

INTEGRAÇÃO NA ÁREA DA SEGURANÇA PÚBLICA: O GRANDE DESAFIO CONSTITUCIONAL

Alexandre de Moraes¹

I – Introdução; II – Necessidade de integração operacional e de inteligências; III – Competência legislativa federal e segurança pública; IV – Competências delegada e concorrente dos estados membros e segurança pública; V – Conclusão.

I – INTRODUÇÃO.

O grande desafio institucional brasileiro da atualidade é evoluir nas formas de combate à criminalidade, efetivando um maior entrosamento dos diversos órgãos governamentais na investigação à criminalidade organizada, na repressão à impunidade e na punição da corrupção, e, conseqüentemente, estabelecer uma legislação que fortaleça a união dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público na área de persecução penal, no âmbito dos Estados da Federação.

O poder público no exercício de suas atribuições constitucionais e legais precisa ser *eficiente*, ou seja, deve produzir o efeito desejado, o efeito que gera bom resultado, exercendo suas atividades sob o manto da igualdade de todos perante a lei, velando pela objetividade e imparcialidade; bem como zelando pela vida e integridade física de seus agentes, que são os verdadeiros instrumentos de atuação estatal em defesa da Sociedade.

Nosso texto constitucional consagrou o *princípio da eficiência*, como aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e

¹ Alexandre de Moraes é Ministro do Supremo Tribunal Federal. Professor Livre-docente da USP e titular pleno do Mackenzie. Foi Ministro da Justiça e titular das Secretarias de Segurança Pública e de Justiça do Estado de São Paulo.

morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar desperdícios e garantir uma maior rentabilidade social.

O *princípio da eficiência* dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços sociais essenciais à população, visando à adoção de todos os meios legais e morais possíveis para satisfação do bem comum. A *eficiência* no serviço público, portanto, está constitucionalmente direcionada tanto para as finalidades pretendidas pela atividade estatal, como para as condições necessárias para o agente público bem exercer suas funções.

Esse mínimo exigido para a satisfação da *eficiência* pelo Poder Público adquire contornos mais dramáticos quando a questão a ser tratada é a segurança pública, em virtude de estar em jogo a vida, a dignidade, a honra, a incolumidade física e o patrimônio dos indivíduos.

No exercício da atividade de segurança pública do Estado, a *eficiência* exigida baseia-se na própria Constituição Federal, que consagrou a segurança pública como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, e determinou que seja exercida com a finalidade de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio de seus dois grandes ramos, a polícia judiciária e polícia administrativa.

A ruptura da segurança pública é tão grave que a Constituição Federal permite a decretação do Estado de Defesa para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional; inclusive, com a restrição de diversos direitos fundamentais, conforme previsto no artigo 136 do texto constitucional. Caso o próprio Estado de defesa se mostre ineficaz, haverá, inclusive, a possibilidade de decretação do Estado de Sítio, nos termos do inciso I do artigo 137 da Carta Magna.

A *eficiência* na prestação da atividade de segurança pública é garantia essencial para a estabilidade democrática no País, devendo portanto, caracterizar-

se pelo direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, eficácia, e busca da qualidade.

O pleno atendimento dessas metas somente será possível se a interpretação constitucional e o exercício das competências legislativas e administrativas garantirem a cooperação entre todos os poderes da República nos três níveis da Federação, com o financiamento, estruturação e infraestrutura necessários para o eficaz cumprimento dessas complexas tarefas, buscando a otimização dos resultados pela aplicação de razoável quantidade de recursos e esforços.

II – NECESSIDADE DE INTEGRAÇÃO OPERACIONAL E DE INTELIGÊNCIAS.

A realidade exige maior entrosamento dos diversos órgãos governamentais no combate à criminalidade organizada, à impunidade e à corrupção, e, conseqüentemente, há a necessidade de maior união dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público, no âmbito de toda a Federação.

O combate à criminalidade organizada e transnacional vem sendo aperfeiçoado nos diversos países europeus e americanos, uma vez que as antigas formas de investigação, atuação e interação POLÍCIA/JUSTIÇA demonstraram total ineficácia para sua repressão.

Desde 2002, o CONSELHO DA UNIÃO EUROPÉIA instituiu a EUROJUSTIÇA para reforçar o combate e controle às graves formas de criminalidade organizada (2002/187/GAI), inclusive com a criação de um órgão transnacional de cooperação judiciária/policial entre os diversos Estados da União Europeia para o combate à criminalidade organizada e transnacional, com

a melhora e efetivação da cooperação policial e judiciária entre as diversas esferas, com a adoção de padrões instrumentais de combate à criminalidade e autonomia financeira, garantida pela própria União Europeia.

