 28-40.

<sup>26</sup> RMS nº 28.041/GO. Primeira Turma. Rel. Ministro Benedito Gonçalves. Julgado em 25.08.2009. *DJe*, 03 set. 2009.

<sup>27</sup> MS nº 28.279. Tribunal Pleno. Rel. Min. Ellen Gracie. Julgado em 16.12.2010. *DJe*, 29 abr. 2011. RT v. 100, n. 908, 2011, p. 421-436.

<sup>28</sup> ADI nº 3.443. Tribunal Pleno. Rel. Min. Carlos Velloso. Julgado em 08.09.2005. *DJ*, 23 set. 2005. LEXSTF v. 27, n. 322, 2005, p. 75-81.

Por fim, reitera-se que, “no tocante aos direitos e garantias individuais, mudanças que minimizem a sua proteção, ainda que topicamente, não são admissíveis”.<sup>29</sup>

Assim, eventual proposta de emenda à Constituição que veicule regra contrária à exigência de concurso público deve ser considerada como violadora do direito à igualdade, inserido no rol das cláusulas pétreas previsto no §4º do art. 60 (inciso IV).

#### 4.2 Da inconstitucionalidade da transposição entre cargos com atribuições, estrutura remuneratória e requisitos de ingresso distintos

O art. 6º da PEC nº 102/2011 estabelece que, “na unificação das polícias, os oficiais oriundos da polícia militar e os delegados de polícia dos Estados e do Distrito Federal ficam transpostos para membro da carreira de delegado de polícia, na forma da Lei”.

Novamente, a PEC nº 102/2011 traz dispositivo que excepciona a exigência de concurso público para a investidura em cargos públicos. Portanto, os mesmos argumentos desenvolvidos no tópico acima podem ser aqui utilizados, com uma particularidade a mais: trata-se de transposição de cargos de duas carreiras que serão extintas para uma nova carreira.

O Supremo Tribunal Federal já se pronunciou sobre o tema em caso análogo. Na ADI nº 1591,<sup>30</sup> decidiu-se, por maioria, favoravelmente à Lei Complementar nº 10.933-97, do Rio Grande do Sul, que unificou na carreira de Agente Fiscal do Tesouro as carreiras de Auditor de Finanças Públicas e de Fiscal de Tributos Estaduais.

Nos debates, o ponto central girou em torno das atribuições de cada uma das carreiras unificadas. A maioria dos ministros (seis contra cinco) consignou ser possível a unificação em questão com base no fundamento de que as atribuições e as remunerações de ambos os cargos eram semelhantes.

<sup>29</sup> MENDES; BRANCO. *Curso de direito constitucional*.

<sup>30</sup> ADI nº 1.591. Tribunal Pleno. Rel. Min. Octavio Gallotti. Julgado em 19.08.1998. *DJ*, 30 jun. 2000.

Os votos vencidos, em suma, adotaram o entendimento de que se deve considerar o núcleo essencial do feixe de atribuições dos cargos, ainda que eventualmente haja atividades semelhantes, e concluíram pela impossibilidade de os ocupantes das duas carreiras originárias optarem pelo ingresso na nova, por violação ao art. 37, II, da Constituição.

Posteriormente, na ADI nº 2713,<sup>31</sup> reafirmou-se, novamente por maioria, a possibilidade de unificação de carreiras, *desde que “verificada a compatibilidade funcional e remuneratória, além da equivalência dos requisitos exigidos em concurso”*.

No caso em exame, todavia, as atribuições da Polícia Militar e da Polícia Civil são nitidamente diferentes. À primeira competem o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública, nos termos do §5º do art. 144 da Constituição, enquanto à segunda cabem as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares, como preceitua o §4º do art. 144 da Constituição.

Ademais, a estrutura e a remuneração de ambas também é, em regra, distinta, tendo em vista, inclusive, a existência de diversas patentes no âmbito da polícia militar.

