

PAPEL CONSTITUCIONAL DA UNIÃO NA SEGURANÇA PÚBLICA: RETROSPECTIVA E ANÁLISE

SÉRGIO HENRIQUE SOARES FERNANDES

Coronel da Polícia Militar de Minas Gerais. Mestre em Administração pela Universidade São Marcos. Especialista em Gestão Estratégica de Recursos Humanos pelo Centro Universitário BH. Especialista em Segurança Pública e em Gestão Estratégica de Segurança Pública, ambos pela Fundação João Pinheiro.

***Resumo:** Este artigo tem por objetivo apresentar um retrospecto histórico do papel do Governo Federal na segurança pública desde a Carta Imperial até os dias atuais. Historicamente, a segurança pública sempre foi um tema desafiador e relevante, tanto que já aparece na primeira Constituição do Império, logo após o processo de Independência, em 1824, quando estabelecia que era atribuição do Imperador prover a segurança interna. Vale ressaltar que em todas as Cartas, em especial na atual, houve valorização da segurança, inserindo como direito e garantia fundamentais, como atribuição do Estado brasileiro o dever de proporcioná-la. Ao longo das Constituições, a União se fez presente na segurança pública, culminando com um papel mais contundente na atual Constituição Federal. Além do que prevê a Constituição de 1988, levantou-se na legislação infraconstitucional a estrutura da União para fazer face à segurança pública. Ao final, propõem-se mudanças tanto no aspecto de marco legal quanto na estrutura organizacional do Governo Federal para a gestão da segurança pública.*

***Palavras chave:** Segurança Pública. Polícia Militar. Constituição Federal e União.*

1. INTRODUÇÃO

Já no Século XVII Thomas Hobbes esclarece, por meio da sua obra *Leviatã*, que o homem em vida social transfere ao Estado os seus interesses que, por sua vez, dirige as ações visando ao bem de todos. Para Hobbes (1974, p.113), a segurança dos súditos é o objetivo do Estado, conforme abaixo:

o fim desta instituição é a paz e a defesa de todos, e visto que quem tem direito a um fim tem direito aos meios, constitui direito de qualquer homem ou assembleia que detenha a soberania o de ser juiz, tanto dos meios para a paz e a defesa quanto de tudo que possa perturbar ou dificultar estas últimas.

Como a segurança no Brasil sempre foi um tema extremamente desafiador e de mais alta relevância, ela já aparece na primeira Carta Constitucional do Império, logo após o processo de independência, em 1824, quando estabelecia que era atribuição do Imperador prover a segurança interna.

Vale salientar que, sob a ótica constitucional, o direito à segurança pública esteve presente em todas as sete Cartas. Lado outro, também consta em praticamente todas as Constituições a definição de competências para o provimento desse direito.

Apresentadas essas considerações, será abordado o âmago deste artigo, que consiste de uma retrospectiva histórica do papel da União na segurança pública. Urge aclarar o *caput* do artigo 144 da nossa Constituição Federal quando enuncia que “a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos”. No contexto da segurança pública, para a Escola Superior de Guerra (2009, p. 62), “entende-se como componentes do Estado o conjunto de todos os níveis de competência da administração pública – Federal, Estadual e Municipal”.

Há necessidade de desmistificar o discurso dominante de que a competência recai sobre os Estados Federados. Interpretação equivocada, pois o *Estado* a que se referiu o constituinte trata-se do poder público como um todo, abarcando os três poderes e as três esferas de governo, pois consiste em uma função governamental primordial para a sociedade. Nessa direção, Neto (1991, p. 145) esclarece que:

a competência para atuação policial se reparte, em suma, entre a União e os Estados, inclusive o Distrito Federal dentro dos respectivos territórios, caracterizando-se por estar integralmente fundada e contida na ordem jurídica ordinária, ou seja, independentemente do emprego das salvaguardas, que, em consequência, transformam a atuação policial em atuação política de defesa da ordem pública.

A segurança pública acabou sendo percebida equivocadamente como competência dos Estados-membros, em face de questões regionais pela proximidade, presença e capilaridades das polícias estaduais, em especial da polícia militar, cuja tradição no Brasil, segundo a concepção de Bulos (2002, p.1063), é deixar a segurança pública na esfera de competência das unidades federadas, haja vista as peculiaridades de cada região.

Talvez pela ausência de um sistema nacional de segurança pública com competências claras, expressas e também comuns a todos os entes da Federação, ainda não existe liderança e nem protagonismo da União nessa área. A mobilidade delituosa alcançou patamares sem precedentes, ignorando qualquer tipo de fronteira, exigindo uma abordagem sistêmica da função governamental de segurança pública. Dessa forma, este artigo discorre sobre como a União se posicionou constitucionalmente ao longo da história até a atualidade nas questões de segurança pública.

2. RETROSPECTIVA CONSTITUCIONAL DA UNIÃO NA SEGURANÇA PÚBLICA

Será analisado o histórico constitucional do papel da União na segurança pública, desde o Império até a Carta atual. Optou-se por proceder a este levantamento sob a ótica da trajetória das Constituições por integrarem o arcabouço jurídico do país contendo a organização do Estado brasileiro. Trata-se de um verdadeiro código de regras e de funcionamento das instituições, que é renovado periodicamente, introduzindo mudanças que refletem os cenários, interno e externo, dos períodos em que foram elaboradas.

Dessa forma, serão apresentadas a seguir as sete Cartas Constitucionais, contendo um breve relato do contexto histórico de cada uma delas, bem como suas principais características gerais sob o prisma da segurança pública.

2.1 A Constituição Imperial do Brasil de 1824

Baseada nas Cartas francesa e portuguesa, a primeira Constituição foi promulgada dois anos após a independência política do país. Sua elaboração ocorreu em um período bem conturbado, pois, em algumas províncias, a resistência foi muito grande ao processo de independência, em especial no Pará, no Maranhão, na Cisplatina e na Bahia. Naquela época, o poder estava concentrado na aristocracia rural e, em que pese essa resistência, vale frisar que vários movimentos libertários foram deflagrados no final do Século XVIII e início do Século XIX, como a Inconfidência Mineira, em 1789, a Conjuração Baiana, em 1798, e a Revolução Pernambucana, em 1817.

O ambiente de segurança pública era turbulento, em face da oposição ao Imperador, conforme relatos de Barreto Filho e Lima (1939, p. 267):

Por um lado, vinham-se patriotas revoltados conflagrando o país; por outro, os crimes de insubordinação, o tráfico e os abusos assombrosos, exigindo leis severas e polícia implacável. As praças públicas apresentavam o repugnante espetáculo dos pelourinhos, jornalistas assassinados, as tabernas constituíram-se o centro da rapina e da vadiagem, a faca e a gazua compravam a liberdade do negro e enriqueciam os aventureiros que nos chegavam da Europa.

Como D. Pedro não queria abrir mão de nenhuma parcela de seu poder, determinou a redação da Constituição e a outorgou, conforme esclarece Schneeberger (2003, p. 178):

D. Pedro I nomeou um Conselho de Estado formado por dez pessoas, incumbido de redigir a primeira constituição do país. O resultado foi uma Carta outorgada, imposta pelo Imperador em 25 de março de 1824, sem a participação dos deputados eleitos.