Entre outros importantes pontos, se fortalece a cooperação entre Polícia, Ministério Público e Poder Judiciário, bem como os modernos mecanismos de investigação – principalmente, em relação à inteligência, combate à lavagem de dinheiro e recuperação de ativos financeiros.

Em seu artigo 4º, o Ato do Conselho prevê como competência da Eurojustiça todos os crimes de competência da Interpol, a criminalidade de informática, as fraudes, corrupções e quaisquer outros golpes financeiros contra a Comunidade Europeia, a lavagem de dinheiro, a criminalidade ambiental, a participação em organizações criminosas e outras formas de criminalidade organizada.

Essa medida europeia deixa evidente a necessidade de união de esforços para o combate à criminalidade organizada, não se justificando, nos dias atuais da realidade brasileira, a atuação separada e estanque de cada uma das Polícias Federal, Civis e Militares; bem como, seu total distanciamento em relação ao Ministério Público e do Poder Judiciário

Se a união de esforços foi possível em países europeus soberanos, nada justifica sua inexistência em um Estado Federativo como o Brasil, sendo necessária a criação de uma Agência Nacional para o Combate à Criminalidade Organizada, na forma de *autarquia de regime especial*, integrante da administração indireta, vinculada ao Ministério da Segurança Pública, porém para tratar da específica atividade de coordenação operacional e de inteligências entre todos os órgãos dos entes federativos, caracterizada pela independência administrativa e financeira, mandato do Diretor, além da possibilidade de estabelecimento de planos plurianuais de combate à criminalidade organizada (da mesma maneira, analogicamente, das previsões diretas no texto constitucional da

ANATEL e da ANP, com referência expressa à função de “órgão regulador”, contida nos artigos 21, XI, e 177, § 2º, III; além da previsão do CNJ e do CNMP, nos artigos 103-B e 130-A).

A importância da criação dessa AGÊNCIA NACIONAL PARA O COMBATE À CRIMINALIDADE ORGANIZADA, que não se confundiria com a Polícia Federal, seria a possibilidade de integração de inteligências, informações, planejamento e rastreamento de ativos referentes ao crime organizado, podendo, inclusive, requisitar servidores dos outros poderes e outros órgãos, bem como ter representantes indicados dos Ministérios da Justiça e Segurança Pública, Polícia Federal e Rodoviária Federal, Ministérios Públicos da União e dos Estados, das Secretarias de Segurança, Justiça e Assuntos Penitenciários de cada um dos Estados, bem como das Polícias Militares e Civas, para planejamento estratégico nacional e não somente federal e, um contato direto com os Presidentes de Tribunais e com os Juízes de 1º e 2º graus que atuam no combate à criminalidade organizada.

Juridicamente, bastaria a complementação do artigo 144 da Constituição Federal, criando a AGÊNCIA NACIONAL DE COMBATE À CRIMINALIDADE ORGANIZADA, e, permitindo a regulamentação por lei específica, nos moldes da regulamentação estabelecida pela Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000 para as demais agências.

Ao defini-la como Órgão de Direção Nacional, poderia fixar diretrizes para o combate ao crime organizado, com a participação dos Estados-membros, sem que houvesse qualquer ferimento ao Pacto Federativo, da mesma forma como foram criados os Conselhos Nacional de Justiça e do Ministério Público, cujo compromisso nacional e respeito à Federação foram reconhecidos pelo Supremo Tribunal Federal.

A AGÊNCIA NACIONAL DE COMBATE À CRIMINALIDADE ORGANIZADA teria como competência constitucional o planejamento geral e a

fixação de metas para o combate da criminalidade organizada e transnacional e dotada de autonomia financeira, poderia ser previsto a obrigatoriedade do cumprimento de determinadas metas pelos Estados-membros, para que recebessem repasses orçamentários destinados à área da Segurança.

A AGÊNCIA realizaria a integração de um sistema de dados, estatísticas e informatização de todas as Policiais, Ministérios Públicos e Poder Judiciário, controlando eletronicamente todas as investigações, desde a abertura do B.O. ou do inquérito, até as progressões e cumprimento das penas, pois o momento é de somar esforços, de maneira inteligência e sem vaidades, para combater a chaga do crime organizado.

III – COMPETÊNCIA LEGISLATIVA FEDERAL E SEGURANÇA PÚBLICA.

O combate ao crime organizado exige racionalidade instrumental e priorização de recursos financeiros e humanos direcionados diretamente para a persecução da macro criminalidade.

