

A PRESTAÇÃO DO SERVIÇO DE SEGURANÇA PÚBLICA E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA EFETIVIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Hudson Palhano de Oliveira Galvão[†]

Resumo: A pesquisa tem por escopo descrever a disciplina normativa, com espeque no Direito constitucional e no Direito administrativo, concernente à prestação do serviço de segurança pública realizada no Brasil e em Portugal, na tentativa de conhecer a origem da estrutura jurídico-institucional hodierna, para assim identificar as razões pelas quais esta atividade administrativa, qual seja, a prestação do serviço de segurança pública, não é exercida com o padrão de eficiência esperado pela Sociedade. Este estudo mostra-se de importância incomensurável para o desenvolvimento científico jurídico-político e conseguinte aperfeiçoamento institucional, pois revela uma cívica preocupação com a efetividade do direito fundamental de segurança, o que hoje significa um árduo desafio para o Estado brasileiro.

Palavras-Chave: Sistema de direitos fundamentais. O direito fundamental de segurança. Prestação de serviço público. Direito comparado entre Brasil e Portugal.

Abstract: The research has as goal to describe the normative discipline, with lever in the constitutional law and administrative law, concerning to the public security service offered in Brasil and Portugal, trying understand the juridical and institutional beginning of the nowadays conjuncture, and in

[†] Doutorando em Direito pela FDUL – Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Mestre em Direito constitucional pela UFRN. Professor da Faculdade de Direito da UNP – Universidade Potiguar. Advogado.

this way, to know about the circumstances that means real obstacles for this administrative activity, which is the public security service performance, doesn't be executed with the efficiency hopped by Society. So, this research has an incommensurable importance for the social, juridical and institutional improve, because citizen's fundamental rights of safety is a really hard challenge today, specially from brazilian State.

Keywords: The fundamental rights system. Security fundamental right. Public security service. Research of law compared between Brasil and Portugal.



1 INTRODUÇÃO

Inicialmente cumpre esclarecer: Qual a importância de uma reflexão acerca da prestação do serviço de segurança pública? Por que se indagar sobre um meio para que o serviço de segurança pública seja prestado de maneira mais eficiente pelo Estado? Ademais, qual a razão de se analisar a conjuntura acerca da prestação do serviço de segurança pública no Brasil e em Portugal? Bem, no entendimento aqui esposado o exercício do direito fundamental de segurança é que viabiliza o exercício de outros direitos fundamentais, individuais, também chamados direitos de liberdades e garantias, e sociais, ou seja, os chamados direitos à uma prestação material, e na medida em que tais direitos são efetivados o Estado promove o desenvolvimento social e econômico, materializando destarte os objetivos da Sociedade estabelecidos pela Constituição.

A razão de se estudar a conjuntura da prestação do

serviço de segurança pública no Brasil e em Portugal ocorre devido às fortes ligações históricas, jurídicas e institucionais que se refletem na estrutura normativa que disciplina a prestação do serviço de segurança pública nos dois países, com uma claríssima inspiração do modelo brasileiro no modelo português, salvo certas especificidades como será demonstrado adiante.

Note-se que, a efetividade de direitos fundamentais sociais representa uma evolução do constitucionalismo, e mais, representa o esforço jurídico-político de toda Sociedade, para proporcionar uma vida materialmente digna a cada homem, e o estudo da evolução histórica da tutela da pessoa humana mostra que são as concepções que colocam o ser humano como razão justificativa do Estado e do Direito, fazendo de cada homem um fim em si mesmo e nunca um meio, aquelas que melhor dignificam a individualidade única, irrepetível e inalienável de cada pessoa viva e concreta, habilitando a edificação de uma Sociedade globalmente mais humana e solidária: tratar-se-á, necessariamente, de uma sociedade política ao serviço do ser humano, expressa num modelo de “Estado humano”¹.