Essa Carta fez previsão de um *código criminal*, o qual foi elaborado e entrou em vigor em 1840. Foi um código de 313 artigos com um rol de crimes divididos em três grupos: os crimes públicos, que eram aqueles praticados contra o Estado, os particulares, que eram os praticados contra a pessoa e o patrimônio, e os crimes policiais, que eram geralmente as perturbações da tranquilidade consideradas de posturas municipais. Esse código revela os delitos que já preocupavam a sociedade naquela época, tais como: o furto, o roubo e o homicídio.

Nesse período, a estrutura de segurança pública no Brasil era constituída pela Intendência Geral de Polícia da Corte, criada em 1808, com atribuições de manutenção da ordem por meio da investigação de delitos e prisão de criminosos, e pela Guarda Real de Polícia, criada, em 1809, com estrutura militar e subordinação ao Intendente Geral de Polícia. Mais tarde, essas duas organizações se

Papel Constitucional da união na Segurança Pública: retrospectiva e análise

transformariam respectivamente na Polícia Civil e na Polícia Militar.

Essa Carta também inaugurou a presença da União na segurança pública, por meio do dispositivo, conforme será explicitado abaixo:

Art. 102. O Imperador é o Chefe do Poder Executivo, e o exercita pelos seus Ministros de Estado.

São suas principais atribuições:

XV. Prover a tudo, que for concernente à segurança interna, e externa do Estado, na forma da Constituição.

Percebe-se que, mesmo em um período quando a segurança pública ainda não era uma demanda social prioritária, pelo menos sob o ponto de vista constitucional, a União teve papel relevante com a centralização na figura do Imperador.

2.2 A primeira Constituição Republicana de 1891

Essa Constituição representou a transição do centralismo imperial para o federalismo republicano, pois as províncias foram elevadas à categoria de estados, pressupondo maior autonomia, de acordo com Schneeberger (2002).

Nessa época, o grande acontecimento que, certamente, impactou o ambiente de segurança pública foi a Abolição da Escravatura, em 1888, proporcionando grande migração em massa da população rural para as principais cidades. Os recém-libertos escravos passaram a se encontrar em uma situação de miséria, sem emprego, sem moradia e sem alimentação, passando a formar guetos. Esses fatores geraram maior demanda policial, sobretudo em relação às infrações mais comuns naquele momento, como a vadiagem, a prostituição, a embriaguez e a capoeira.

Em relação ao papel da União, estabeleceu, conforme adiante se vê, que a intervenção na segurança somente ocorreria para seu restabelecimento e após requisição dos governos estaduais:

Art. 6º - O Governo Federal não poderá intervir nos negócios peculiares aos Estados, salvo:

3º) para restabelecer a ordem e a tranquilidade nos Estados, à requisição dos respectivos governos.

Esse dispositivo foi criticado por Torres (1982, p. 221-222), que propôs a substituição da palavra “tranquilidade” por “segurança” por tratar-se de termo mais adequado. Segundo ele, da forma expressa na Constituição, significaria ideia de ordem política, conflitos partidários e entre poderes dos Estados, e não a ideia de paz sob o aspecto policial.

O que se pode inferir nesse dispositivo é a atribuição da segurança pública aos recém promovidos Estados, até então províncias, sendo a União uma *restabelecedora* da ordem, em caso de necessidade. Outra evidência extraída dessa Carta é a autorização tácita para que os Estados pudessem organizar suas próprias forças policiais.

Segundo Villa (2001, p. 32), essa foi a primeira Carta que estabeleceu as Forças Armadas como permanentes. Outro aspecto relevante em relação às Forças Armadas foi o seu papel na manutenção das leis no interior, conforme seu artigo 14: “as forças de terra e mar são instituições nacionais permanentes, destinadas à defesa da Pátria no exterior e à manutenção das leis no interior”.

O que se pode inferir é que, desde aquela época, as Forças Armadas já tinham a missão constitucional de Garantia da Lei e da Ordem (GLO).

2.3 A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934

A Carta de 1934, na presidência de Getúlio Vargas, foi promulgada em um ambiente de transição e de grande turbulência em face de fatores externos, como a crise econômica mundial de 1929, e de

Papel Constitucional da união na Segurança Pública: retrospectiva e análise

fatores internos, como a crise do café, além dos desdobramentos da Revolução de 1930 e da Revolução Constitucionalista de 1932, em que as Forças Armadas se defrontaram com as tropas da Força Pública de São Paulo.

Ainda no plano internacional, os desdobramentos da I Guerra Mundial e da Revolução Russa, o nazismo na Alemanha, o fascismo na Itália e o stalinismo na União Soviética, além de outros regimes autoritários que estavam em ascensão, influenciaram muito o ambiente social e político brasileiro.

No tocante à segurança pública, vale ressaltar que o quadro que antecedeu à elaboração da Carta de 1934 foi de inúmeras revoltas em anos anteriores, como a Revolta dos Canudos e as *rebeliões tenentistas* que Villa (2011, p. 43) relatou assim:

A década de 1920 foi marcada por diversas revoltas militares que ficaram registradas na história como rebeliões tenentistas. Em 1922 o palco foi o Rio de Janeiro; em 1924 ocorreram revoltas no Rio Grande do Sul e em São Paulo – na capital paulista os revolucionários permaneceram ocupando a cidade por uma quinzena, e, entre 1925 e 1927 a coluna Prestes.

Há evidência de que esse ambiente turbulento tenha ensejado a inserção de alguns dispositivos de forma inédita, abordando questões de segurança e de defesa, tais como: a segurança nas fronteiras; os serviços policiais dos Estados; as forças policiais dos Estados; a prevenção e a repressão à criminalidade; e as polícias militares, como adiante se vê:

Art. 5º - Compete privativamente à União:

V - organizar a defesa externa, a polícia e segurança das fronteiras e as forças armadas;

XI - prover aos serviços da polícia marítima e portuária, sem prejuízo dos serviços policiais dos Estados.

XIX - legislar sobre:

l) organização, instrução, justiça e garantias das forças policiais dos Estados e condições gerais da sua utilização em caso de mobilização ou de guerra;

Art 9º - É facultado à União e aos Estados celebrar acordos para a melhor coordenação e desenvolvimento dos respectivos serviços, e, especialmente, para a uniformização de leis, regras ou práticas, arrecadação de impostos, prevenção e repressão da criminalidade e permuta de informações.

Convém frisar que essa Carta estabelece como competência da União *organizar* a polícia, não havendo clareza a qual polícia o dispositivo se refere. Todavia, há evidência que se trata da atual Polícia Federal que, naquela ocasião, consistia da Polícia Civil do Distrito Federal e que, em 1944, se transformaria no Departamento Federal de Segurança Pública.

Outra importante novidade foi o dispositivo que prevê a cooperação entre a União e os Estados para a prevenção e a repressão à criminalidade, preocupações, até então, não abordadas em nenhuma das Cartas anteriores. Já no artigo 167 consta, também pela primeira vez, as polícias militares como reservas do Exército e com as mesmas vantagens quando mobilizadas ou a serviço da União: “as polícias militares são consideradas reservas do Exército, e gozarão das mesmas vantagens a este atribuídas, quando mobilizadas ou a serviço da União”.

