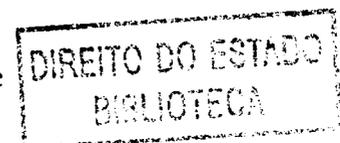


DIRCÊO TORRECILLAS RAMOS
COORDENADOR

O FEDERALISTA ATUAL
TEORIA DO FEDERALISMO



Belo Horizonte
2013



- LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la constitución*. Trad. Alfredo Gallego Anabitar. 2. ed. Barcelona: Ariel, 1970.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- _____. *Natureza e regime jurídico das autarquias*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968.
- MELLO, José Luiz de Anhaia. *O Estado federal e as suas novas perspectivas*. São Paulo: Max Limonad, 1960.
- MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- MOUSKHELI, Michel. *La théorie juridique de l'État fédéral*. Paris: A. Pedone, 1931.
- NASCENTES, Antenor. *Dicionário da língua portuguesa da Academia Brasileira de Letras*. Rio de Janeiro: Bloch, 1988.
- RAMOS, Dircêo Torrecillas. *A federalização das novas comunidades: a questão da soberania*. Rio de Janeiro: Forense, 2004.
- _____. *O federalismo assimétrico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.
- ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *República e federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- SILVA, Oscar José de Plácido e. *Vocabulário jurídico*. 27. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.
- TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2008.
- TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

UMA PERSPECTIVA DIFERENTE DA SEGURANÇA PÚBLICA NO MODELO FEDERATIVO BRASILEIRO

Rafael Fávoro

Delegado de Polícia e Professor
Especialista em Direito Constitucional.

1. INTRODUÇÃO

É fato conhecido de toda a sociedade brasileira, não importa a que classe social se pertença, a escalada da criminalidade que atinge a todos os setores indistintamente, sendo notada em qualquer cidade ou Estado-Membro, não importando a dimensão da localidade que se tenha em conta.

Também é de conhecimento comum a ineficácia do sistema de segurança pública de acompanhar a contento a evolução criminal, qualitativa e/ou numericamente, porque muitos fatores, que não meramente o tamanho do efetivo policial, devem ser levados em consideração, a fim de se estabelecer adequada prevenção, dentre eles: melhora na qualidade de vida, integração social e educação de qualidade.

A insistência de adoção de um modelo meramente repressivo conduz inevitavelmente ao incessante aumento das despesas públicas com contratação de pessoal e aquisição de equipamentos para fazer frente ao crescimento desmedido de ocorrências por todo o país.

Dados do SEADE¹ indicam, por exemplo, que a população do Estado de São Paulo, no ano de 2011, era da ordem de 41.692.668 pessoas, sendo estimada para o ano de 2012, em 42.080.086. De acordo com o Índice de Desenvolvimento Humano da Organização das Nações Unidas (ONU), o índice ideal de policiais por habitante é de, pelo menos, 1 (um) policial para cada 250 (duzentos e cin-

¹ SEADE - Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. Pesquisa "Perfil do Estado de São Paulo", extraída do site: http://www.seade.gov.br/produtos/perfil_estado/index.php, em 17/07/2012.

quenta) habitantes². Considerando os números populacionais acima referidos, temos que, no ano de 2011, o efetivo policial do Estado de São Paulo deveria ser de 166.770 pessoas e, no ano de 2012, de 168.320 pessoas.

De acordo com dados da Secretaria Nacional de Segurança Pública, vinculada ao Ministério da Justiça³, a evolução do efetivo da Polícia do Estado de São Paulo, nos anos de 2003 a 2007, foi, respectivamente, a seguinte: 121.905; 124.380; 127.763; 130.038 e 131.591 policiais. Paritariamente, a relação "habitantes por profissional" registrou, para o mesmo período: 317,54; 315,48; 316,55; 315,72 e 316,61 habitantes por policial, números que apresentam-se acima do patamar mínimo recomendado pela ONU. Por sua vez, o Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (Ano 5/2011)⁴ relata que o efetivo do mesmo Estado, no ano de 2010, foi de 109.992 policiais, não considerados neste número o efetivo de policiais federais (inclusive rodoviários e ferroviários) e guardas municipais. Considerando-se que a população estadual era de 41.692.668 pessoas, o resultado obtido da divisão desse número pelo efetivo informado para o mesmo ano é a relação de 379,05 habitantes por policial.

Porém, a situação relativamente confortável do Estado de São Paulo, apesar dos recentes informes de redução nos índices de criminalidade, não tem o condão de controlar a contento o fenômeno criminal que causa tanto desconforto social. Essa mesma situação, seguramente, não será percebida em todos os Estados brasileiros, alguns dos quais infelizmente mais violentos que o Estado de São Paulo.