As organizações criminosas ligadas aos tráficos de drogas e armas têm ligações interestaduais e transnacionais e são responsáveis direta ou indiretamente pela grande maioria dos crimes graves, praticados com violência e grave ameaça à pessoa, como o homicídio, latrocínio, roubos qualificados, entre outros; com ostensivo aumento da violência urbana e insegurança na sociedade.

Esse quadro tornou imprescindível uma clara e expressa opção de combate a macro criminalidade, pois seu crescimento é atentatório à vida de dezenas de milhares de brasileiros e ao próprio desenvolvimento socioeconômico do Brasil.

Imprescindível, portanto, racionalizar de maneira diversa, porém proporcional, de um lado o combate ao crime organizado e a criminalidade

violenta que mantém forte ligação com as penitenciárias e, de outro lado, a criminalidade individual, praticada sem violência ou grave ameaça; inclusive no tocante ao sistema penitenciário.

Hoje, há uma divisão em 3 partes muito próximas nos aproximadamente 700 mil presos no Brasil: 1/3 crimes praticados com violência ou grave ameaça, 1/3 crimes sem violência ou grave ameaça e 1/3 relacionados ao tráfico de drogas.

Em que pese quase 40% serem presos provisórios, há necessidade de reservar as sanções privativas de liberdade para a criminalidade grave, violenta e organizada; aplicando-se, quando possível, as sanções restritivas de direitos e de serviços a comunidade para as infrações penais não violentas.

Na proposta encaminhada às Presidências da Câmara dos Deputados e Senado Federal pela Comissão de Juristas por mim presidida, sugerimos a adoção de “acordos de não persecução penal”, criando nas hipóteses de crimes cometidos sem violência ou grave ameaça a figura do acordo de não persecução penal, por iniciativa do órgão do Ministério Público e com participação da defesa, submetida a proposta à homologação judicial. Será possível, inclusive, aproveitar a estrutura criada para a realização de milhares de audiências de custódia para que, em 24 horas, a defesa e acusação façam um acordo que, devidamente homologado pelo Judiciário, permitirá o cumprimento imediato de medidas restritivas ou prestações de serviço a comunidade.

A Justiça consensual para os delitos leves será prestada em 24 horas, permitindo o deslocamento de centenas de magistrados, membros do Ministério Público e defensores públicos para os casos envolvendo a criminalidade organizada e as infrações praticadas com violência e grave ameaça a pessoa.

Trata-se de inovação que objetiva alcançar a punição célere e eficaz em grande número de práticas delituosas, oferecendo alternativas ao encarceramento e buscando desafogar a Justiça Criminal, de modo a permitir a concentração de

forças no efetivo combate ao crime organizado e às infrações penais mais graves. São previstas condições que assegurem efetiva reparação do dano causado e a imposição de sanção penal adequada e suficiente, oferecendo alternativas ao encarceramento. Excluem-se da proposta os crimes de competência dos Juizados Especiais Criminais, os crimes hediondos ou equiparados, os crimes militares e aqueles que envolvam violência doméstica ou cometida por funcionário público contra a administração pública. Com vistas a evitar a impunidade, o mesmo anteprojeto institui nova causa impeditiva do curso da prescrição, enquanto não for integralmente cumprido o acordo de não persecução.

A racionalização da Justiça Criminal com a adoção do acordo de não persecução penal para os delitos não violentos possibilitará a readequação de magistrados para o combate à criminalidade organizada, com a necessidade de medidas protetivas aos agentes estatais responsáveis por seu processo e julgamento. Propõe-se a instalação de Varas Colegiadas, pelos Tribunais de Justiça e pelos Tribunais Regionais, de caráter permanente com competência para o processo e julgamento dos crimes praticados por organizações criminosas e conexos, de maneira a alcançar maior eficiência nos julgamentos, ao mesmo tempo em que se busca proteger o Poder Judiciário e os magistrados.

Igualmente, para tornar mais eficiente o combate a criminalidade organizada, sugerimos a ampliando as hipóteses de prisão preventiva como forma de combate mais efetivo às organizações criminosas, bem como aos crimes cometidos com violência ou grave ameaça, e ainda para maior efetividade das medidas cautelares diversas da prisão.

Há, também, evidente necessidade de serem criados novos instrumentos de investigação voltados para prevenção de delitos praticados por organizações criminosas. Dentre as principais alterações e inovações, destacam-se: previsão de meios de acesso à troca de mensagens de membros de organizações criminosas pela internet, redes sociais ou aplicativos de mensagens, inclusive com a

possibilidade de infiltração de agentes policiais; a figura do cidadão colaborador; a possibilidade de indicação, na denúncia, de bens ou vantagens obtidas com a atividade criminosa, para o fim de perda em favor do Estado.