2.4 A Constituição Polaca de 1937

Com o golpe de Estado de 1937, período que se denominou de Estado Novo, o mesmo Presidente Vargas outorgou outra Carta, agora em um regime de exceção do tipo fascista, similar à Constituição Polonesa de 1935, motivo pelo qual é denominada de *polaca*. A justificativa seria a necessidade de o Presidente possuir plenos poderes para proteger o país das constantes pseudo-ameaças

Papel Constitucional da união na Segurança Pública: retrospectiva e análise

comunistas. Schneeberger (2002, p. 305) relata esse período da seguinte forma:

Vargas anunciou pelo rádio a nova ordem instaurada. A nova constituição, uma carta outorgada, foi elaborada por Francisco Campos, que se inspirou nos modelos fascistas europeus, sobretudo o da Polônia. Na prática concentrava todos os poderes nas mãos do Chefe de Estado. A constituição de 1937 jamais foi respeitada pelo próprio outorgante. O Legislativo não existia na prática, pois o ditador não convocou eleições.

Essa Constituição foi a primeira a explicitar a ordem, a tranquilidade e a segurança pública como competências privativas da União para legislar quando a situação exigir a necessidade de uma regulamentação uniforme.

Art. 15 - Compete privativamente à União:

I - manter relações com os Estados estrangeiros, nomear os membros do Corpo Diplomático e Consular, celebrar tratados e convenções internacionais;

II - declarar a guerra e fazer a paz;

III - resolver definitivamente sobre os limites do território nacional;

IV - organizar a defesa externa, as forças armadas, a polícia e segurança das fronteiras;

Art. 16 - Compete privativamente à União o poder de legislar sobre as seguintes matérias:

II - a defesa externa, compreendidas a polícia e a segurança das fronteiras;

V - o bem-estar, a ordem, a tranquilidade e a segurança públicas, quando o exigir a necessidade de uma regulamentação uniforme;

Essa Carta foi omissa em relação à segurança pública, pois, diferentemente da Constituição anterior, não explicitou nenhuma instituição com competência principal ou secundária para tal missão. Nem mesmo as Forças Armadas que apareceram com competência, dentre outras, de GLO nas Cartas anteriores, foram sequer citadas com a sua missão constitucional.

2.5 A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1946

Com a queda de Getúlio Vargas, foram realizadas eleições para Presidente da República, cujo eleito e posteriormente empossado, em 31/01/46, foi o General Eurico Gaspar Dutra, que convocou a Assembleia Constituinte. No cenário internacional destacam-se o final da II Guerra Mundial e o início da Guerra Fria, que se traduziu na disputa pela hegemonia mundial entre os Estados Unidos e a União Soviética.

A Constituição de 1946 explicitou a competência da União em legislar sobre as polícias militares em casos de mobilização, bem como as prerrogativas e garantias da corporação nesses casos específicos. Como novidade, as polícias militares aparecem pela primeira vez em uma Carta Constitucional como força de segurança e com papel bem definido na sua atuação.

Art. 5º - Compete à União:

I - [...]

II - [...]

VII - superintender, em todo o território nacional, os serviços de polícia marítima, aérea e de fronteiras.

XV - legislar sobre:

f) organização, instrução, justiça e garantias das polícias militares e condições gerais da sua utilização pelo Governo Federal nos casos de mobilização ou de guerra;

Papel Constitucional da união na Segurança Pública: retrospectiva e análise

Art. 183 - As polícias militares instituídas para a segurança interna e a manutenção da ordem nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, são consideradas, como forças auxiliares, reservas do Exército.

Parágrafo único - Quando mobilizado a serviço da União em tempo de guerra externa ou civil, o seu pessoal gozará das mesmas vantagens atribuídas ao pessoal do Exército.

Nessa Constituição, houve o retorno da explicitação das Forças Armadas como garantidoras da lei e da ordem, a exemplo da Carta de 1934, conforme seu artigo 177: “destinam-se as forças armadas a defender a Pátria e a garantir os poderes constitucionais, a lei e a ordem”.

2.6 A Constituição da República Federativa do Brasil de 1967

Essa Carta foi promulgada em 1967, já no ciclo militar, encerrando a chamada república populista, e o quadro que antecedeu a sua elaboração foi de uma situação de grave crise econômica, política e social, com desaceleração do crescimento, inflação ascendente, desemprego e redução do poder aquisitivo. Foi um período de grande centralização de poder e definhamento do federalismo. A principal característica dessa Constituição, no entanto, foi a forma como ela foi emendada por meio de Atos Institucionais.

Sob o ponto de vista da segurança pública, foi um período importante, pois tivemos no Brasil uma grande reforma no sistema policial, conforme relata Cotta (2006, p. 130):

O novo modelo de segurança pública introduzido procurou acabar com o pluralismo policial até então existente (Guarda Civil, Corpo de Fiscais de Trânsito e a Polícia Rodoviária do Departamento Estadual de Trânsito). A Polícia Militar seria responsável, com exclusividade, pelo policiamento ostensivo fardado e realizaria ações preventivas e repressivas. A Polícia

Civil ficaria com as atribuições relativas à investigação, atividades cartorárias e burocráticas.

A crise econômica e social que antecedeu à promulgação dessa Constituição pode ter deteriorado o quadro de segurança pública, o que contribuiu para que essa Carta reforçasse a competência constitucional das polícias militares como força de segurança pública, conforme abaixo:

Art. 13 - Os Estados se organizam e se regem pelas Constituições e pelas leis que adotarem, respeitados, dentre outros princípios estabelecidos nesta Constituição, os seguintes:

§ 4º - As polícias militares, instituídas para a manutenção da ordem e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, e os corpos de bombeiros militares são considerados forças auxiliares reserva do Exército, não podendo os respectivos integrantes perceber retribuição superior à fixada para o correspondente posto ou graduação do Exército, absorvidas por ocasião dos futuros aumentos, as diferenças a mais, acaso existentes.

A grande novidade dessa Carta foi a constitucionalização da Polícia Federal, que já existia com a denominação de Departamento Federal de Segurança Pública, desde 1944:

Art. 8º - Compete à União:

VII - organizar e manter a polícia federal com a finalidade de prover:

- a) os serviços de polícia marítima, aérea e de fronteiras;
- b) a repressão ao tráfico de entorpecentes;
- c) a apuração de infrações penais contra a segurança nacional, a ordem política e social, ou em detrimento de

Papel Constitucional da união na Segurança Pública: retrospectiva e análise

bens, serviços e interesses da União, assim como de outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei.

Mais uma vez, a Constituição de 1967 reforça e também consolida a missão das Forças Armadas como defensoras da Pátria e como garantidoras dos poderes constitucionais, da lei e da ordem.

Art. 92 - As forças armadas, constituídas pela Marinha de Guerra, Exército e Aeronáutica Militar, são instituições nacionais, permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República e dentro dos limites da lei.

§ 1º - Destinam-se as forças armadas a defender a Pátria e a garantir os Poderes constituídos, a lei e a ordem.