Melhor sorte não assiste aos requisitos de ingresso, que também não se assemelham, tendo em vista que se exige dos delegados de polícia, mas não dos oficiais da polícia militar, o bacharelado em direito, nos termos do art. 3º da Lei nº 12.830, de 20 de junho de 2013.<sup>32</sup>

Portanto, seguindo *a contrario sensu* a linha de intelecção do Supremo Tribunal Federal nos precedentes acima estudados, chega-se inevitavelmente à conclusão de que a pretendida transposição viola o disposto no art. 37, II, da Constituição, com *status* de cláusula pétrea por concreção do direito à igualdade, conforme visto no tópico anterior. Aliás, na ADI nº 3.332, o Supremo Tribunal Federal foi categórico ao afirmar, à luz do art. 37, II, da Constituição, que “é inconstitucional a chamada investidura por transposição”.<sup>33</sup>

<sup>31</sup> ADI nº 2.713. Tribunal Pleno. Rel. Min. Ellen Gracie. Julgado em 18.12.2002. *DJ*, 07 mar. 2003.

<sup>32</sup> “Art. 3º O cargo de delegado de polícia é privativo de bacharel em Direito, devendo-lhe ser dispensado o mesmo tratamento protocolar que recebem os magistrados, os membros da Defensoria Pública e do Ministério Público e os advogados”.

<sup>33</sup> ADI nº 3.332. Tribunal Pleno. Rel. Min. Eros Grau. Julgado em 30.06.2005. *DJ*, 14 out. 2005. LEXSTF v. 27, n. 323, 2005, p. 70-75.

Assinale-se que o mesmo raciocínio se aplica à previsão do §3º do art. 6º da PEC nº 102/2011, que trata dos demais cargos das carreiras policiais civil e militar.

## 5 Da inconstitucionalidade da cláusula que assegura aos inativos e pensionistas das carreiras policiais as garantias da paridade e da integralidade, por ofensa ao direito à igualdade

Segundo os ensinamentos de Paulo Bonavides, o “centro medular do Estado social e de todos os direitos de sua ordem jurídica é indubitavelmente o princípio da igualdade”, que “materializa [...] a liberdade da herança clássica” e “com esta compõe um eixo ao redor do qual gira toda a concepção estrutural do Estado democrático contemporâneo”.<sup>34</sup>

Não se olvida de que é possível instituir tratamento desigual sob determinadas condições, mas desde que tal desigualação tenha natureza compensatória, conforme entendimento doutrinário pacífico, já acolhido pelo Supremo Tribunal Federal em diversos precedentes, tal como na ADI nº 3.330, de cuja ementa extraem-se as seguintes passagens:

[...] Não há outro modo de concretizar o valor constitucional da igualdade senão pelo decidido combate aos fatores reais de desigualdade. O desvalor da desigualdade a proceder e justificar a imposição do valor da igualdade. [...] O típico da lei é fazer distinções. Diferenciações. Desigualações. E fazer desigualações para contrabater renitentes desigualações. A lei existe para, diante dessa ou daquela desigualação que se revele densamente perturbadora da harmonia ou do equilíbrio social, impor uma outra desigualação compensatória.<sup>35</sup>

É sob tal ótica que se deve analisar a constitucionalidade do art. 5º da PEC em questão, que confere aos inativos e pensionistas das carreiras policiais as garantias da integralidade e da paridade de remuneração em relação aos servidores em atividade, dispondo de modo diverso do que consta do §3º do art. 40 da Constituição, cuja atual redação, dada pela EC nº 41, de 2003, extinguiu a regra da paridade e da integralidade para os servidores públicos civis.

<sup>34</sup> BONAVIDES. *Curso de direito constitucional*, p. 340.

<sup>35</sup> ADI nº 3.330. Tribunal Pleno. Rel. Min. Ayres Britto. Julgado em 03.05.2012. *DJe*, 22 mar. 2013.

Com efeito, o §3º do art. 40 prevê que “para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei”.

É certo que o §4º do mesmo art. 40 permite, excepcionalmente, a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria para os servidores portadores de deficiência, para os que exerçam atividades de risco e para aqueles cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade. Todavia, há, aí, razão para o *discrímen*, como forma de compensar a desigualdade real que existe entre os servidores em tais situações, que enfrentam condições adversas no exercício de suas atividades, e os demais.

O mesmo não se pode dizer da concessão de tratamento diferenciado à generalidade dos integrantes das carreiras policiais, independentemente do fato de exercerem suas atividades exclusivamente na sede administrativa ou em constantes operações de elevada periculosidade.