Em contrapartida, segundo o Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública⁵, as despesas com segurança pública no Estado de São Paulo reduziram-se, do ano de 2009 para 2010, em cerca de 30,42%, e, mesmo assim, representando, no ano de 2010, o espetacular valor de R\$ 6.002.243.824,23, que, de outro lado, retrocede a patamares do ano de 2005⁶, enquanto em grande parte das regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste, no mesmo período, as despesas foram incrementadas em cerca de 10%. Nesses mesmos dois anos, o Anuário apontou

² GOMES, Luiz Flávio; LOCHE, Adriana. A falácia do efetivo policial e a segurança pública. *Jus Navigandi*. Teresina, ano 16 (/revista/edições/2011), n. 2793 (/revista/edições/2011/2/23), 23 (/revista/edições/2011/2/23) fev. (/revista/edições/2011/2) 2011 (/revista/edições/2011). Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/18542>. Acesso em: 17 jul. 2012.

³ SENASP - Secretaria Nacional de Segurança Pública - Ministério da Justiça. Pesquisa de recursos organizacionais (efetivo). Disponível em: <http://portal.mj.gov.br>. Acesso em 16 de julho de 2012.

⁴ Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Anuário brasileiro de segurança pública. Ano 5. 2011. Disponível em: <http://www2.forumseguranca.org.br/>. Acesso em 16 de julho de 2012.

⁵ *Idem*.

⁶ Conforme dados da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça. SENASP (Secretaria Nacional de Segurança Pública) - Ministério da Justiça. Pesquisa de recursos organizacionais (efetivo). Disponível em: <http://portal.mj.gov.br>. Acesso em 16 jul. 2012.

que o percentual do orçamento do Estado de São Paulo investido em segurança pública foi de 7,7% e 5,5% de seu orçamento, representando uma despesa *per capita*, respectivamente, de R\$ 244,47 e R\$ 177,48.

Parece certo que, frente a outros deveres estatais igualmente relevantes, tais como saúde e educação, a aplicação de verbas à área da segurança estará sempre aquém do desejado, de modo que o aparato repressivo estatal estará sempre defasado em comparação com a realidade criminal.

Tal situação, levando-se em conta a vinculação das polícias nacionais ao Poder Executivo, seja da União, seja dos Estados-Membros ou do Distrito Federal, relegará a decisão sobre a logística do efetivo policial a fatores não propriamente científico-policiais (puramente profissionais), mas decisivamente a critérios político-eleitorais.

Em termos exemplificativos, é possível conferir *ictu oculi* que a região da Avenida Paulista e dos bairros do Jardins e Cerqueira César, todas na cidade de São Paulo, por exemplo, gozam de um contingente policial ostensivo claramente maior que o de regiões periféricas da cidade, onde crimes mais graves e violentos hodiernamente exigem um policiamento mais efetivo, o que permite o questionamento acerca dos critérios empregados na designação contingencial e de que ordens emanariam: econômica, demográfica, por índices de criminalidade, dentre outras e, principalmente, se estariam sujeitos às intempéries de caráter eleitoral.

Ainda que a resposta seja positiva a um, alguns ou mesmo a todos os fatores, talvez não possam ser avaliados conjuntamente, a todo tempo. E a razão disso é simples: o efetivo policial atual é menor do que o necessário.

Se o cobertor é menor que o corpo que se pretende acolher, como se diz usualmente, para entender os aspectos envolvidos no problema e indagar sobre eventuais possibilidades, necessário, primeiro, compreender como a segurança pública está conformada na Constituição Federal.

2. A ESTRUTURA DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

A segurança pública vem disciplinada na Constituição Federal junto ao Título V, denominado "Da defesa do Estado e das instituições democráticas", o qual é composto de três capítulos: o primeiro, destinado à regulação do estado de sítio e de defesa; o segundo sobre as Forças Armadas; e o terceiro, destinado à segurança pública.

Apesar dessa situação topológica, em verdade, englobam o que se pode denominar segurança pública tanto as Forças Armadas como os órgãos policiais descritos no Capítulo III.

Por isso, divide-se a segurança pública em duas espécies: a **segurança pública externa** e a **segurança pública interna**. Aquela, objeto do Capítulo II, do Título V, e, esta, do Capítulo III do mesmo título.

A segurança pública externa é a destinada à salvaguarda da soberania do país contra ingerência de outros países, bem como ao resguardo da união indissolúvel dos Estados-Membros, Municípios e do Distrito Federal, que formam a República Federativa do Brasil, ou, na redação do Artigo 142 da Constituição Federal, destinadas "(...) à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem". A tarefa é, assim, conferida às Forças Armadas, integradas pela Aeronáutica, Exército e Marinha.

Por sua vez, a segurança pública interna é aquela destinada, a teor do artigo 144 da Constituição Federal, "(...) a preservação da ordem pública [interna] e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (...)" (colchetes nossos).

A incumbência da segurança, em sua perspectiva interna, cabe às polícias, conforme discriminação constante do Artigo 144 da Constituição Federal.

A doutrina administrativista⁷ sobre o assunto costuma dividir a atividade, quando da abordagem do poder de polícia do Estado, em: **polícia administrativa**, resultante da atividade de preservação da ordem pública através da limitação do exercício de direitos e atividades, pelos indivíduos, em benefício do interesse público de realização do bem comum. E, de outro lado, a **polícia judiciária ou repressiva**, cuja atuação dependeria da ocorrência de uma infração penal e a de **manutenção da ordem pública**, que atuaria a fim de evitar a ocorrência de um fato criminoso.