Este “Estado humano” traduz o resultado jurídico final de uma síntese de três principais contributos filosóficos políticos – constitucionais: a ordem axiológica judaico-cristã e os desenvolvimentos que têm sido efetuados pela Doutrina Social da Igreja, valorizando a natureza da dignidade humana, a liberdade individual, a igualdade entre todos os homens, a limitação do poder e a justiça social; o pensamento kantiano, combatendo qualquer tentativa de configuração ou instrumentalização do ser humano como coisa ou objeto, que afirma um princípio de igual dignidade de todos os homens; e a influência da filosofia existencialista, que conduz a valorização

¹ OTERO Paulo. *Instituições Políticas e Constitucionais*, Volume I. Coimbra: Almedina, 2009. Pág. 479-480.

da subjetividade individual, da liberdade pluralista, da igualdade, da tolerância e da humildade.²

Destarte, para uma melhor compreensão das tarefas concernentes ao Estado, ou melhor, ao Poder Público, bem como para que se perceba a existência de limites materiais à efetividade de direitos fundamentais, individuais e sociais, de maneira que seja possível visualizar o hodierno quadro normativo e institucional da prestação de serviços públicos, e no caso in tela, da prestação do serviço de segurança pública, pontuando as deficiências existentes, para então se delinear perspectivas de reformas normativas para que haja uma prestação mais eficiente, primeiramente, é preciso ressaltar o que se entende por Estado.

Considera-se deveras importante dissociar a idéia de Estado da idéia de Poder Público estatal, pois parte-se da concepção clássica edificada pela remansosa Teoria Geral, de que haverá um Estado quando em um território viver um determinado povo politicamente organizado, ou seja, quando houver uma comunidade de indivíduos regida em seus anseios de maneira institucional³. E nesse diapasão cumpre observar que o Direito constitucional pode ser compreendido como a parcela da ordem jurídica que rege o próprio Estado enquanto comunidade e enquanto poder – institucional⁴, ressaltando-se que no presente trabalho perfilha-se ao entendimento, já inclusive mencionado, de que o cerne do Direito constitucional é a pessoa humana. Ademais, devido à força da tradição escrita e oral, mesmo neste trabalho, em que se faz essa distinção, as expressões “Estado” e “Poder Público” aparecerão em

² Ibidem.

³ REBELO DE SOUSA, Marcelo. *Direito Administrativo Geral, Introdução e Princípios Fundamentais*. Tomo I, 3ª edição. Editora Dom Quixote: Alfragide, 2008. Pág.38.

⁴ MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional. Tomo I. Preliminares, o Estado e os Sistemas Constitucionais*. Coimbra Editora. 8ª Edição. Coimbra: 2009. Pag 13 e 14.

determinados momentos como sinônimas.

Logo, é mister observar que em determinada altura da evolução histórica de um povo, os indivíduos integrantes deste povo reuniram-se, e concederam uma parte de seu poder de autotutelar seus interesses à uma instituição, ou seja à uma pessoa fictícia, que representasse a vontade de todos, e como todos, ou a maioria, ou ainda aqueles que detinham força para assim o decidir estavam de acordo, essa instituição agiria com legitimidade, ainda que às vezes contrariasse os interesses de um de seus criadores, e desta forma surge o Poder Público, aquele que é exercido pelas instituições de um povo, e que juntamente com este povo habitante de um território compõe um determinado Estado, não devendo se confundir portanto a idéia de instituição pública, ou Poder Público, com a idéia de Estado, uma vez que aquele representa apenas uma parcela deste. O que também se expressa na idéia de que o Estado é uma parte da Sociedade civil⁵, porém, em que pese tratar-se da mesma idéia de distinção, prefere-se o conceito anteriormente mencionado por ser mais preciso.

Após a premissa acerca do Estado, é preciso estabelecer a premissa acerca do Direito, ou melhor, acerca da interpretação do Direito que disciplina a atuação do Poder Público, dividido em Legislativo, Executivo e Judiciário, em face dos indivíduos titulares de direitos fundamentais, destacando-se que ambos, tanto o Poder Público quanto os indivíduos são componentes do Estado, e tais premissas justificam-se para que adiante não seja possível fazer ilações de índole totalitárias, ainda que seja para encontrar meios de dar efetividade a direitos fundamentais sociais, o que corre o risco de contemplar este hemisfério dos direitos fundamentais em face do outro, qual seja dos direitos fundamentais individuais, o que ainda repercute nas bases das instituições do Estado de democrático de Direito.

⁵ BARBAS HOMEM, António Pedro. *O Espírito das Instituições, Um Estudo de História do Estado*. Almedina: Coimbra, 2006. Pág. 21.