Realmente, ainda que eventualmente seja possível, em tese, tentar justificar a discriminação em relação aos analistas de polícia ostensivos, que exercerão atividades de risco, não se vislumbra, por exemplo, fator relevante de desigualdade que justifique a concessão de tratamento privilegiado aos analistas de polícia da área cartorária ou aos peritos de polícia, por exemplo.

Assim, entende-se pela inconstitucionalidade da PEC nº 102/2011 igualmente quanto a esse ponto, por ofensa ao direito à igualdade, previsto no art. 5º, *caput*, da Constituição.

## 6 Da desmilitarização da polícia ostensiva e unificação das polícias

O rol, em si considerado, das entidades que exercem a segurança pública, previsto no art. 144 da Constituição, não é cláusula *pétrea*, sendo possível sua alteração pelo constituinte derivado. O que não se permite é que eventual modificação das atribuições desses órgãos interfira na forma federativa de Estado (art. 60, §4º, I) ou na separação de Poderes (art. 60, §4º, III).

Não haveria óbice, por exemplo, à mera unificação da polícia rodoviária federal com a polícia ferroviária federal. O que poderia vir a

ser questionado, com base no art. 60, §4º, I, da Constituição seria eventual atribuição à polícia rodoviária federal do patrulhamento ostensivo das rodovias estaduais e das vias urbanas ou a unificação das polícias estaduais com a polícia federal.

No caso da unificação da polícia militar com a polícia civil, estamos diante de duas instituições estaduais, igualmente subordinadas ao governador do Estado. Assim, a mera junção das atribuições de ambos os órgãos não afeta a separação de poderes nem o pacto federativo.

Em análise superficial, seria até possível cogitar que a intenção do constituinte foi assegurar a existência de “exércitos” próprios de cada Estado-membro e, conseqüentemente, alegar que a extinção da polícia militar estadual afetaria o pacto federativo.

Todavia, tal entendimento não se sustenta quando confrontado com a competência constitucionalmente atribuída às polícias militares, restrita ao policiamento ostensivo e à preservação da ordem pública. Eventual atuação enquanto “exército” propriamente dito apenas se admite nas hipóteses de convocação e mobilização, na condição de reserva e força auxiliar, pelo Exército brasileiro, cujo chefe supremo é o Presidente da República.

A opção pelo modelo militar deve-se mais à origem da polícia do que a eventual garantia de exércitos próprios para Estados-membros. Aliás, sua evolução histórica, brevemente relatada no início deste artigo, remete-nos justamente à exclusão da possibilidade de os Estados-membros utilizarem suas forças policiais como “exércitos” estaduais e ao crescente foco de suas atribuições no policiamento ostensivo.

Por entender que o regime militar outorgado pela Constituição à polícia ostensiva deriva de mera opção política por um regime pautado na hierarquia e disciplina, sem repercussões relevantes no que se refere à forma federativa de Estado, não se verifica ofensa a cláusulas pétreas no que se refere exclusivamente à alteração do regime policial militar para o regime policial civil.

## Conclusão

A desmilitarização da polícia, tema que veio novamente à tona com as manifestações sociais realizadas a partir de junho de 2013, é anseio



social, com apelo midiático, amparado pela opinião de especialistas em segurança pública.

A alteração do regime adotado pelas polícias militares para o modelo civil reclama proposta de emenda constitucional, tendo em vista que o art. 144 previu expressamente que se trataria de polícia “militar”. Ademais, proposição nesse sentido seria juridicamente viável, tendo em vista não ofender o rol de cláusulas pétreas previsto no art. 60, §4º, da Constituição.

Contudo, a PEC nº 102/2011, que trata da possibilidade de unificação da Polícia Militar com a Polícia Civil e conseqüente desmilitarização da primeira, apontada pelos movimentos sociais e pela mídia como a solução mais célere para a questão, apresenta diversos pontos passíveis de terem sua constitucionalidade questionada por ofenderem cláusulas pétreas.