Meirelles informa que o "poder de polícia é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividade e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado"⁸. Por sua vez, Di Pietro esclarece que, modernamente, no Brasil, "o poder de polícia é atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público".⁹

Qualquer que seja o posicionamento, o poder de polícia é um instrumento à disposição do Estado para controlar os abusos eventualmente praticados pelos particulares. Entretanto, é preciso esclarecer que o poder de polícia da Administração Pública é muito mais que o policiamento ostensivo, para englobar toda e qualquer atividade da Administração Pública que, sob a égide do princípio da supremacia do interesse público, condicione, limite e fiscalize o exercício de direitos e atividades pelos particulares em prol dos interesses que representa, sendo encontrado nas mais diversas atividades de fiscalização, tais como a sanitária e de obras.

⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 24. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 1999.

⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 24. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 1999, p. 115.

⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 23. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2010, p. 117.

Sobre a distinção declinada, Meirelles explica:

Desde já convém distinguir a *polícia administrativa*, que nos interessa ao estudo [do direito administrativo], da *polícia judiciária* e da *polícia de manutenção da ordem pública*, estranhas às nossas cogitações. Advirta-se, porém, que a *polícia administrativa*, incide sobre os *bens, direitos e atividades*, ao passo que as outras atuam sobre as *pessoas*, individualmente ou indiscriminadamente.

A *polícia administrativa* é inerente e se difunde por toda a Administração Pública, enquanto as demais são privativas de determinados órgãos (Polícias Cíveis) ou corporações (Polícia Militar).¹⁰ (destaques e parênteses do original; colchetes nossos)

Prefere-se, neste artigo, efetuar a distinção das polícias, tomando-se a classificação de acordo com o momento de sua atuação, em:

- a) **policiamento preventivo**: realizado através da atividade ostensiva ou aparente, tendo por função a preservação daqueles bens e direitos constitucionais, impedindo sua violação pela ocorrência de infrações penais.
- b) **policiamento repressivo**: realizado através da atividade investigativa, tem por escopo o esclarecimento das infrações penais não prevenidas pelo policiamento ostensivo, de modo a, por intermédio do esclarecimento de autoria e materialidade delituosa, subsidiar o Estado na propositura da ação penal e, portanto, no exercício de seu poder jurisdicional.

O policiamento ostensivo é realizado, em nível federal, pela Polícia Federal, a quem incumbem as funções preventivas de policiamento marítimo, aeroportuário e de fronteiras, pela Polícia Rodoviária Federal e pela Polícia Ferroviária Federal, conforme artigo 144, incisos I a III e parágrafos 1º a 3º da Constituição Federal.

Nos Estados-Membros e Municípios, a tarefa de policiamento ostensivo e preservação da ordem pública, de acordo com o artigo 144, inciso V e parágrafo 5º da Constituição Federal, recai sobre as Polícias Militares, instituídas em cada Estado e no Distrito Federal, com abrangência territorial respectiva. Salienta-se somente que, no caso das polícias do Distrito Federal, em respeito ao artigo 21, inciso XIV, da Constituição Federal, serão instituídas, organizadas e mantidas pela própria União, e não pelos governos estaduais como ocorre nos demais casos.

No tocante ao policiamento repressivo, a atividade de investigação criminal e de polícia judiciária caberá, no âmbito federal, à Polícia Federal, a quem competem as investigações sobre infrações penais de competência da Justiça Federal (artigo 109 da Constituição Federal), e, no âmbito estadual e distrital, às Polícias

¹⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 24. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 1999, p. 115.

Civis, inteligências do artigo 144, incisos I e IV e parágrafos 1º, inciso I e II, e 4º da Constituição Federal.

Em quaisquer dos casos, tanto Polícia Federal quanto Polícias Civis são dirigidas por Delegados de Polícia de carreira, e, além da atividade de apuração das infrações penais, incumbem-lhes a atividade de polícia judiciária, que, em linhas gerais, é de assessoramento do Poder Judiciário e do Ministério Público, tais como: cumprimento de mandados, de condução coercitiva e segurança de Magistrados e Promotores.

Ressalva, apenas, a Constituição Federal, em seu artigo 144, parágrafo 4º, parte final, que cabe às Polícias Militares a apuração de infrações penais militares, que são as definidas não no Código Penal comum, mas no Código Penal Militar. Assim, a prerrogativa legal diz respeito somente à atribuição investigativa de crimes militares próprios, estabelecidas no código especial, cuja competência de julgamento, nos moldes do artigo 125, parágrafo 4º, da Constituição Federal, pertence à Justiça Militar estadual, não se estendendo aquela prerrogativa investigativa às infrações penais comuns, firmadas no Código Penal (Decreto-Lei n. 2.848, de 07 de dezembro de 1940) e leis extravagantes correlatas, o que, em suma, não lhes confere o poder investigativo comum, a ser exercitado no Inquérito Policial (artigos 4º a 23 do Código de Processo Penal - Decreto-Lei n. 3.689, de 03 de outubro de 1941) e cuja atribuição é conferida, pela própria Constituição Federal, aos Delegados de Polícia estaduais e federais.