Destarte, concebe-se a Política de Segurança Pública como a “mãe das demais políticas públicas”, pois caso não esteja seguro em sua integridade, o cidadão não irá à escola ou à universidade, não irá aos hospitais, enfim, sem poder exercer o direito subjetivo de segurança, esculpido no Art. 6º da Constituição da República Federativa do Brasil, e no Art. 27 da Constituição da República Portuguesa, não se exerce o direito fundamental social à saúde ou à educação, ademais não se exerce o direito fundamental individual de ir e vir e também se mitiga o clássico direito de propriedade.

Assim, nesta reflexão conceitua-se o direito subjetivo de segurança como a faculdade inerente aos cidadãos, e em certos casos às pessoas coletivas, também chamadas de pessoas jurídicas, de receber e/ou exigir do Poder Público estatal, prestações materiais que protejam bens jurídicos concernentes à sua integridade física, moral e patrimonial.

Ademais se observa que no tocante à natureza jurídica do direito subjetivo de segurança há divergências doutrinárias, pois alguns pensadores da matéria entendem ser este um direito fundamental individual⁶, como proclama a Constituição da República Portuguesa de 1976, e outros o concebem como um direito fundamental social⁷, conforme proclama a Constituição da República Federal do Brasil de 1988, e há ainda quem perceba neste direito ambas as dimensões, quais sejam, de direito fundamental individual e social.⁸

Aqui, entende-se o direito subjetivo de segurança como o

⁶ MORAIS, Isaltino; ALMEIDA, José Mário de. *Constituição da República Portuguesa anotada e comentada*. Lisboa: Rei dos Livros, 1983. Pág. 58. SOARES MARTINEZ. *Comentários à Constituição Portuguesa de 1976*. Lisboa: Editora Verbo, 1978.

⁷ SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. 6ª. Edição. São Paulo: Malheiros, 2009. Pág.187. VERNONESE, Alexandre. In: *Comentários à Constituição Federal de 1988*. BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (orgs.). Rio de Janeiro: Forense, 2009. Pág.361.

⁸ CANOTILHO, J.J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 3ª edição revista. Coimbra: Coimbra Editora, 1993. Pág. 184.

“embrião” do sistema de direitos fundamentais sociais, pois a proclamação desse direito, como um direito fundamental individual pelas constituições liberais, viabilizou o estabelecimento de um dos primeiros serviços públicos prestados pelo Estado contemporâneo, concebendo-se, neste prisma de reflexão, tais serviços públicos prestados pelo Estado como prestações materiais permanentes, que podem ser usufruídas singularmente pelos cidadãos, ou seja, atos de benefício concreto realizados pelo Estado para promoção do bem-estar social⁹.

Os atos de benefício praticados pelo Estado ao prestar os serviços públicos aos cidadãos não são atos jurídico-normativos, mas podem decorrer de tais atos ou implicar novos atos dessa natureza, na medida em que uma aula, ministrada por um professor da rede pública de ensino, ou uma consulta médica, realizada por um médico do sistema público de saúde, ou ainda, a defesa pessoal ou patrimonial, realizada por um policial da força de segurança pública, são prestações materiais, são atos que promovem a melhoria na situação de dificuldade vivida por aqueles que deles se beneficiam.

Cumpra então inicialmente, fazer uma consideração de natureza dogmática acerca da compreensão das forças policiais de segurança, concebidas enquanto órgãos pelos quais a Administração Pública presta um serviço público, e não órgãos pelos quais ela exerce qualquer face do chamado “poder de polícia”, pois a atividade administrativa contida na expressão “Poder de Polícia” pode ser variada, uma vez que a expressão é deveras genérica, referindo-se concomitantemente a três comportamentos distintos que a Administração Pública pode vir a ter¹⁰.

No conceito de “poder de polícia” pode estar inserida a

⁹ BANDEIRA DE MELO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 20ª edição. São Paulo: Malheiros, 2006. Pág. 634.