A disciplina da cadeia de custódia para maior eficiência da perícia criminal e consequente combate a criminalidade também é essencial. A cadeia de custódia é fundamental para garantir a idoneidade e a rastreabilidade dos vestígios, com vistas a preservar a confiabilidade e a transparência da produção da prova pericial até a conclusão do processo judicial. A garantia da cadeia de custódia confere aos vestígios certificação de origem e destinação e, conseqüentemente, atribui à prova pericial resultante de sua análise, credibilidade e robustez suficientes para propiciar sua admissão e permanência no elenco probatório. Com a criação de centrais de custódia, é possível garantir que os materiais relacionados a crimes estarão sempre à disposição da polícia e da Justiça quando for necessária a realização de novas perícias a fim de dirimir dúvidas que surjam no decorrer do inquérito policial ou processo criminal.

Dentro do objetivo de modernizar a legislação penal e processual penal para um melhor combate à criminalidade organizada, são necessárias alterações específicas em dispositivos do Código Penal, do Código de Processo Penal, da Lei dos Crimes Hediondos e da Lei de Armas, precipuamente voltadas à efetiva repressão da criminalidade organizada. Nessa linha, encaminhamos a proposta de agravamento específico das formas qualificadas de homicídio e roubo, quando a violência ou grave ameaça é exercida com emprego de arma de fogo de uso restrito ou proibido, de maneira a coibir mais severamente os criminosos que adquirem ou “alugam” armamento pesado para a prática de tais infrações, ampliando consideravelmente o mercado do tráfico de armas; incluindo-as no rol dos crimes hediondos.

Da mesma forma, foi proposto o mesmo tratamento diferenciado e mais severo a outras gravíssimas condutas delituosas: roubo qualificado, quando o agente mantém a vítima em seu poder, restringindo sua liberdade, ou quando da violência resulta lesão corporal grave (neste caso, com aumento de pena), ou ainda com a violência ou grave ameaça é exercida com emprego de arma de fogo de uso restrito ou proibido; extorsão cometida mediante restrição da liberdade da vítima, lesão corporal grave ou morte; posse ou porte ilegal de arma de fogo de uso proibido, comércio ilegal de armas de fogo e tráfico internacional de arma de fogo, acessório ou munição, além de figuras especialmente graves de organização criminosa, adequando-se a Lei 8.072/1990 à realidade atual, fornecendo instrumentos para enfrentar de maneira mais eficaz a criminalidade organizada e coibir a violência urbana.

A constrição financeira das organizações criminosas é medida essencial para a eficaz persecução penal, retendo e decretando o perdimento dos bens e valores obtidos pela prática de infrações penais. Propostas de projeto de lei instituindo a “Perda alargada” e a “Ação Civil Pública de Perdimento de Bens” estão sendo encaminhadas nesse sentido.

O sistema de execução penal, igualmente, necessita de alterações que possam permitir um tratamento mais racional e necessário ao cumprimento de penas privativas de liberdade relacionadas aos delitos praticados pela criminalidade organizada.

E imperioso sintonizar a Lei de Execuções Penais com a necessidade de se combater de maneira efetiva a criminalidade organizada, que amplia a cada dia sua esfera de atuação e o recrutamento de novos membros, notadamente no sistema prisional. Não é preciso enfatizar que a ampliação do poder das organizações criminosas, notadamente quando ligadas ao tráfico de entorpecentes, passa pelo obtenção e distribuição de armamento pesado, utilizado diretamente para a prática de homicídios e outros atos de extrema violência, para

demonstração de poder e intimidação de forças policiais e de concorrentes na seara criminosa. E constata-se que, não raras vezes, a ordem para cometimento desses crimes parte de dentro das próprias prisões. Nenhuma política de combate a essas organizações será bem-sucedida, portanto, sem a adoção de medidas que propiciem o efetivo e real isolamento de suas lideranças.

Experiências nesse sentido receberam o endosso da Corte Europeia de Direitos Humanos (por exemplo, nos casos *Labita c. Itália*, de 2000, e *Paolello c. Itália*, de 2015), que considerou que a imposição de medidas especiais e mais rigorosas na execução da pena, no caso de integrantes de organizações criminosas, é perfeitamente compatível com os postulados da defesa dos Direitos Humanos.