No presente artigo, destacou-se a inconstitucionalidade dos seguintes dispositivos: art. 4º, III e §3º; art. 5º; art. 6º, *caput* e §3º; e art. 10. Tais preceitos buscaram: a) regulamentar o período de transição, com disposições acerca a.1) da transposição dos cargos atuais para as novas carreiras, que possuem atribuições, requisitos de ingresso e sistema remuneratório diferentes, e a.2) da forma de provimento dos novos cargos, ressuscitando a ascensão funcional; b) atribuir privativamente à polícia unificada o exercício da investigação criminal, retirando tal atividade do âmbito do Ministério Público; c) revogar o controle externo sobre a polícia exercido pelo Ministério Público; d) conceder paridade e integralidade aos inativos e pensionistas das carreiras da polícia unificada, estabelecendo tratamento diferenciado ao concedido pela Constituição aos demais servidores civis.

Por tal razão, considera-se que a PEC nº 102/2011 não se encontra apta a ir à votação do Congresso Nacional. Com efeito, necessita de diversos ajustes que assegurem que a pretendida desmilitarização da polícia respeitará o rol de cláusulas pétreas estabelecido na Constituição, sob pena de vir a ter sua inconstitucionalidade declarada pelo Supremo Tribunal Federal e postergar-se, ainda mais, a concretização do anseio social por uma polícia ostensiva civil, mais próxima da população e capaz de oferecer resposta mais adequada a situações diversas das de enfrentamento da criminalidade.

### Demilitarization of the Police – Is Senate’s PEC 102/2011 Constitutional?

**Abstract:** The protests that occurred in June and July 2013 in Brazil made the proposal of demilitarization of the police return to debate. One of the possible solutions mentioned then was the approval of PEC 102, 2011, from Senate, which unifies the civil and military police in a civil institution. However, although the demilitarization of the police is constitutionally possible, this proposal presents some unconstitutional rules, that offend fundamental clauses.

**Key words:** Protest. Demilitarization of the Police. PEC 102/2011.

### Referências

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *O conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. 3. ed. 16. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2008.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 10. ed. São Paulo, 2000.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 22 jul. 2013.

BRASIL. Lei nº 12.830, de 20 de junho de 2013. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112830.htm)>. Acesso em: 12 ago. 2013.

CANOFRE, Fernanda. “Sem violência”: desmilitarização da polícia em debate no Brasil. Disponível em: <<http://pt.globalvoicesonline.org/2013/07/10/sem-violencia-desmilitarizacao-da-policia-em-debate-no-brasil/>>. Acesso em: 22 jul. 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

ESTADOS UNIDOS DO BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 1946. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm)>. Acesso em: 22 jul. 2013.

ESTADOS UNIDOS DO BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 1934. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em: 22 jul. 2013.

FERREIRA, Bernardo Ladeira. A natureza jurídica do Ministério Público. Disponível em: <[http://www.iptan.edu.br/publicacoes/saberes\\_interdisciplinares/pdf/revista06/A%20NATUREZA%20JURIDICA%20DO%20MINISTERIO%20PUBLICO.pdf](http://www.iptan.edu.br/publicacoes/saberes_interdisciplinares/pdf/revista06/A%20NATUREZA%20JURIDICA%20DO%20MINISTERIO%20PUBLICO.pdf)>. Acesso em: 24 jul. 2013.

FRANCESCHINI, Gustavo. Desmilitarização da polícia estará na pauta dos protestos no Mineirão na quarta. *Uol*, Belo Horizonte, 24 jun. 2013. Disponível em: <<http://copadomundo.uol.com.br/noticias/redacao/2013/06/24/desmilitarizacao-da-policia-estara-na-pauta-de-protesto-no-mineirao.htm>>. Acesso em: 22 jul. 2013.

IMPÉRIO DO BRAZIL. Decreto de 11 de junho de 1825. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/sn/1824-1899/decreto-38509-11-junho-1825-566974-publicacaooriginal-90445-pe.html>>. Acesso em: 22 jul. 2013.

IMPÉRIO DO BRAZIL. Decreto de 13 de maio de 1825. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret\\_sn/anterioresa1824/decreto-40054-13-maio-1809-571685-publicacaooriginal-94831-pe.html](http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret_sn/anterioresa1824/decreto-40054-13-maio-1809-571685-publicacaooriginal-94831-pe.html)>. Acesso em: 22 jul. 2013.

IMPÉRIO DO BRAZIL. Decreto de 17 de fevereiro de 1825. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret\\_sn/1824-1899/decreto-38417-17-fevereiro-1825-566730-publicacaooriginal-90241-pe.html](http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret_sn/1824-1899/decreto-38417-17-fevereiro-1825-566730-publicacaooriginal-90241-pe.html)>. Acesso em: 22 jul. 2013.