¹⁰ *Ibidem*. Pág. 768 ss.

ação de expedir normas, de natureza infra-legal, ou seja, atos administrativos normativos, como, por exemplo, Decretos, Portarias, Resoluções, Circulares e Instruções Normativas, destinados a realizar a disciplina de determinado setor da Administração Pública, sendo, portanto, mais preciso denominar esta atuação normativa da Administração Pública de “ordenação administrativa”.¹¹

O termo “poder de polícia” também pode significar a ação de expedir normas destinadas ao reconhecimento ordenado de um direito subjetivo dos cidadãos, ou mesmo à uma autorização para o exercício ordenado de um certo direito, o que também é realizado por meio de ato administrativo, como por exemplo as licenças e os alvarás, que dão autorização ao cidadão para construir prédios, para conduzir veículos automotores, para porte de arma de fogo, para uso de bem público, como uma calçada na qual um comerciante pretende colocar mesas, etc.

E ainda pode a expressão “poder de polícia” significar a ação de fiscalização da Administração Pública sobre os particulares, o que significa uma inspeção sobre o exercício ordenado dos direitos dos cidadãos, ou seja, trata-se de uma fiscalização técnica, exercida pela Administração sobre atividades que são à priori lícitas, como por exemplo, a fiscalização realizada por agências reguladoras, ou mesmo por secretarias e departamentos especializados da Administração Pública direta.

Não devendo, portanto confundir-se tal atividade de fiscalização com a atividade realizada pelas forças policiais de segurança pública, uma vez que neste caso trata-se de combate a um comportamento que é à priori ilícito, seja contravenção ou crime, configura essa ação da Administração Pública outra atividade administrativa, diferente do exercício do “poder de

¹¹ SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo ordenador*. São Paulo: Malheiros Editores, 1993. Pág. 15-16.

polícia”, trata-se de prestação de serviço público, qual seja prestação de serviço público de segurança.

Destarte, o direito a segurança parece ser um direito fundamental individual em sua origem, pois surge sob a égide do constitucionalismo liberal, no momento histórico vivenciado após as revoluções burguesas do século XVIII, contra os poderes absolutos dos monarcas e as opressões da sociedade feudal, de índole estamental, no qual a preocupação era plasmar na Constituição direitos negativos, ou seja, direitos contra a atuação do Estado.

Observa-se que com o passar do tempo a preocupação que havia em proclamar direitos que assegurassem a abstenção de agir do Estado em face do indivíduo, evolui para a preocupação de fazer a Constituição proclamar os chamados direitos positivos, ou seja, direitos que asseguravam determinadas ações por parte do Estado, ações que consistiam em prestações materiais, viabilizadas através de serviços públicos, à semelhança da prestação do serviço de segurança pública, que o Estado já realizava sob a égide das constituições liberais, e que deveria estender para outras áreas como saúde, educação, assistência social, moradia, etc., surgem então, na esteira do constitucionalismo social, os direitos fundamentais de 2ª geração, 2ª dimensão, ou simplesmente direitos fundamentais sociais.

Hodiernamente vive-se no Brasil uma situação gravíssima no que se refere ao exercício do direito fundamental de segurança, de maneira que há áreas territoriais do Brasil onde imperam “poderes” paralelos aos do Estado de Direito democrático, que violam direitos fundamentais, individuais e sociais, proclamados pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, e ameaçam a própria soberania do Estado.

Isto se deve em boa parte a atuação de poderosas organizações criminosas, que encontram na prática diuturna do

crime de narcotráfico e de outros crimes correlacionados, um negócio altamente lucrativo do ponto de vista financeiro, e estupidamente destrutivo do ponto de vista social. (Apenas para dar um dado: conforme pesquisa da Secretaria Nacional de Segurança Pública, a cada ano, são assassinados no Brasil em média 80 jovens do sexo masculino por grupo de 100 mil habitantes, contra apenas 27,9 nos EUA, e 10,7 na Argentina).

A preocupação acerca da prestação do serviço de segurança pública pelo Estado brasileiro é tão latente que o Presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), ministro Cezar Peluso, participou no período de 4 a 8 de abril de 2011 do “Fórum Bellagio sobre Estabelecimento da Universidade de Segurança Pública da ONU”. O evento, promovido pela Rockefeller Foundation em Bellagio (norte da Itália), reuniu cerca de cinquenta especialistas em segurança pública provenientes de todos os continentes para discutir a criação, no Brasil, com apoio da ONU, de uma universidade especializada em segurança pública e desenvolvimento social, o que evidencia, no entendimento aqui esposado, o distanciamento entre a idéia do que corresponde ao chamado “poder de polícia” e a prestação do serviço de segurança pública.