Observado o absoluto respeito à dignidade humana e a vedação a penas cruéis, estabelecidas pela Constituição (art. 1º, III, e art. 5º, XLVII, “e”), bem como, com base em bem sucedidas experiências de diversos países democráticos, são propostas regras mais rigorosas para o Regime Disciplinar Diferenciado (art. 52 da LEP), e ainda o aumento dos prazos mínimos para progressão de regime no caso dos crimes hediondos ou assemelhados, bem como dos crimes cometidos com violência ou grave ameaça, atentando-se para diferenciar a hipótese de reincidência. Lembrando-se, novamente, que para os delitos sem violência ou grave ameaça será possível acordo de não persecução penal, com aplicação de sanções não privativas de liberdade.

Necessária, da mesma maneira, a atualização dos requisitos para concessão do livramento condicional, adequando o instituto às alterações acima propostas e, não menos importante, prevendo o bom comportamento (e não apenas o “comportamento satisfatório”) como requisito à sua concessão, além de estabelecer o cometimento de falta grave nos últimos doze meses como fator impeditivo do benefício, mecanismo importante para manter a disciplina em estabelecimentos prisionais.

De outra parte, impõe-se a atualização do limite máximo de cumprimento das penas à atual expectativa de vida dos brasileiros, muito superior àquela existente quando promulgado o Código Penal, que estabeleceu o prazo máximo de cumprimento em trinta anos (art. 55 da redação original e art. 75 da atual Parte Geral, com a redação determinada pela Lei n. 7.209/1984). De fato, segundo dados oficiais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, de 1940 a 2016 a expectativa de vida cresceu exponencialmente, passando de 45,5 anos para 75,8 anos (Tabela 2 da Tábua completa de mortalidade para o Brasil – 2016 – disponível do site oficial do IBGE).

Por fim, o real e efetivo financiamento para a área de segurança pública é a medida primordial para possibilitar o desenvolvimento do setor de inteligência e melhor estruturação e remuneração das polícias de todo o País. A proposta apresentada encaminhou, principalmente, uma readequação de distribuição de recursos já existentes, priorizando uma das áreas mais demandadas pela sociedade.

Dessa maneira, além de permitir a utilização de recursos provenientes de convênios, contratos ou acordos firmados com entidades públicas ou privados, nacionais, internacionais ou estrangeiros; recursos confiscados ou provenientes da alienação dos bens perdidos em favor da União Federal, nos termos da legislação penal ou processual penal; multas decorrentes de sentenças penais condenatórias com trânsito em julgado; fianças quebradas ou perdidas, em conformidade com o disposto na lei processual penal; propõe-se alteração legislativa que destine ao Fundo Nacional de Segurança pública parcela equivalente a 25% (vinte e cinco por cento) do total dos recursos arrecadados com a incidência das contribuições sociais de interesse de categorias profissionais ou econômicas, incluídas iniciativas voltadas à formação, treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, e de suprimento de materiais e de equipamentos e percentual equivalente 4% (quatro por cento) do total dos recursos arrecadados com loterias oficiais.

A União deverá repassar aos fundos de segurança dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a título de transferência obrigatória e independentemente de convênio ou instrumento congênere, todas as dotações e recursos anualmente auferidos pelo FNSP.

Esses repasses serão partilhados conforme as seguintes regras: (I) – 75% aos Estados e Distrito Federal, sendo distribuídos da seguinte maneira: 60% proporcionalmente à população definida no último censo do IBGE; 40% de acordo com os índices oficiais de número anual de homicídios por 100.000 (cem mil) habitantes, divulgados no ano anterior pelo Ministério responsável pela área de segurança pública; (II) 25% aos Municípios, sendo distribuídos proporcionalmente à população e da seguinte maneira: a) 50% para as Capitais dos Estados. b) 50% para os Municípios com mais de 200 mil habitantes.

IV – COMPETÊNCIAS DELEGADA E CONCORRENTE DOS ESTADOS MEMBROS E SEGURANÇA PÚBLICA.

O principal pilar de sustentação do Estado federal é o exercício autônomo, pelos entes federativos, das competências legislativas e administrativas constitucionalmente distribuídas. Para atingir essa finalidade, é imprescindível a recuperação do exercício de competências legislativas pelos estados em matérias importantes e adequadas às peculiaridades locais, afastando nosso federalismo de seu tradicional centralismo.

Se, teoricamente, a Constituição republicana de 1988 adotou a clássica repartição de competências federativas, prevendo um rol taxativo de competências legislativas para a União e, dessa forma, mantendo os poderes remanescentes dos estados, na prática, não se verifica tal equilíbrio, exatamente, pelas matérias descritas no artigo 22 do texto constitucional e pela interpretação política e jurídica que, tradicionalmente, se dá ao seu artigo 24. Ao verificarmos

as matérias do rol de 69 incisos e um parágrafo do artigo 22 da Constituição de 1988, é facilmente perceptível o desequilíbrio federativo no tocante à competência legislativa entre União e estados, uma vez que há a previsão de quase a totalidade das matérias de maior importância para a União.