2.7 A Constituição “Cidadã” de 1988

Em um período de transição para um Estado democrático de direito, em novembro de 1986, uma Assembleia Nacional Constituinte foi eleita, a fim de elaborar uma nova Constituição. Em 5 de outubro de 1988, o arcabouço jurídico do país foi promulgado contendo 245 artigos na parte permanente e 73 no ato das disposições constitucionais transitórias.

No cenário econômico, o país enfrentava uma crise fiscal, inflação em alta e, no plano internacional, a moratória mexicana contribuía para a recessão internacional nos países emergentes. A Guerra Fria dava sinais de que estava chegando ao fim com despontamento dos Estados Unidos como única superpotência militar no mundo.

Para Villa (2011, p. 116), essa Carta “acabou se transformando em um programa econômico-político-social para o país” em face do seu caráter prolixo. Além disso, apresentou as seguintes características: a manutenção dos princípios fundamentais relativos à dignidade da pessoa humana; a criação do Superior Tribunal de Justiça; a instituição do mandado de segurança coletivo, do mandado

de injunção e o *habeas data*; a reforma eleitoral estabelecendo a faculdade de exercício do direito do voto aos analfabetos e brasileiros maiores de dezesseis e menores de dezoito anos; e a inserção de novos direitos trabalhistas.

Foi uma constituição diferente das anteriores em face do seu caráter extremamente humanista, o que pode ser explicado pelo período de regime de exceção que antecedeu a sua elaboração com restrição de alguns direitos que foram retomados, exaltados e protegidos.

A atual Constituição Federal foi elaborada em um cenário que se denominou de *década perdida* em um ambiente conturbado de segurança pública no país, pois a grave crise econômica, o descontrole da inflação e o desemprego em alta impactaram a criminalidade e a violência. Ela já enuncia a segurança pública como dever do Estado e apresenta as forças policiais responsáveis para o desempenho desse papel. A novidade em relação à Carta anterior é a presença das polícias rodoviária e ferroviária federal, o que ampliou a participação da União:

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

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

No tocante às Forças Armadas, além da reprodução da sua missão constitucional preconizada nas Cartas de 1946 e 1967, houve ainda previsão de lei complementar visando à regulamentação do seu emprego, o que viria a ocorrer mais tarde.

Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais

Papel Constitucional da união na Segurança Pública: retrospectiva e análise

permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

§ 1º - Lei complementar estabelecerá as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas.

Na prática, não houve alteração do modelo de segurança existente na Carta anterior, mas, com o esboço de um *Sistema Nacional de Segurança Pública*, pela primeira vez, todas as instituições policiais foram explicitadas e agrupadas em um mesmo dispositivo constitucional.

3. A ATUAL PARTICIPAÇÃO DA UNIÃO NA SEGURANÇA PÚBLICA

Vale lembrar que, desde a Carta Imperial até a Constituição *cidadã*, o papel da União na segurança pública sempre oscilou ora apresentando participação mais contundente, ora na direção de descentralização para os Estados. Nos ciclos militares compreendidos pelas Cartas de 1934, 1937 e 1967, houve uma clara vinculação das forças policiais estaduais às Forças Armadas como reservas e em condições de mobilização.

A atual Constituição estabeleceu, mesmo que de forma simplista, o esboço de um *Sistema Brasileiro de Segurança Pública* contendo apenas as polícias federais e estaduais com suas respectivas competências. Esse sistema foi complementado por leis que ampliaram a participação da União na segurança por meio de outros órgãos.

Destarte, após identificar a participação do Governo Federal na segurança, e por questões metodológicas, dividiu-se sua atuação em dois âmbitos: *operacional* e de *articulação*. No âmbito *operacional*, foram agrupadas as corporações com atuação de emprego da força em especial as polícias e as Forças Armadas. No âmbito de

articulação, foram agrupados os órgãos com competência de articulação junto aos Estados e aos Municípios visando à cooperação no sentido de formular e/ou viabilizar políticas ou financiar projetos para investimento nas polícias ou em ações e atividades voltadas para a prevenção e a para a contenção da criminalidade. Abaixo, o Quadro 1 sintetiza e explicita a participação da União na segurança pública.

QUADRO 1 - Participação da União na segurança pública

Âmbito	Instituições	Subordinação	
Operacional	Polícias Federais	Polícia Federal	Ministério da Justiça
		Polícia Rodoviária Federal	
		Polícia Ferroviária Federal	
	Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem	Ministério da Defesa	
	Força Nacional de Segurança Pública	Ministério da Justiça	
Articulação	Departamento Nacional de Trânsito	Ministério das Cidades	
	Departamento Penitenciário Nacional	Ministério da Justiça	
	Secretaria Nacional de Segurança Pública	Ministério da Justiça	
	Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas		

Fonte: Dados da pesquisa.

Estão presentes nesse rol de instituições, órgãos não policiais com vínculos diretos com a segurança, como o Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN) e o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), em razão do grande impacto produzido pelo trânsito viário e pelo sistema prisional na segurança pública.

A seguir serão detalhadas, por ordem cronológica do marco legal, as instituições/órgãos da União com presença na segurança pública, quais sejam: o DENATRAN, o DEPEN, as Polícias Federais, a Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (SENAD), o emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) e a Força Nacional de Segurança Pública.

3.1 O Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN)

O DENATRAN está presente no contexto da segurança pública em face do forte vínculo existente entre trânsito e segurança. É por essa razão que as Polícias Rodoviária Federal e Militar integram o Sistema Nacional de Trânsito. Além disso, o mesmo artigo constitucional que trata da segurança pública inseriu as polícias responsáveis pela fiscalização e pelo policiamento do trânsito rodoviário, o que denota a íntima relação entre segurança no trânsito e segurança pública.

Ademais, a segurança no trânsito está inserida no contexto de preservação da ordem pública, atribuição constitucional concedida às forças policiais previstas no artigo 144 da Constituição Federal.

O DENATRAN é uma autarquia criada pelo Decreto-lei nº 237, de 28/02/67, que modifica o então existente Código Nacional de Trânsito. Hoje ele integra o Sistema Nacional de Trânsito na condição de órgão máximo do sistema e tem sua competência prevista no artigo 19 da Lei nº 9503, de 23/09/97, que institui o Código de Trânsito Brasileiro (CTB) em substituição ao Código Nacional de Trânsito.

Dentre suas atribuições, destacam-se: cumprir e fazer cumprir a legislação de trânsito e a execução das normas e diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN); proceder à supervisão, à coordenação, à correição dos órgãos delegados, ao controle e à fiscalização da execução da Política Nacional de Trânsito e do Programa Nacional de Trânsito; articular-se com os órgãos dos sistemas nacionais de trânsito, de transporte e de segurança pública, objetivando o combate à violência no trânsito, dentre outras.

O que também evidencia a necessidade da presença do DENATRAN como braço de segurança pública é o próprio conceito de *policiamento ostensivo de trânsito* preconizado no anexo I do CTB:

Função exercida pelas Polícias Militares com o objetivo de prevenir e reprimir atos relacionados com a segurança

pública e de garantir obediência às normas relativas à segurança de trânsito, assegurando a livre circulação e evitando acidentes.