O projeto se insere no “novo paradigma” que vem se formando em torno da necessidade de uma abordagem intersetorial para os temas da segurança pública e do desenvolvimento humano e social. De acordo com a definição adotada pela ONU, *segurança humana* é o conceito que conjuga as dimensões de paz, segurança e desenvolvimento. Trata-se de noção que, além da ausência de conflito violento interno, abrange também os direitos fundamentais, governança, acesso à saúde e à educação etc.

No hodierno contexto global de integração entre Estados vizinhos, como aqueles que integram a União Européia e o Mercosul, a prestação de alguns serviços públicos realizados no âmbito interno de cada Estado, tem ganhando considerável

relevância para outros Estados integrantes da mesma “comunidade”, uma vez que essa integração internacional gera a eliminação de barreiras de várias espécies, inclusive as físicas, permitindo uma grande circulação de estrangeiros em território nacional, o que pode gerar consideráveis ganhos ou perdas, e por essa razão parece surgir um novo Direito administrativo¹², que busca disciplinar comportamentos da Administração Pública de Estados diferentes e em face de cidadãos nacionais e estrangeiros.

Salvo as positivas, dentre as conseqüências nefastas advindas da integração internacional, destaca-se o cometimento do crime de tráfico internacional de drogas e seus crimes conexos, o que tem ocorrido com uma lucratividade ascendente, fruto da expansão dos “mercados”, de maneira que é preciso repensar as estruturas institucionais que hoje prestam o serviço de segurança de pública, tendo em vista que a maneira ineficiente que este serviço público vem sendo prestado por determinados Estados geram o aumento da criminalidade em Estados vizinhos.

Destarte, o presente estudo pretende analisar a atual conjuntura institucional da prestação do serviço de segurança pública no Brasil, analisando o Direito constitucional e administrativo que disciplina o exercício dessa atividade administrativa, para fazer proposições de reformas normativas que se entende necessárias, para que o serviço público de segurança seja prestado de uma maneira mais eficiente, e nesse particular menciona a disciplina jurídica que há em Portugal, uma vez que em diversos setores do Direito brasileiro existe há uma forte inspiração no Direito português, frutos dos inexoráveis laços históricos, e no caso da segurança pública isto é especificamente relevante.

Ademais, ocorre que além das semelhanças na disciplina

¹²SILVA, Suzana Tavares. *Um novo Direito Administrativo?* Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2010. Pág. 20

jurídica da prestação do serviço de segurança pública existentes entre Brasil e Portugal, também há sensíveis diferenças, de maneira que o Direito português poderia em algumas searas servir de exemplo ao Direito brasileiro, apesar das incomensuráveis diferenças entre os dois países e do entendimento aqui defendido, segundo o qual, ambos precisam realizar reformas normativas para oferecer a prestação desse serviço de maneira mais eficiente.

2 PROBLEMÁTICAS ACERCA DA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

Observe-se que a estrutura constitucional e administrativa de segurança pública no Brasil em Portugal, possui semelhanças, por em ambos haver uma fragmentação de organismos policiais, principalmente no que se refere ao policiamento preventivo e repressivo, mas também há consideráveis diferenças, como será analisado a seguir.

Porém, primeiramente insta observar que com o advento do fenômeno denominado “*globalização*”, marcado, sobretudo pelo incomensurável avanço nos meios de transportes e comunicação, houve uma modificação substancial no comportamento dos Estados, das empresas e dos indivíduos. Os Estados foram forçados a se adequar aos anseios de entidades supranacionais, sob pena de ficarem à margem de um processo econômico, que evolui rápida e inexoravelmente e que promoveu a relativização do conceito de soberania das Nações, antes indiscutível.

Uma das conseqüências mais sensíveis da economia global para países de modernidade tardia, ou em desenvolvimento, é que além oferecer imensas possibilidades de produzir e crescer, também acarreta uma severa concentração de bens e capitais, sobretudo em países como o Brasil, marcado por uma histórica e brutal concentração de

riqueza.