IMPÉRIO DO BRAZIL. Decreto de 25 de julho de 1825. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret\\_sn/1824-1899/decreto-38522-25-julho-1825-567000-publicacaooriginal-90460-pe.html](http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret_sn/1824-1899/decreto-38522-25-julho-1825-567000-publicacaooriginal-90460-pe.html)>. Acesso em: 22 jul. 2013.

MEDEIROS, Mateus Afonso Medeiros. A desmilitarização das polícias e a legislação ordinária. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 42, n. 165, jan./mar. 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

NABUCO FILHO, José. Passou da hora de desmilitarizar a polícia. *DCM*, São Paulo, 26 jul. 2013. Disponível em: <<http://www.diariodocentrodomundo.com.br/passou-da-hora-de-desmilitarizar-a-policia/>>. Acesso em: 26 jul. 2013.

ROUSSELET, Felipe. Túlio Vianna: “A militarização não é boa para o policial e é péssima para o cidadão”. *Revista Forum*, São Paulo, 02 jul. 2013. Disponível em: <<http://revistaforum.com.br/blog/2013/07/tulio-vianna-a-militarizacao-da-policia-nao-traz-beneficio-nenhum-nao-e-boa-para-o-policial-e-pessima-para-o-cidadao/>>. Acesso em: 20 jul. 2013.

SENADO FEDERAL. Proposta de Emenda à Constituição nº 102 de 2011. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=102919](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=102919)>. Acesso em: 22 jul. 2013.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. RMS nº 28.041/GO. Primeira Turma. Rel. Min. Benedito Gonçalves, j. 25.08.2009. *DJe*, 03 set. 2009.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI nº 1.350. Tribunal Pleno. Rel. Min. Celso de Mello, j. 24.02.2005. *DJ*, 1º dez. 2006.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI nº 1.591. Tribunal Pleno. Rel. Min. Octavio Gallotti, j. 19.08.1998. *DJ*, 30 jun. 2000.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI nº 2.713. Tribunal Pleno. Rel. Min. Ellen Gracie, j. 18.12.2002. *DJ*, 07 mar. 2003.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI nº 3.330. Tribunal Pleno. Rel. Min. Ayres Britto, j. 03.05.2012. *DJe*, 22 mar. 2013.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI nº 3.332. Tribunal Pleno. Rel. Min. Eros Grau, j. 30.06.2005. *DJ*, 14 out. 2005. *LEXSTF*, v. 27, n. 323, 2005, p. 70-75.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI nº 3.443. Tribunal Pleno. Rel. Min. Carlos Velloso, j. 08.09.2005. *DJ*, 23 set. 2005. LEXSTF, v. 27, n. 322, 2005, p. 75-81.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI nº 3.819. Tribunal Pleno. Rel. Min. Eros Grau, j. 24.10.2007. *DJe*, 28 mar. 2008.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI nº 960. Tribunal Pleno. Rel. Min. Sydney Sanches, j. 06.02.2003. *DJ*, 29 ago. 2003.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. HC nº 89.837. Segunda Turma. Rel. Min. Celso de Mello, j. 20.10.2009. *DJe*, 20 nov. 2009. LEXSTF, v. 31, n. 372, 2009, p. 355-412. RTJ, v. 218, p. 272.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. HC nº 91.661. Segunda Turma. Rel. Min. Ellen Gracie, j. 10.03.2009. *DJe*, 03 abr. 2009. RMDPPP, v. 5, n. 29, 2009, p. 103-109. LEXSTF, v. 31, n. 364, 2009, p. 339-347. RMP, n. 43, 2012, p. 211-216.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MS nº 28.279. Tribunal Pleno. Rel. Min. Ellen Gracie, j. 16.12.2010. *DJe*, 29 abr. 2011. RT, v. 100, n. 908, 2011, p. 421-436.

VIANNA, Túlio. Desmilitarizar e unificar a polícia. *Revista Forum*, São Paulo, 09 jan. 2013. Disponível em: <<http://revistaforum.com.br/blog/2013/01/desmilitarizar-e-unificar-a-policia/>>. Acesso em: 20 jul. 2013.