Aos Corpos de Bombeiros Militares destinam-se, dentre outras tarefas definidas em lei, a de defesa civil, não lhes restando, desse modo, tarefas de policiamento propriamente dita (artigo 144, inciso V e parágrafo 5º da Constituição Federal).

Tanto os Corpos de Bombeiros quanto as Polícias Militares, de acordo com o artigo 144, parágrafo 6º da Constituição Federal, são consideradas forças auxiliares das Forças Armadas, figurando como reserva do Exército, se necessário.

Estabelece, ainda, a Constituição, no parágrafo 8º do mesmo dispositivo que, aos municípios, é deferido o direito de instituição de suas Guardas Municipais, cuja finalidade é a de exclusivamente proteger bens, serviços e instalações municipais.

Muito se discute a respeito de as forças municipais gozarem ou não do *status* policial e, desse modo, das prerrogativas inerentes. Na prática, em muitos municípios a Guarda Municipal acaba por desempenhar papel tão relevante quanto aquele da Polícia Militar, representando, em alguns casos, não obstante a previsão constitucional, a principal instituição de policiamento ostensivo. Juridicamente, ainda que pendente de lei autorizadora do exercício do poder de polícia, para alguns, mesmo no desempenho estrito de sua tarefa constitucional, acabam, as Guardas Municipais, por exercer, ainda que protegendo bens e interesses do Poder Executivo local, atividade típica de policiamento preventivo

especializado, coibindo a prática, por exemplo, de furtos, roubos, danos e depreciações de prédios, instalações e bens municipais, ou mesmo agressões e uma série de violências contra particulares usuários de áreas públicas como, por exemplo, um parque municipal.

Por fim, há que se destacar a existência de policiamentos especiais previstos na Constituição Federal, como os dos artigos 51, inciso IV, e 52, inciso XIII, que, respectivamente, autorizam a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, no âmbito estrito de suas casas, a regular o funcionamento de suas polícias.

Sem se descurar da estruturação do policiamento nacional, passar-se-á ao estudo do modelo *sui generis* do Estado federal brasileiro, destacando-se o importante papel dos Municípios no assunto, situação que será importante na proposta firmada neste trabalho, ao fim.

3. O ESTADO FEDERAL BRASILEIRO

Ao se falar de federalismo, está a se tratar da forma como o Estado se dispõe ou estrutura. Jorge Miranda registra que "forma de Estado é o modo de o Estado dispor o seu poder em face de outros poderes de igual natureza (em termos de coordenação e subordinação) e quanto à comunidade e ao território (que ficam sujeitos a um ou a mais de um poder político)"¹¹.

O Estado Federal assim, pressupondo a coexistência de mais de um centro de poder político, se opõe, tecnicamente, ao Estado Unitário, no qual há um poder central, em torno do qual gravita todo o poder político.

Dalmo de Abreu Dallari¹² ensina que a palavra federação é oriunda do latim *foedus*, que justamente quer dizer aliança ou pacto. Relata o autor que o Estado Federal nasceu, verdadeiramente, no ano de 1787, por conta da edição da Constituição dos Estados Unidos da América, como decorrência da evolução do processo confederativo firmado poucos anos depois da declaração de independência das treze colônias britânicas na América, ocorrida em 1776. Com a independência, cada uma das colônias tornou-se um Estado independente e soberano, que, posteriormente, por meio de tratado, se uniu em forma confederativa, a fim de preservar a incipiente independência contra o poderio econômico e militar da Coroa Britânica, sem que, com isso, implicasse a limitação de qualquer parcela de suas soberanias. Influenciados pela doutrina de Montesquieu, os Estados Confederados relegaram, com a égide da Constituição, sua soberania pela formação de um só Estado soberano, dentro do qual, entretanto, conservariam, para si, autonomia política, protegida pela mesma Constituição.

¹¹ MIRANDA, Jorge. *Formas e sistemas de governo*. Rio de Janeiro: Companhia Editora Forense, 2007, p. 5.

¹² DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 25. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2005.

Sobre isso, José Afonso da Silva expõe que:

No Estado Federal há que se distinguir *soberania e autonomia* (...) hoje, já está definido que o Estado federal, o todo, como pessoa reconhecida pelo Direito internacional, é o único titular da soberania, considerada *poder supremo consistente na capacidade de autodeterminação*. Os Estados federados são titulares tão-só de autonomia, compreendida como *governo próprio dentro do currículo de competências traçadas pela Constituição Federal*.¹³ (grifos no original)

Por sua vez, conforme lição de Dallari¹⁴, podem-se identificar as seguintes características do Estado Federal:

- a) Nascimento de um novo Estado com a união e conseqüente perda da condição de Estado pelos que aderiram à federação;
- b) A Constituição Federal como base jurídica desse novo Estado;
- c) Inexistência do direito de secessão;
- d) Somente o Estado Federal, o todo, é detentor de soberania, sendo dotado de personalidade jurídica de direito público internacional;
- e) A Constituição Federal disciplina a distribuição de competências entre os entes federativos;
- f) Para cada esfera de competências, a Constituição Federal atribui sua própria renda, a fim de satisfazer os encargos delas decorrentes.
- g) O poder político é compartilhado entre os entes federativos.
- h) O cidadão de cada Estado aderente recebe a nacionalidade do Estado Federal, perdendo, em conseqüência, a anterior.