Além disso, a tradicional interpretação política e jurídica que vem sendo dada ao artigo 24 do texto constitucional, no sentido de que nas diversas matérias de competência concorrente entre União e estados, a União pode discipliná-las quase que integralmente, acarreta como resultado uma diminuta competência legislativa dos estados, gerando a excessiva centralização nos poderes legislativos na União, o que caracteriza um grave desequilíbrio federativo.

Há necessidade de algumas alterações constitucionais, com a possibilidade, dentro de um grande acordo político que preserve a autonomia dos entes federativos, da edição de emenda constitucional com a migração de algumas competências relacionadas a Direito Penal e Processual Penal, definidas atualmente como privativas da União, para o rol de competências remanescentes dos estados e outras para as competências concorrentes entre União e estados, para que nesses assuntos, as peculiaridades regionais sejam consideradas.

Além disso, sem qualquer necessidade de alteração constitucional, o exercício das competências delegadas poderia encontrar um ponto de equilíbrio federativo entre União e Estados, pois o art. 22, p. único do texto constitucional prevê que lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo, desde que não gere discriminação entre os Estados. Esse instrumento seria importantíssimo para que cada Estado, atento às suas peculiaridades, pudesse disciplinar pontos específicos das diversas matérias, em especial, a delegação para matéria processual penal referente à criminalidade organizada (inciso I, do artigo 22),

No âmbito da legislação concorrente, a CF estabeleceu a chamada repartição vertical, pois, dentro de um mesmo campo material, reserva-se um

nível superior ao ente federativo União, que deve somente fixar os princípios e normas gerais, deixando-se ao Estado a complementação, com a edição de regras complementares e específicas. Ocorre, entretanto, que os Estados são extremamente tímidos na edição da legislação complementar, aceitando sem qualquer contestação a legislação federal que – em matéria concorrente – acaba por disciplinar tanto os princípios e regras gerais, quanto as normas específicas.

No intuito de conceder maior autonomia aos para o combate a criminalidade, levando em conta as condições e circunstâncias locais, há necessidade de exercício mais ousado pelas Assembleias Legislativas para legislar na matérias previstas nos incisos I (direito penitenciário), X (criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas), XI (procedimentos em matéria processual), XIII (assistência jurídica e defensoria pública), XV (proteção a infância e juventude), XVI (organização, garantias, direitos e deveres das policiais civis).

A Constituição Federal prevê as atribuições para as funções de polícia judiciária e para a polícia ostensiva e de preservação da ordem pública aos governos estaduais (CF, artigo 144, parágrafos 4º e 5º), enquanto a competência privativa para legislar sobre direito penal e processual vem atribuída à União (CF, artigo 22, inciso I).

Essa situação se verifica exatamente nesse paradoxo existente entre a competência federal para legislar sobre matéria penal e processual penal, inclusive investigações policiais, e a competência administrativa estadual para os serviços de segurança pública e sistema penitenciário. Há necessidade de alterações constitucionais, com a migração de algumas competências definidas atualmente como privativas da União para o rol de competências remanescentes dos Estados, para que na matéria de segurança pública e assuntos penitenciários, as peculiaridades regionais sejam consideradas, principalmente no tocante a regulamentação legislativa de atuação das polícias preventiva e judiciária.

Esse paradoxo, porém, não deveria impedir que os diversos estados membros abandonassem sua costumeira inércia legislativa em estabelecer mecanismos legais mais eficientes para o combate à criminalidade, utilizando-se do princípio da subsidiariedade e de sua competência concorrente, uma vez que o combate à criminalidade organizada e às formas de corrupção vem sendo aperfeiçoado inclusive com a união de diversos países europeus soberanos, pois as antigas formas de investigação, atuação e interação entre Polícia, Ministério Público e Justiça demonstraram total ineficácia para sua repressão.

Existe, principalmente para os estados membros, uma grande possibilidade de ousar no combate à criminalidade, com criatividade e eficiência, por meio da combinação dos artigos 24, inciso XI (competência concorrente em matéria procedimental), 125, parágrafo 1º (competência legislativa estadual para organização judiciária), 144, parágrafos 4º e 5º (competência legislativa estadual em matéria de polícia civil e militar) e 128, parágrafo 5º (competência legislativa estadual em matéria de organização do Ministério Público), afastando os atuais mecanismos arcaicos de combate a organizações criminosas e à corrupção, e atendendo as peculiaridades de cada um dos estados.