Portanto, há clara evidência de que todas as questões que envolvam o trânsito, seja ele urbano ou rodoviário, são altamente relevantes para a segurança pública.

3.2 O Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN)

A gestão da execução penal consiste em um dos elos do sistema de segurança pública, o qual é integrado também pelos ciclos policial e de justiça criminal. A última fase dentro desse sistema consiste no efetivo cumprimento da pena do condenado após o devido processo legal. A má qualidade do cumprimento da pena ou a incapacidade de reinserção social favorecem a reincidência criminal, comprometendo o ambiente de segurança pública. Meireles (2007, p. 122) descreve a relevância do sistema prisional para a segurança pública da seguinte forma:

É extremamente oportuno que a sociedade se aperceba e o Estado se conscientize de que a reinserção social resulta de esforços harmônicos da persecução penal e da reintegração social, reconhecendo a importância que a administração prisional, ou administração penitenciária ou polícia prisional tem em nossos dias, tanto quanto a polícia administrativa, a polícia ostensiva, a polícia de desastres e a polícia judiciária.

No âmbito federal, o DEPEN é órgão responsável pela gestão penitenciária no Brasil. Foi criado pela Lei nº 7210, de 11/07/84, que instituiu a Lei de Execução Penal no país e tem, com base no seu artigo 72, as seguintes atribuições: acompanhar a fiel aplicação das normas de execução penal em todo o território nacional; inspecionar e fiscalizar periodicamente os estabelecimentos e serviços penais; assistir tecnicamente as unidades federativas na implementação dos princípios e regras estabelecidos nessa lei;

Papel Constitucional da união na Segurança Pública: retrospectiva e análise

colaborar com as unidades federativas mediante convênios, na implantação de estabelecimentos e serviços penais dentre outras.

Um dos grandes juristas brasileiros, Albergaria (*apud* Brito, 2013, p. 193), também destaca a importância do papel do DEPEN da seguinte forma:

É o órgão diretamente ligado ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), prestando-lhe o apoio administrativo e financeiro e em âmbito nacional assegura a aplicação das normas gerais do regime penitenciário. É o órgão executivo encarregado da integração das normas e da uniformização de sua aplicação e colabora com os Estados na transferência de recursos e orientações técnicas.

Já para Lyra (*apud* Brito, 2013, p. 193), esse Departamento Penitenciário apresenta papel mais significativo do que é revelado pela simples interpretação da norma, conforme relata:

Sua missão revela-se mais importante do que aparenta, pois para garantir-se a legalidade e a jurisdicionalidade da execução não se pode abandoná-la ao alvedrio de cada executor, pois o prejuízo à legalidade que pode causar a diversidade de tratamentos de Estado para Estado, estabelecimento a estabelecimento com rigores ilícitos segundo os meios disponíveis e a flutuação de critérios excessivamente discricionários.

3.3 As Polícias Federais

As Polícias Federais são órgãos permanentes e estão presentes no artigo 144 da atual Constituição Federal, sendo compreendidas pelas Polícias Federal, Rodoviária Federal e Ferroviária Federal.

A Polícia Federal tem sua competência explicitada nos incisos I ao IV do parágrafo 1º do mesmo artigo, cabendo-lhe basicamente apurar as infrações penais de interesse da União e outras de impacto

interestadual ou internacional; prevenir e reprimir o tráfico ilícito de drogas; exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; e atuar com exclusividade como polícia judiciária da União.

O art. 109 da Constituição Federal estabelece quais ações são julgadas pela Justiça Federal, ou seja, as situações em que a competência de apuração cabe à Polícia Federal dentre elas: os crimes políticos e as infrações penais praticadas em detrimento de bens, serviços ou interesse da União ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas; os crimes previstos em tratado ou convenção internacional, quando, iniciada a execução no país, o resultado tenha ou devesse ter ocorrido no estrangeiro; os crimes contra a organização do trabalho e contra o sistema financeiro e a ordem econômico-financeira dentre outros.

Já a Polícia Rodoviária Federal tem sua competência prevista no parágrafo 2º do mesmo artigo, cabendo-lhe o patrulhamento ostensivo das rodovias federais. Suas atribuições estão detalhadas no art. 20 da Lei nº 9.503/97, que institui o Código de Trânsito Brasileiro (CTB), as quais destacam-se: cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito, no âmbito de suas atribuições; realizar o patrulhamento ostensivo, executando operações relacionadas com a segurança pública, com o objetivo de preservar a ordem, a incolumidade das pessoas, o patrimônio da União e o de terceiros.

A Polícia Ferroviária Federal tem sua competência prevista no parágrafo 3º do mesmo artigo, cabendo-lhe o patrulhamento ostensivo das ferrovias federais. Não existe legislação que estabeleça o detalhamento das atribuições da Polícia Ferroviária Federal e nem Policiais Ferroviários de carreira.

Apesar da atividade de policiamento em ferrovias ter sido criada ainda no Império, por Dom Pedro II, com a denominação de *polícia dos caminhos de ferro*, para prover segurança no principal meio de transporte daquela época, com a decadência do transporte ferroviário, a segurança ferroviária também declinou e, apesar de

Papel Constitucional da união na Segurança Pública: retrospectiva e análise

ser constitucionalizada, está hoje praticamente inexistente, sem estrutura, sem servidores e sem política.

3.4 A Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (SENAD)

A Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (SENAD) foi criada pela Medida Provisória nº 1669, de 19/06/98, e se destina a estabelecer políticas públicas de prevenção às drogas. Entende-se que essa Secretaria seja parte integrante do braço federal de atuação na segurança pública em face do protagonismo exercido pelas drogas no cenário de criminalidade e violência.

Existem correntes contundentes e forte evidência de que a força motriz da violência e principal desestabilizadora no ambiente da segurança pública no Brasil seja o uso e o conseqüente tráfico ilícito de drogas.

A SENAD possui uma série de atribuições legais, dentre as quais podem-se destacar: articular e coordenar as atividades de prevenção do uso indevido de drogas, a atenção aos usuários e a reinserção social de dependentes; propor a atualização da política nacional sobre drogas, na esfera de sua competência; consolidar as propostas de atualização da política nacional sobre drogas; definir estratégias e elaborar planos, programas e procedimentos, na esfera de sua competência, para alcançar os objetivos propostos na política nacional sobre drogas e acompanhar a sua execução, dentre outras.

3.5 O emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem

As Forças Armadas estão constitucionalizadas desde a primeira Carta Republicana de 1891, e até a atual Constituição Federal sua missão praticamente permaneceu a mesma, ou seja, a defesa da pátria, a garantia dos poderes constitucionais e a GLO. O grande diferencial da Carta atual foi a previsão de regulamentação do seu emprego, o que ocorreu em 09/06/99, por meio da Lei Complementar nº

97, devidamente revisada em 2004 e 2010, e que estabelece duas hipóteses de emprego conforme Quadro 2:

QUADRO 2

Hipóteses de emprego das Forças Armadas conforme Lei Complementar nº 9

Emprego principal	Atribuição subsidiária	
Defesa da Pátria (art. 15)	Cooperar com o Desenvolvimento Nacional (art. 16)	
Garantia dos Poderes constitucionais (art. 15)	Cooperar cm a Defesa Civil (art. 16)	
Garantia da Lei e da Ordem (art. 15)	Ações preventivas e repressivas na faixa de fronteira contra delitos transfronteiriços e ambientais (art. 16-A)	Patrulhamento (inciso I)
Participação em Operações de paz (art. 15)		Revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves (inciso II)
		Prisões em flagrante delito (inciso III)

Fonte: Dados da pesquisa.