De acordo com Pinto Ferreira, "a república federativa foi instituída no Brasil pelo Decreto n. 1, de 15 de novembro de 1889, quando o Governo Provisório, munido de poder constituinte, aboliu a monarquia, após uma revolução vitoriosa, tal como ocorreu no século XVIII na França e depois na Rússia, com a Revolução de 1917"¹⁵.

O Estado Federal encontra-se previsto, na vigente Constituição, em seu Artigo 1º, ao estabelecer que "a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito (...)". Como bem lembra José Afonso da Silva¹⁶, a

¹³ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional brasileiro*. 16. ed. Malheiros Editores Ltda., 1999, p. 104.

¹⁴ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 25. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2005.

¹⁵ FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição brasileira*. São Paulo: Editora Saraiva, 1989, v. 1, p. 29.

¹⁶ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional brasileiro*. 16. ed. Malheiros Editores Ltda., 1999.

Constituição de 1988 apenas recebeu - mantendo-a - a forma de Estado Federal da evolução histórica do próprio ordenamento jurídico, não tendo, desse modo, a instituído.

Como observado no modelo federalista norte-americano, apenas os Estados (soberanos) firmaram o pacto federativo em torno de uma união política, não havendo qualquer menção, dada a ausência de autodeterminação, à participação de qualquer segmento político-administrativo dos Estados-Membros na formação do novo Estado Federal. A questão, então, na história brasileira, ficou por conta da concessão de autonomia aos Municípios, que, sendo apenas uma divisão política dos Estados (entes) federados, não englobariam o pacto federal originário, pois, tradicionalmente, este é firmado apenas entre Estados até então soberanos.

Por conta disso, José Afonso da Silva assinala ter sido "(...) equívoco do constituinte incluir os Municípios como componente da federação"¹⁷ e indaga se teríamos, então, uma federação de Municípios e Estados-Membros ou uma federação de Estados-Membros, concluindo, em seguida, que, devido ao princípio da indissociabilidade, inscrito no Artigo 1º da Constituição Federal, os Municípios forçosamente integrariam o conceito de federação.

No entanto, como decorrência lógica do pacto federal, os entes federativos gozam de autonomia, que significa o estabelecimento de competências legislativa, administrativa e tributária no próprio texto constitucional, as quais não conflitam entre si e nem se interpenetram, não havendo, derradeiramente, relação de subordinação entre os entes estatais, resultando, disso, que qualquer interferência da União ou dos Estados-Membros nas competências dos Municípios figuraria autêntico abuso, por violação das atribuições expressamente distribuídas pela Constituição Federal. Por isso, Carrazza conclui que "a autonomia que o Município recebeu da Constituição (...) constitui, no dizer sempre abalizado de Meirelles Teixeira, um verdadeiro direito público subjetivo, oponível ao próprio Estado (União e Estados-membros), sendo inconstitucionais as leis que, de qualquer modo, a atingirem em sua essência"¹⁸.

Apesar de gozarem da sobredita autonomia administrativa e legislativa, torna-se relevante destacar que os Municípios não têm representação legislativa no Congresso Nacional, seja na Câmara dos Deputados, seja no Senado Federal, de modo que não participam da vontade política nacional diretamente. Do mesmo modo, não possuem Poder Judiciário próprio. E tal é a importância do Poder Judiciário independente dentro da sistemática federalista, que Hamilton, Madison e Jay assim se manifestaram a respeito da experiência americana:

¹⁷ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional brasileiro*. 16. ed. Malheiros Editores Ltda., 1999, p. 105.

¹⁸ CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. 11. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 1998, p. 123.

Uma circunstância que coroa os defeitos da Confederação ainda não foi mencionada - a falta de um Poder Judiciário. As leis não passam de letra morta sem os tribunais capazes de interpretar e definir seus verdadeiros sentidos e aplicações. Os tratados dos Estados Unidos, para que tenham validade, devem ser considerados como parte da lei da terra. Sua real importância, relativamente aos indivíduos, tem como todas as outras leis, de ser avaliadas por julgamentos judiciais. A fim de que haja uniformidade nesses julgamentos, eles têm de ser submetidos, em última instância, a um *Tribunal Supremo*, o qual deve ser instituído sob a mesma autoridade que lavra os tratados. Tais ingredientes são indispensáveis.¹⁹ (grifos no original)

Afirmado a efetiva autonomia política, financeira e administrativa dos Municípios, Carrazza assevera que ela vem assegurada, além da disposição do artigo 1º da Constituição Federal, de modo mais significativo no artigo 30 da Carta Constitucional, "que, em suma, garante ao Município governo e administração próprios, no que toca a seu peculiar interesse"²⁰.

Pode-se entrever que a elevação dos municípios à categoria de ente federativo, dotado, portanto, da mais ampla autonomia constitucional, há de levar em conta o próprio processo histórico brasileiro, no qual os municípios tiveram e têm importante destaque. Nesse sentido, Carrazza ressalta:

O Município, como instituição herdada dos colonizadores portugueses, é, realmente, a *célula mater* da Nação. Era pensando nisto que Rui Barbosa dizia: 'não há corpo sem células. Não há Estado sem Municipalidades. Não pode existir matéria vivente sem vida orgânica. Não se pode imaginar existência de Nação, existência de povo constituído, existência de Estado, sem vida municipal'.