Os citados artigos constitucionais permitem a criação de legislação estadual que concretizasse instrumentos procedimentais efetivos para a realização de planejamento estratégico entre os órgãos da persecução penal, para o combate a criminalidade organizada e à corrupção (inclusive a eleitoral). Para tanto, por exemplo, poderiam ser criados órgãos colegiados de 1ª instância, tanto no Poder Judiciário, quanto no Ministério Público, que atuassem diretamente com equipes de policiais civis na investigação e fornecesse auxílio nas diretrizes aos policiais militares na prevenção de locais atacados pelas organizações criminosas.

Medida de reflexos imediatos consistiria em atuação dos Estados membros perante o STF no sentido de evolução jurisprudencial que valorizasse a

competência concorrente dos estados e, em pouco tempo, seria possível garantir um maior equilíbrio entre os entes-federativos.

Por fim, o texto constitucional oferece mecanismos para que passe a ser adotado no Brasil, com as devidas adaptações, o princípio da subsidiariedade, já em prática na União Europeia. O Conselho Europeu de Birmingham, em dezembro de 1992, reafirmou que as decisões da União Europeia deveriam ser tomadas o mais próximo possível do cidadão, sempre com a finalidade de prestigiar as comunidades regionais, e maneira que suas propostas legislativas analisem se os objetivos da ação proposta podem ser suficientemente realizados pelos Estados, bem como quais serão seus reflexos e efeitos regionais. A ideia aplicada à federação brasileira seria prestigiar a atuação preponderante do ente federativo em sua esfera de competências na proporção de sua maior capacidade para solucionar a matéria de interesse do cidadão que reside em seu território, levando em conta as peculiaridades locais.

A maior autonomia estadual para legislar em matérias relacionadas a segurança pública e penitenciária, possibilitará maior observância das peculiaridades locais, auxiliando, principalmente, no combate ao crime organizado, inclusive dentro dos estabelecimentos penitenciários.

Igualmente, os estados membros precisam ousar no exercício de suas competências legislativas e administrativas. O objetivo deve ser possibilitar a integração de um sistema de dados, estatísticas e informatização das polícias, Ministério Público e Poder Judiciário (inclusive o eleitoral), controlando eletronicamente todas as investigações, desde a abertura do Boletim de Ocorrência ou do inquérito, até as progressões e cumprimento das penas — isso porque direito penitenciário também é matéria de competência concorrente (CF, artigo 24, inciso I).

V – CONCLUSÃO.

A sociedade brasileira está farta da inércia legislativa, de discussões estéreis e de vaidades corporativas. É preciso a soma inteligente de esforços institucionais para combater as organizações criminosas e a corrupção, que, lamentavelmente, ceifam milhares de vidas todos os anos e atrapalham o crescimento de nosso país.

A consagração do reequilíbrio na distribuição das competências administrativas e legislativas tocantes a segurança pública é essencial para a maior eficiência no combate à criminalidade organizada, podendo ser realizado em seis tópicos: (1) Criação da Agência Nacional de combate a criminalidade organizada; (2) alterações constitucionais e na própria interpretação da atual Constituição Federal; (3) real exercício das competências delegadas (parágrafo único, do artigo 22 da CF); (4) efetivo exercício das competências concorrente (artigo 24 da CF) entre União e estados-membros; (5) maior atuação perante o Supremo Tribunal Federal no sentido de evolução jurisprudencial que valorize os poderes remanescentes dos estados- membros e o exercício de suas competências concorrentes, de maneira a reequilibrar os entes-federativos; e (6) adoção do princípio da subsidiariedade, em prática na União Europeia.

O sucesso na implantação estratégica de uma nova concepção de segurança pública, entretanto, passa pela imprescindível valorização da carreira policial.

A carreira policial é uma carreira diferenciada, como o próprio artigo 144 da Constituição Federal reconhece ao afirmar que tem a função de exercer “a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos”, com a finalidade de “preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”, estando, inclusive, destacada do capítulo específico dos servidores públicos.

A carreira policial é o braço armado do Estado para a segurança pública, assim como as Forças Armadas são para a segurança nacional. É inegável que há um paralelismo importante aqui entre segurança interna e a segurança nacional, inclusive pela inexistência de atividades paralelas na iniciativa privada.

A atividade policial é carreira de Estado sem paralelo na atividade privada, o que a diferencia de várias outras atividades essenciais, como educação e saúde, que também são absolutamente essenciais para o Estado, mas apresentam paralelo na iniciativa privada, por expressa autorização constitucional.