Pode-se verificar, portanto, que de acordo com a aludida Lei Complementar, a GLO está dentre as atribuições principais e, apesar de as ações preventivas e repressivas nas fronteiras por meio de patrulhamento, revistas e prisões em flagrante constituírem em atribuições subsidiárias, são atividades típicas de GLO.

A defesa da pátria ocorre em caso de guerra prevista no inciso XIX do artigo 84 da Constituição Federal. Já a garantia dos poderes constituídos tem previsão também constitucional nos artigos 136 e 137 nas decretações de estados de defesa e de sítio, respectivamente. Ainda na garantia dos poderes, há previsão legal da segurança pessoal de autoridades nacionais e estrangeiras em missão oficial.

O emprego das Forças Armadas na GLO é de responsabilidade do Presidente da República com competência do Ministro da Defesa. Vale ressaltar que esse emprego está condicionado ao esgotamento

Papel Constitucional da união na Segurança Pública: retrospectiva e análise

dos instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, relacionados no artigo 144 da Constituição Federal. O Anexo Único estabelece com clareza a sistemática de emprego das Forças Armadas na GLO.

O Decreto nº 3897, de 24/08/2001, estabeleceu as diretrizes para emprego das Forças Armadas na GLO, especialmente por meio dos artigos 3º e 5º, conforme abaixo:

Art. 3º Na hipótese de emprego das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem, objetivando a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, porque esgotados os instrumentos a isso previstos no art. 144 da Constituição, lhes incumbirá, sempre que se faça necessário, desenvolver as ações de polícia ostensiva, como as demais, de natureza preventiva ou repressiva, que se incluem na competência, constitucional e legal, das Polícias Militares, observados os termos e limites impostos, a estas últimas, pelo ordenamento jurídico.

Art. 5º O emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, que deverá ser episódico, em área previamente definida e ter a menor duração possível, abrange, ademais da hipótese objeto dos artigos 3º e 4º, outras em que se presuma ser possível a perturbação da ordem, tais como as relativas a eventos oficiais ou públicos, particularmente os que contem com a participação de Chefe de Estado, ou de Governo, estrangeiro, e à realização de pleitos eleitorais, nesse caso quando solicitado.

Portanto, a Portaria Normativa nº 3.461/MD, de 19/11/2013, do Ministério da Defesa, conceitua Operação de GLO da seguinte forma:

é uma operação militar conduzida pelas Forças Armadas, de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado, que tem por objetivo a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio em situações de esgotamento dos instrumentos para isso previstos no art. 144 da Constituição ou em outras em que se presuma ser possível a perturbação da ordem.

O que se pode abstrair da legislação sobre o emprego das Forças Armadas se resume na defesa da pátria, na garantia dos poderes constitucionais, na participação em operações de paz, na cooperação com o desenvolvimento nacional, na cooperação com a defesa civil, nas operações fronteiriças e na GLO. Em relação a este último item, percebe-se que uma premissa norteia as Forças Armadas na GLO, qual seja, o esgotamento dos instrumentos previstos no artigo 144 da Constituição Federal concernente à competência das Polícias Militares e com objetivo direcionado à preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

3.6 A Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP)

A Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) foi criada pelo Decreto nº 2.315, de 4/09/1997 e teve papel pouco relevante até o ano de 2000, quando foi criado o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) por meio da Medida Provisória nº 2.126-8 de 27/12/2000, convertida na Lei nº 10.201, em 14/02/2001.

Durante bom tempo, a SENASP, por meio do FNSP, funcionava precariamente no financiamento de projetos, pois os recebia de forma isolada dos Estados, examinava sua adequação formal às exigências estabelecidas e, burocraticamente, repassava os recursos.

A partir de 2002, melhorou a sua metodologia de atuação, passando a exigir a substituição de projetos isolados por planos sistêmicos que se mostrassem capazes de promover reformas significativas nas organizações policiais, tais como: o aumento da eficiência policial, a valorização profissional, o policiamento comunitário e o respeito aos direitos humanos.

São atribuições legais da SENASP preconizadas pelo Decreto nº 6.061, de 15/03/2007, dentre outras atividades: assessorar o Ministro de Estado na definição, implementação e acompanhamento da Política Nacional de Segurança Pública e dos programas federais de prevenção social, controle da violência e da criminalidade; planejar,

Papel Constitucional da união na Segurança Pública: retrospectiva e análise

acompanhar e avaliar a implementação de programas do Governo Federal para a área de segurança pública; elaborar propostas de legislação e regulamentação em assuntos de segurança pública, referentes ao setor público e ao setor privado dentre outras.

3.7 A Força Nacional de Segurança Pública

A Força Nacional de Segurança Pública foi criada em 29/11/2004 pelo Decreto nº 5.289, que estabelecia a criação de um programa de cooperação federativa no âmbito da administração pública federal por meio de atos formais específicos. Esse Decreto é motivado pelo disposto nos artigos 144 e 241 Constituição Federal baseando-se no princípio de solidariedade federativa, que orienta o desenvolvimento das atividades do sistema único de segurança pública.

O artigo 144 estabelece o rol dos órgãos federais e estaduais encarregados da segurança pública. Já o artigo 241 preconiza os consórcios públicos, bem como os convênios de cooperação:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Essa força poderá ser empregada em qualquer parte do território nacional mediante determinação do Ministro da Justiça, após solicitação expressa do respectivo Governador de Estado, do Distrito Federal ou do Ministro de Estado, visando à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Trata-se de uma força mobilizável para atuação em todo o território nacional e integrada por policiais das polícias federais, militares e servidores civis dos estados federados. Segundo a norma, o Ministério da Justiça deve manter pelo menos quinhentos homens permanentemente treinados para emprego imediato.

A Lei nº 11.473, de 10/05/2007, que dispõe sobre cooperação federativa no âmbito da segurança pública, estabelece, em seu artigo 1º, que o objeto desse acordo deve repousar sobre “atividades e serviços imprescindíveis à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”. O artigo 3º do mesmo diploma legal estabelece o que se considera serviços imprescindíveis:

O policiamento ostensivo, o cumprimento de mandados de prisão, o cumprimento de mandados de soltura, a guarda, a vigilância e a custódia de presos, os serviços técnico-periciais, qualquer que seja sua modalidade e o registro de ocorrências policiais.