Note-se que a Constituição atual situou o Município dentro das esferas político-administrativas da República, dando-lhe efetiva autonomia política, financeira e administrativa.²¹

Por fim, Geraldo Ataliba, compreendendo ser a federação decorrência lógica, em nosso sistema, do regime republicano então adotado, registra que "a autonomia dos Municípios está na base do princípio republicano e comparece como o mais importante e transcendental dos princípios do nosso direito público (...)"²².

Desse modo, conclui-se que não à toa, mas fruto de nossa peculiar experiência histórica e constitucional, foram os Municípios agraciados com a condição de ente federativo e com a autonomia disso decorrente. Tão importante sua importância no cenário nacional que, neste trabalho, propor-se-á, como será visto no item

¹⁹ Hamilton, Alexander. *O federalista*. 2. ed. Campinas: Russel Editores Ltda., 2005, p. 152/153.

²⁰ CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. 11. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 1998, p. 125.

²¹ CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. 11. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 1998, p. 125.

²² ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2007, p. 45.

seguinte, a transferência de parcela da competência estadual para os municípios, como sugestão de aprimoramento da segurança pública. Todavia, as mesmas medidas podem, guardadas suas próprias características, ser aplicadas também nas áreas da saúde e da educação.

4. UMA POSSIBILIDADE

Tendo-se em conta a peculiaridade do Estado Federal brasileiro tratada no item anterior, entende-se que a participação do Município na segurança pública pode ser dinamizada, potencializada em benefício da própria sociedade, de modo a transformar o "defeito" do pacto federativo em "efeito" salutar dele.

A forma como isso se daria seria por meio da transferência de parcela da competência estadual, em relação às suas forças policiais, para os municípios. Atualmente, como já estabelecido, cabe aos Estados (fora a hipótese do Distrito Federal) a instituição, manutenção e fiscalização de suas Polícias Civil e Militar, gerenciando, principalmente em relação às Polícias Militares, a locação do contingente policial por todos os municípios componentes. Deixa-se, em princípio, o Distrito Federal alheio à tratativa do tema, devido ao fato da cumulação das competências administrativas e legislativas próprias tanto dos Estados quanto dos Municípios, tal como disposto no artigo 32, parágrafo 1º, da Constituição Federal.

Já se assentou que a realidade das corporações policiais (tomou-se o exemplo estatístico de São Paulo) está aquém do padrão recomendado pela Organização das Nações Unidas e que, também, o aumento isolado dos quadros policiais não resultará na involução dos números estorrecedores da criminalidade²³, pois outros fatores, como, por exemplo, educação, emprego, renda, moradia, são extremamente determinantes na reformulação cultural da sociedade brasileira e na alteração da gestão da segurança pública de um modo reativo para um modo pró-ativo, que trabalhe integral e globalmente em todas as possíveis causas do fenômeno criminal.

Evidentemente, as forças policiais do país necessitam, de modo global, de um processo profundo de reestruturação e aprimoramento, de forma a torná-las mais profissionais e eficientes, coibindo-se, contundentemente, a corrupção e a violência arbitrária.

A transferência de competências sustentada objetiva, justamente, a melhora da eficiência funcional (artigo 37 da Constituição Federal), repercutindo inevitavelmente naqueles valores éticos esperados das forças policiais.

²³ Conforme relatório de Análise de Ocorrências Registradas pelas Polícias Cíveis, formulado em setembro de 2006 pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), do Ministério da Justiça, o Brasil apresentou, no ano de 2005, o número de 40.974 ocorrências de crimes violentos letais e intencionais. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br>. Acesso em 16 jul. 2012.

Consiste a proposta, em suma, na transferência da tarefa executiva das polícias estaduais aos municípios, que se encarregariam da contratação de pessoal por meio do necessário concurso público e da gestão operacional de seus contingentes de acordo com a realidade criminal local, bem como da administração predial e material, que passariam, então, a lhes pertencer.

Em contrapartida, aos Estados incumbiria a tarefa de planejamento policial em toda a sua extensão territorial, com estabelecimento de planos e metas anuais e plurianuais de combate à criminalidade, garantindo, a um só turno, uniformidade de serviços prestados à sociedade e, pouco a pouco, a redução da interferência ou ingerência política na gestão da segurança pública, para torná-la, na mesma medida, cada vez mais profissional.