A carreira policial é o braço armado do Estado para questões internas, sendo responsável pela garantia da segurança interna, ordem pública e paz social. A previsão e a essencialidade dos órgãos de defesa da segurança pública pela Constituição Federal de 1988 demonstraram a imprescindibilidade de suas funções, com dupla finalidade nos valores a serem protegidos: (a) atendimento aos reclamos sociais por maior proteção; (b) redução de possibilidade de intervenção das Forças Armadas na segurança interna, como importantes mecanismos de freios e contrapesos para a garantia da Democracia.

No exercício da segurança pública, manutenção da ordem pública e da paz social, não há possibilidade de complementação ou substituição das carreiras policiais pela atividade privada, seja na segurança pública ostensiva, realizada pela Polícia Militar e Polícia Rodoviária Federal, com auxílio da Guarda Civil, seja na atividade de polícia judiciária, que é a função realizada pela Polícia Civil e pela Polícia Federal, no âmbito da União; ou ainda, pela difícil função exercida pelos agentes do sistema penitenciário. Não há possibilidade de algum outro órgão da iniciativa privada suprir essa atividade estatal essencial exercida pela Polícia em prol da Sociedade. Atividade essa que, por si só, é relevantíssima e imprescindível ao Estado de Direito e a

Democracia, mas também, tem reflexos importantíssimos para o exercício da titularidade da ação penal pública pelo Ministério Público e da efetividade da prestação jurisdicional pelo Poder Judiciário.

É realmente uma carreira diferenciada, com direitos e deveres diferenciados, que merece o devido prestígio e reconhecimento, tanto pelas autoridades estatais, quanto por toda a sociedade, pois é a única carreira de Estado em que seus integrantes saem todos os dias de casa sabendo que a qualquer momento poderão morrer, não só por casos fortuitos ou força maior, como todos os demais seres humanos, mas também para defender a vida, a integridade física e o patrimônio de outras pessoas que nem ao menos conhecem, mas tem a missão constitucional e legal de protegê-los.

BIBLIOGRAFIA:

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Constituinte e segurança pública. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, ano 24, nº 94, p. 79, abr./jun. 1987.

BRITO, Edivaldo. Constitucionalidade de integração das polícias civis nas Secretarias de Estado de Segurança Pública. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 2, nº 5, p. 180, out./dez. 1993.

CRETELLA JÚNIOR, J. Polícia e poder de polícia. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, ano 22, nº 88, p. 105, out./dez. 1985.

DALLARI, Adilson Abreu. Competência constitucional da Polícia Rodoviária Federal. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, ano 34, nº 135, p. 253, jul./set. 1997.

GASPARINI, Diógenes. As Guardas Municipais na Constituição Federal de 1988. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, ano 29, nº 113, p. 229, jan./mar. 1992.

LAZZARINI, Álvaro. Da defesa do Estado e das instituições democráticas na revisão constitucional de 1993. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, ano 28, nº 111, p. 61, jul./set. 1991.

LAZZARINI, Álvaro. Da segurança pública na Constituição de 1988. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, ano 26, nº 104, p. 233, out./dez. 1989.

MARANHÃO, Jarbas. Autoaplicabilidade do art. 144, § 4º da

Constituição. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, ano 17, nº 65, p. 147, jan./mar. 1980.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A segurança pública na Constituição. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, ano 28, nº 109, p. 137, jan./mar. 1991.

DROMI, José Roberto. *Derecho administrativo*. 6. ed. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1997. p. 464.

NIETO, Alejandro. La inactividad material de la administración: veinticinco años después. *Documentación Administrativa*. Madri, nº 208, p. 16, 1986.

RIBEIRO, Maria Teresa de Melo. *O princípio da imparcialidade da administração pública*. Coimbra: Almedina, 1996.

MACHADO, João Baptista. *Participação e descentralização: democratização e neutralidade na Constituição de 1967*. Coimbra: Almedina, 1982. p. 145.

TAWIL, Guido Santiago. *Administración y justicia*. Buenos Aires: Depalma, 1993. p. 306.

LOEWESTEIN, Karl. *Teoría de la constitución*. Barcelona: Ariel, 1962.

BADIA, Juan Bernando. *El estado unitário: El federal y El estado reginal*. Madri: Tecnos, 1978.

HORTA, Raul Machado. Estruturação da federação. *Revista de Direito Público*, nº 81.

MARINHO, Josaphat. Rui Barbosa e a federação. *Revista de Informação Legislativa*, nº 130.