Portanto, trata-se de uma força tarefa criada para atender às necessidades emergenciais dos Estados, mediante adesão voluntária e que já foi empregada em ações de combate ao tráfico, de cultivo ilícito de drogas, em operações durante rebeliões em presídios e casas de detenção, no combate a crimes ambientais como exploração ilegal mineral, operações de controle de distúrbios, operações de defesa civil e ações humanitárias.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quanto à análise histórica do papel da União na segurança pública, procurou-se levantar como as Cartas Constitucionais trataram a questão da distribuição de competências, em especial quanto ao governo central. Foram sete Constituições, sendo uma do Império e seis Republicanas, das quais cinco foram elaboradas por Assembleias Constituintes, quais sejam: as de 1891, 1934, 1946, 1967 e 1988. Apenas as Cartas de 1824, logo após o processo de independência, e a de 1937, que inaugurou o Estado Novo, foram outorgadas.

Cada Constituição foi elaborada em cenários internos e externos que deram contornos sociais e políticos bem característicos conforme cada época. A segurança pública aparece em todas as Cartas, mas de formas bem distintas, mesmo porque o termo *segurança pública*

Papel Constitucional da união na Segurança Pública: retrospectiva e análise

somente surge pela primeira vez na atual Carta. Algumas expressões utilizadas, tais como: *segurança interna, ordem e tranquilidade dos estados, manutenção das leis no interior, serviços policiais, prevenção, repressão da criminalidade, garantia da lei e da ordem e manutenção da ordem* foram objeto de análise para avaliar a presença da União na segurança pública.

Há entendimento, por meio da interpretação da Carta Magna, de que a União é um ente tão responsável pela segurança quanto os Estados federados e os Municípios, devendo inclusive ser a protagonista nesse processo.

Não há percepção de clamor público direcionado para a União, pois a sociedade não tem clareza do seu real papel na segurança e nem da sua estrutura para o cumprimento de suas missões previstas nos parágrafos 1º ao 3º do artigo 144 da Constituição da República, em face do senso comum de que a competência recai sobre os Estados Federados.

Vale ressaltar que todas as Cartas, em especial a atual, valorizaram muito a segurança, colocando-a como direito e garantia fundamentais, e também atribuíram expressamente ao Estado brasileiro o dever de proporcioná-la, conforme o *caput* do artigo 144.

Todavia, ainda é preciso desmistificar a corrente reinante de que a regra é atribuir a competência principal da segurança pública aos Estados-membros mediante ação das polícias estaduais com suplemento da União em apoio à estrutura estadual.

Hoje, a interpretação mais coerente está na direção do estabelecimento da segurança pública como dever do Estado brasileiro com responsabilidade compartilhada entre todas as três esferas de governo, e não mais como atribuição principal do Estado-membro e apenas secundária da União.

O que se pode inicialmente depreender da análise de cada uma das Cartas Constitucionais, sob o ponto de vista da presença da União na segurança pública, é a ausência de padrão em relação ao papel desempenhado pelo ente federal, mesmo porque o conceito

de segurança pública aparece pela primeira vez somente na Constituição Federal de 1988. Mesmo assim, a expressão *prevenção e repressão à criminalidade*, intimamente vinculada à segurança pública, já surgia na Constituição de 1934.

Todavia, é importante que haja uma interpretação analítica de cada Carta para que se possa entender, com base nos respectivos contextos políticos e sociais e por meio das instituições citadas, o posicionamento da União no âmbito da segurança. No contexto geral, percebe-se que em todas as Constituições, com exceção da Carta de 1937, existem alguns dispositivos alusivos à presença da União quanto aos aspectos de segurança e de defesa, com evidência de significado de segurança pública.

Sob o ponto de vista quantitativo, cada Carta apresentou em média dois artigos sobre o assunto, sendo que a de 1824 apresentou apenas um e a de 1934 explicitou quatro. Em relação aos aspectos de conteúdo, a Carta de 1934 trouxe importantes novidades como a previsão da mobilização das polícias estaduais; a previsão de acordos entre União e Estados para prevenir e reprimir a criminalidade, a constitucionalização das polícias militares e a consolidação das Forças Armadas como garantidoras da lei e da ordem.

Aliás, as Forças Armadas são citadas com sua missão em todas as sete Constituições, com exceção da Carta de 1937, que não menciona seu papel. É importante frisar essa presença das Forças Armadas nas Cartas Constitucionais, pois evidencia o seu papel de garantidora da lei e da ordem como missão teoricamente secundária. A Constituição de 1988 apresentou, nessa direção, a previsão de regulamentação desse papel por meio de lei complementar.

A Constituição de 1891 preconiza que a União não intervirá nos Estados, exceto para restabelecer a ordem e a tranquilidade, mediante requisição dos respectivos governos estaduais, o que significa o caráter de suplementação e apoio da segurança nos Estados-membros, que antes dessa Carta tinham o *status* de províncias. Outra particularidade dessa Constituição, que também a diferencia das demais, é a previsão das Forças Armadas na manutenção da lei no interior.

Papel Constitucional da união na Segurança Pública: retrospectiva e análise

A Carta de 1937 estabeleceu como competência da União a organização da *polícia*, bem como legislar sobre a ordem, a tranquilidade e a segurança pública quando necessário. Pode-se inferir que o termo *polícia* tratado nessa Carta se refere à Polícia Federal que passou a ter esta nomenclatura em 1944, sendo constitucionalizada apenas em 1967. Essa Constituição Federal foi omissa e não introduziu nenhum aspecto relevante para a União sob o prisma da segurança pública.

Já a Carta de 1946, em um de seus três artigos que faz menção à *segurança* e à *defesa*, introduziu pela primeira vez em uma Constituição Federal a missão das polícias militares que se traduziu na manutenção da ordem nos Estados. A Carta de 1967 inovou com a constitucionalização da Polícia Federal e a consolidação dos mesmos pressupostos das Cartas anteriores, tais como: a competência das Polícias Militares e a missão das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem.

A Constituição Federal de 1988 estabelece a segurança pública como dever do Estado brasileiro e apresenta as forças de segurança para exercer tal mister nos âmbitos federal e estadual com conotação de um sistema nacional de segurança pública. Essa Carta inovou com a constitucionalização, no âmbito federal, das Polícias Rodoviária e Ferroviária Federal e, no âmbito estadual, da polícia civil.

Pode-se extrair, após a análise de todas as Constituições, algumas breves constatações em relação à segurança pública: esteve presente em todas as Constituições, mas com terminologias diferentes. O termo *segurança pública* aparece pela primeira vez somente em 1988; a relevância e a importância oscilaram em cada Carta. Algumas Cartas foram tímidas em relação ao assunto, como a de 1937, enquanto outras apresentaram vários dispositivos com avanços relevantes, como a de 1934; embora a segurança pública seja responsabilidade do Estado brasileiro e não apenas dos Estados-membros, a União nunca foi protagonista com participação mais efetiva sob o ponto de vista Constitucional; e a constatação de que a GLO figurou em praticamente todas as Cartas como uma das atribuições das Forças Armadas, o que ensejou regulamentação

após a Constituição Federal de 1988.