Aos Estados, ainda restariam as tarefas de coordenação de planos regionais de combate especializado da criminalidade, que demandem esforço específico e atuação conforme de dois ou mais municípios, ou mesmo de duas ou mais regiões (como, por exemplo, esforço conjunto dos municípios componentes da região da grande São Paulo e dos municípios componentes da região de Campinas); a repressão especializada de organizações criminosas e de crimes de incidência intermunicipal, estadual e interestadual, que demandem repressão uniforme, medida que poderia ficar a cargo dos departamentos especializados, mantidos na estrutura dos Estados, cujos cargos poderiam ser preenchidos ou por concurso público, ou, mais adequadamente, por concurso interno, ou por deslocamento de policiais dos contingentes municipais policiais civis para o órgão especializado. Desse modo, atividades como aquelas de repressão a facções criminosas, à lavagem de dinheiro de organizações criminosas, ao tráfico estadual ou interestadual de drogas, ao contrabando e descaminho de produtos e animais silvestres, dentre outros, receberiam melhor atenção. E, também, a manutenção, na esfera estadual, de órgãos especializados preventivos como tropas de choque, grupos de resgate e apoio tático, para apoio operacional específico a todos os municípios.

Evidentemente, a medida demandaria alterações legislativas de cunho constitucional, estadual e municipal, repercutindo não somente na estrutura do Estado Federal, de modo a modificar as competências administrativas dos entes federativos envolvidos, como também em significativas modificações orçamentárias e tributárias, neste caso correspondente ao repasse do produto arrecadado aos municípios, para a consecução de seus novos misteres, o que, por si só, viabilizaria outro artigo e estudo aprofundado.

Paralelamente, imperiosa, a tempo, a unificação das Polícias Militar e Civil em uma única instituição policial, de ordem civil, que implicaria, aos poucos, na uniformidade de atuação, no estabelecimento do espírito de corpo, na redução de gastos públicos e no fim da batalha por poder oriunda da gestão multipartida, que acarreta inegáveis prejuízos à população.

Alternativamente, de maneira menos drástica, há a possibilidade de manutenção das Polícias Cíveis e Militares dentro da estrutura dos Estados, porém com a realização de concursos locais ou regionais e com a transferência da gestão executiva de policiamento aos municípios, pois um dos problemas mais comuns enfrentados pela Administração do Estado de São Paulo é o da constante transferência de policiais, ou seja, do policial de determinada região do Estado que é designado para seu trabalho em outra diametralmente oposta de sua origem, onde mantém suas raízes, tradições e família. Essa situação contribui para o rebaixamento da estima policial, pelo distanciamento de seus familiares e de sua cidade ou região natal; no aumento dos gastos pessoais, que redundam em inegável e desnecessário fator de redução do poder aquisitivo de seu subsídio; como fator de ineficiência policial, seja pelo desgaste físico, seja pelo psicológico; e como importante fator de corrupção policial, seja pelas causas antecedentes, seja também pela ausência de liames com o local de exercício de trabalho, pois seria tido como estranho naquele local.

A sugestão poderia ocasionar vários benefícios.

É provável que a Administração Municipal, pela estreita proximidade com seus problemas, tenha uma compreensão mais clara, abrangente e precisa do fenômeno criminal que a aflige do que a Administração Estadual, que lida com o mesmo assunto, a partir de estatísticas e participações oriundas de entidades como os Conselhos de Segurança Municipais, as próprias prefeituras e Câmaras de Vereadores, que reivindicam melhor atenção em suas respectivas circunscrições.

Parece factível igualmente que essas solicitações realizadas pelas diversas Administrações Municipais possam estar, quanto a seu atendimento, à mercê de coordenações e interesses político-partidários, que não deveriam influir na tratativa profissional da segurança pública. A transferência da tarefa executiva aos municípios propiciaria o deslocamento da influência político-partidária para dentro das respectivas circunscrições, algo que poderia ser mais bem fiscalizado, seja pelos munícipes, seja por entidades como Conselhos de Segurança, de amigos do bairro, de estudantes, seja por seus representantes na Câmara dos Vereadores e por cobranças decorrentes dos planos anuais e plurianuais formulados pelos Estados.

Nesse sentido, ainda, a manutenção da atividade de planejamento com os Estados permitiria que, pouco a pouco, a segurança pública restasse protegida das interferências eleitorais e da ruptura de ações entre as gestões governamentais. Por sua vez, a Administração Pública Municipal, amarrada aos planos anuais e plurianuais, imprimiria mais profissionalismo às atividades policiais, cortando a discricionariedade administrativa e permitindo uma evolução gradativa dos níveis de segurança, tal como os avanços percebidos com a estrutura das finanças públicas ditada pela Constituição Federal vigente.

O dimensionamento da equação “policial por habitantes” poderia ser mais bem apurado pela Administração Municipal, à luz da necessária razoabilidade, de modo a equilibrar o binômio necessidade *versus* possibilidade, levando em conta vários outros aspectos que não somente os estatísticos criminais e demográficos, mas também critérios geográficos, destinação territorial comercial ou urbana, perfil societário por bairro ou região da cidade, ou qualquer outro peculiar, permitindo, sem sombra de dúvida, maior agilidade na resposta a fenômenos criminais cíclicos ou temporários, como, por exemplo, surto de fraudes, de furtos de caixas eletrônicos, de “arrastões” em estabelecimentos comerciais, pela maior proximidades entre os centros coletores de informação (Administração) e os incumbidos de execução (Polícia). Tal situação não implica necessariamente o aumento de contingente, pois, com uma clareza mais significativa da questão local de sua segurança, com um mesmo contingente e com maior celeridade no desempenho de ações, pode-se obter resultados mais proveitosos.

A perspectiva proposta ainda permitiria, gradativamente, maior participação social, ou, em outras palavras, maior gestão participativa da sociedade (destinatária final da segurança pública), o que redundaria no fortalecimento da democracia e da cidadania, permitindo não somente a fiscalização imediata e concomitante da atividade policial numa noção mais nítida de eficiência desse controle, mas também o debate em torno de propostas, podendo-se estabelecer convênios com outras entidades, tais como, aquelas ligadas a áreas como médica, psicológica, social, administrativa, ou mesmo de ensino, objetivando o aperfeiçoamento tanto do aparato policial – mas, de modo mais abrangente – de toda a atividade de justiça criminal. Nesse caso, com possibilidade de atuação conjunta, inclusive, em centros de conciliação, mediação e atendimento social, ações nitidamente preventivas, de efeitos concretos.

De outro modo, tais mudanças aproximariam, mais e mais, a Polícia da sociedade, reduzindo mitos e tabus, e contribuindo para a melhora da imagem e do corpo policial perante a sociedade (policiamento comunitário), na proporção dos resultados demonstrados e no aprimoramento do senso de responsabilidade e civilidade comum, com a extinção da visão objetiva do público para a consideração real das pessoas como sujeitas de direito, de inimigos para parceiros, de estranhos para irmãos, medidas que estão em perfeita sintonia com os princípios e objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, insculpidos nos artigos 1º e 3º da Constituição Federal.

Ainda, isso permitiria que o policiamento local fosse feito por seus pares, já que nos concursos municipais ou microrregionais tenderiam a concorrer pessoas da própria cidade ou de seu entorno. Diversas implicações decorrem disso. A primeira delas é a diminuição do esvaziamento de contingente pela constante transferência de servidores. A segunda, redução da insatisfação do servidor que desempenharia sua atividade próximo de sua família, contribuindo, assim, para

um serviço de melhor qualidade. A terceira é que, de um lado, devido aos laços sociais mantidos pelo servidor com o local de exercício, psicologicamente ele estaria mais intimamente ligado à solução dos problemas que afligem a “sua” sociedade, e, de outro, a cobrança pessoal feita por familiares, amigos e conhecidos reforçaria o seu senso de responsabilidade e comprometimento, além de que o fato de ser conhecido por um número maior de pessoas contribuiria para a manutenção de seu senso de vergonha, importante fator de contenção corrupcional.

Nos dias de hoje, o fato de o policial prestar serviço em cidades distantes da de seu nascimento ou domicílio acarreta a ideia de que ele é um “estranho”, em um local “estranho a si”, de modo que, com o passar do tempo e pressionado pelas conhecidas más condições sociais de trabalho, acaba por ceder ao ostracismo proporcionado justamente pela falta de elos com o lugar e com os habitantes do município onde exerce sua função.

Por outro lado, esse estreitamento de laços permitiria ao policial igual contato com o poder político local, de maneira a aprimorar a luta por melhores condições de trabalho e pelo respeito a seus direitos sociais constitucionalmente previstos e nunca postos do outro lado da balança quando o assunto é a cobrança de melhoria na segurança pública.

REFERÊNCIAS

- ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2007.
- CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. 11. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 1998.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 25. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2005.
- DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito administrativo*. 23. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2010.
- FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição brasileira*. São Paulo: Editora Saraiva, v. 1, 1989.
- Fórum Brasileiro de Segurança Pública. *Anuário brasileiro de segurança pública*. Ano 5. 2011. Disponível em: <http://www2.forumseguranca.org.br/>. Acesso em 16 jul. 2012.
- Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados - SEADE. *Perfil do Estado de São Paulo*. Disponível em: http://www.seade.gov.br/produtos/perfil_estado/index.php, Acesso em 17 jul. 2012.

GOMES, Luiz Flávio; LOCHE, Adriana. A falácia do efetivo policial e a segurança pública. *Jus Navigandi*. Teresina, ano 16 (/revista/edições/2011), n. 2793 (/revista/edições/2011/2/23), 23 (/revista/edições/2011/2/23) fev. (/revista/edições/2011/2) 2011 (/revista/edições/2011). Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/18542>. Acesso em: 17 jul. 2012.

Hamilton, Alexander. *O federalista*. 2. ed. Campinas: Russel Editores Ltda., 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 24. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 1999.

MIRANDA, Jorge. *Formas e sistemas de governo*. Rio de Janeiro: Companhia Editora Forense, 2007.

Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP, do Ministério da Justiça. *Análise de Ocorrências Registradas pelas Polícias Cíveis*. Brasília: SENASP/MJ, setembro/2006. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br>. Acesso em 16 jul. 2012.

Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP, do Ministério da Justiça. *Pesquisa de recursos organizacionais (efetivo)*. Brasília: SENASP/MJ. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br>. Acesso em 16 jul. 2012.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional brasileiro*. 16. ed. Malheiros Editores Ltda., 1999.

PARTE II

ESTADOS FEDERAIS, CONFEDERAÇÕES E OS QUE ADOTAM ARRANJOS FEDERATIVOS: CRÍTICA POSITIVA E/OU NEGATIVA EM CADA PAÍS