Na identificação da atual estrutura da União para fazer face à segurança pública, constatou-se que ela se apresenta por meio de duas vertentes, quais sejam: a *operacional* e a de *articulação*. A vertente *operacional* se traduz na presença de forças de segurança por meio de ações ostensivas ou investigativas. O nível operacional é constituído pelas Polícias Federais, pelas Forças Armadas na GLO e pela Força Nacional de Segurança Pública. Já a vertente de *articulação* é integrada por órgãos responsáveis pela formulação de políticas, pela articulação com Estados e Municípios e pela gestão no financiamento de projetos por meio de fundos específicos para investimento nas polícias ou em ações que impactam o ambiente de segurança pública. Além disso, é integrada pelo Departamento Nacional de Trânsito, pelo Departamento Penitenciário Nacional, Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas e pela Secretaria Nacional de Segurança Pública.

Embora a União tenha participação significativa na segurança pública, seus órgãos e suas atribuições legais estão esparsas, não havendo concentração dos esforços em um mesmo ministério. A ausência de clareza do seu papel é perceptível a começar pelo marco legal constitucional, que enseja interpretação dúbia. Aliás, embora a Carta de 1988 tenha avançado muito em relação às demais no sentido de esboçar um *Sistema Nacional de Segurança Pública* com a definição das forças policiais e suas respectivas competências, quase três décadas já se passaram e urge a necessidade de uma atualização em relação ao artigo 144.

Outra questão importante repousa na revisão da estrutura organizacional da União para fazer face ao cenário de criminalidade e violência, o que exige uma pasta com um foco bem definido no sentido de gerenciar, no âmbito do governo central, a coordenação das polícias federais e o fomento de políticas públicas de combate à violência e à criminalidade.

Dessa forma, urge a adoção de medidas significativas em pelo menos dois níveis: a revisão do marco legal constitucional e a atualização da estrutura organizacional do Governo Federal para

Papel Constitucional da união na Segurança Pública: retrospectiva e análise

preencher a lacuna da inexistência de um ministério com *negócio* focado exclusivamente nas atividades de segurança pública.

No tocante à revisão constitucional, sugere-se a reformulação do artigo 144, estabelecendo um real e verdadeiro Sistema Nacional de Segurança Pública. No *caput* do artigo 144, deve haver a assertiva de que a segurança pública, em face da sua relevância, transversalidade e multisetorialidade, é função estatal e comum à União, aos Estados-membros e aos Municípios. Em seguida, deve haver a identificação de cada força policial com suas respectivas competências, porém com algumas alterações em relação ao texto atual: exclusão da Polícia Ferroviária Federal, pois foi constitucionalizada em 1988, mas não existe como instituição permanente; constitucionalização da Polícia Técnico-Científica, corporação já existente em vários estados da Federação e que vem evoluindo e se profissionalizando no campo pericial; e inserção da Guarda Municipal como força no âmbito dos municípios e com criação obrigatória em cidades com mais de cem mil habitantes.

Résumé: Cet article vise à présenter un aperçu historique du rôle du gouvernement fédéral sur la sécurité publique de la Charte impériale à nos jours. Historiquement, la sécurité publique a toujours été une question difficile et importante, de sorte que apparaît déjà dans la première Constitution de l'Empire, après le processus d'indépendance en 1824, quand il a été établi attribution de l'Empereur assurer la sécurité intérieure. Il est à noter que, dans toutes les constitutions, en particulier dans le courant, il y a eu amélioration de la sécurité, inséré comme un droit et garantie fondamentale et de garantir l'attribution de l'État brésilien a le devoir de fournir. Au cours des Constitutions, l'Union était présent dans la sécurité publique, culminant dans un rôle plus énergique dans la Constitution fédérale. En plus de ce qui est prévu dans la Constitution de 1988, il est passé dans la législation infra-constitutionnelle la structure de l'Union pour faire face à la sécurité publique. A

la fin, ils proposent des changements à la fois dans l'aspect du cadre juridique que la structure organisationnelle du gouvernement fédéral pour la gestion de la sécurité publique.

Mots-clés: Sécurité publique. Police militaire. Union et Constitution Fédérale.

REFERÊNCIAS

BARRETO FILHO, Mello; LIMA, Hermeto. **História da Polícia do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: A noite, 1939.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: Promulgada em 05 de outubro de 1988: Texto constitucional com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 67/2010 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2011.

_____. **Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824**. Elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824. Manda observar a Constituição Política do Império, oferecida e jurada por Sua Majestade o Imperador. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 03 jun. 2015.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 03 jun. 2015.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 03 jun. 2015.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>

ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 03 jun. 2015.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 03 jun. 2015.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 03 jun. 2015.

_____. Decreto nº 3897, 24 de agosto de 2001. Fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 ago. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3897.htm>. Acesso em: 03 jun. 2015.

_____. Decreto nº 2.315, 04 de setembro de 1997. Altera dispositivos do Decreto nº 1.796, de 24 de janeiro de 1996, que aprova a Estrutura Regimental do Ministério da Justiça. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 set. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1997/D2315.htm>. Acesso em: 03 jun. 2015.

_____. Lei nº 10.201, 14 de fevereiro de 2001. Institui o Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 fev. 2001. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/2001/10201.htm>>. Acesso em: 03 jun. 2015.

_____. Medida Provisória nº 1669, 19 de junho de 1998. Altera a Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 jun. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1669.htm>. Acesso em: 03 jun. 2015.

_____. Lei Complementar nº 97, 09 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego

das Forças Armadas. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 jun. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp97.htm>. Acesso em: 03 jun. 2015.

_____. Decreto nº 5289, 29 de novembro de 2004. Disciplina a organização e o funcionamento da administração pública federal para desenvolvimento do programa de cooperação federativa denominado Força Nacional de Segurança Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 nov. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5289.htm>. Acesso em: 03 jun. 2015.

_____. Lei nº 9.503, 23 de setembro de 1997. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 set 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9503.htm>. Acesso em: 03 jun. 2015.

_____. Lei nº 7210, 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 jul. 1984. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm>. Acesso em: 03 jun. 2015.

_____. Decreto-Lei nº 237, 28 de fevereiro de 1967. Modifica o Código Nacional de Trânsito. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 fev. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0237.htm>. Acesso em: 03 jun. 2015.

_____. Ministério da Defesa. **Portaria normativa nº 3.461, 19 de novembro de 2013**. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/doutrinamilitar/listadepublicacoesEMD/md33_m_10_glo_1_ed2013.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2015.

BRITO, Alexis Couto. **Execução penal**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal anotada**. São Paulo: Saraiva, 2002.

COTTA, Francis Albert. **Breve história da Polícia Militar de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Crisálida, 2006.

Papel Constitucional da união na Segurança Pública: retrospectiva e análise

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. São Paulo: Abril, 1974.

MANOEL, Élio de Oliveira. **Policimento Ostensivo, com ênfase no processo motorizado**. Curitiba: Optagraf, 2004.

MEIRELES, Amauri. **O tempo e a violência**. Belo Horizonte: Ed. Belo Horizonte, 2007.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A segurança pública na Constituição. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 28, n. 109, jan./mar. p. 145, 1991.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo *et al.* **Direito administrativo da ordem pública**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

SCHNEEBERGER, Carlos Alberto. **Minimanual compacto da história do Brasil**: teoria e prática. São Paulo: Ed. Rideel, 2003.

TORRES, Alberto. **A organização nacional**. Brasília: UNB, 1982.

VILLA, Marco Antônio. **A história das constituições brasileiras**. São Paulo: Ed. Leya, 2011.