Na sua marcha inexorável e rápida para abrir novas fronteiras de expansão, a economia mundial, quando encontra países estruturalmente despreparados para a produção de bens em larga escala e angustiados para crescerem no contexto de competição empresarial internacional, costuma neles provocar drásticos desequilíbrios sócio-econômicos, frutos de intensas migrações internas e externas oriundas da busca por oportunidades de trabalho, do desemprego estrutural e conjuntural gerado pela monopolização de capitais, causando por fim o empobrecimento dos menos adaptáveis à esta realidade.

É possível traçar um paralelo entre o fortalecimento do crime organizado e a intensificação do processo de globalização, na medida em que se observa que o crime organizado teve considerável aumento nos últimos vinte anos, aproveitando as fendas criadas pela abertura de mercados, fronteiras físicas e burocráticas, facilitando-se a transferência de vultosos recursos financeiros entre países. Hoje, essas redes criminosas internacionais, que tanto atuam na falsificação de produtos, como no contrabando e tráfico de drogas, já ameaçam a estabilidade institucional de Estados e de empresas.

Nesse contexto de globalização, a intensificação do desgaste de um “tecido social” já desgastado por um processo histórico de abolição tardia do modo de produção escravista, ocorrido apenas no final do século XIX, seguido por uma industrialização tardia e poupadora de mão-de-obra iniciada na primeira metade e intensificada na segunda metade do século XX, que promoveu migrações externas e internas, que fez com que a população brasileira dobrasse em menos de cem anos, fenômeno que em outros países levou dois ou três séculos para ocorrer, gerou um considerável excedente populacional que foi alijado do processo de desenvolvimento nacional, e parece ser a semente na criminalidade urbana no Brasil.

Ademais, como legado sociológico do regime de exceção que vigorou no Brasil de 1964, ano da abrupta ruptura com a ordem jurídica vigente sob a égide da Constituição de 1946, ao ano de 1988, quando fora proclamada a atual Constituição Federal, de certo modo, também estão as organizações criminosas, porque elas surgiram no Brasil justamente do convívio entre presos políticos, que possuíam considerável grau de organização em decorrência do considerável nível intelectual, e presos comuns, que eram criminosos “sem causa”, de origem muito pobre, sem nível intelectual e conseqüentemente desorganizados. Tal convívio fora realizado, sobretudo, no Presídio da Ilha Grande, localizado no Estado do Rio de Janeiro.

Este fato resultou em uma atuação mais violenta contra o *status quo* institucional que vigorava naquele momento, fruto do contato dos presos políticos, que eram muitas vezes intelectuais e idealistas, com criminosos de índole perversa, e também fez surgir uma atuação mais organizada dos criminosos comuns, que aprenderam com os presos políticos sobre “táticas de guerrilha urbana”, sobre as vantagens de atuar de maneira associada, em um grupo com divisões de tarefas, que faz o levantamento e gerenciamento dos recursos do grupo, por meio de contribuições pecuniárias de cada integrante, de investimentos rentáveis ou estratégicos, etc.

E assim, a logística de enfrentamento das forças do governo ditatorial desenvolvida por intelectuais brasileiros e estrangeiros, foi bem apreendida pelos criminosos “sem causa”, e colocada em prática gerando grande lucratividade, o que ensejou a fundação da primeira grande organização criminosa narcotraficante brasileira, denominada Comando Vermelho, ou CV, em 1979.

A partir de então surgiram outras organizações, como a paulistana PCC – Primeiro Comando da Capital, que possuem ramificações e concorrentes em cada Estado da federação, e

realizam seus negócios ilícitos por meio da violência e indiferença às forças de segurança, atuando como um verdadeiro “Estado paralelo” que ignora o Direito posto pelo Estado oficial, uma vez que este não consegue extinguir sua existência, nem tampouco consegue neutralizar sua nefasta atuação.

A pergunta que se coloca é, por que? E a resposta não é simples, perpassa por uma questão de Direito internacional, uma vez que Países vizinhos do Brasil, como Bolívia e Paraguai são os principais produtores de drogas como cocaína, crack e maconha, respectivamente, segundo informações da ABIN – Agência Brasileira de Inteligência, então isso requer uma atuação diplomática junto a esses países, para que sejam despendidos maiores esforços no combate à produção dessas drogas.

Também perpassa por uma questão de analisar as dimensões territoriais do Brasil, que são continentais, e se constatar a obviedade da dificuldade de se patrulhar a fronteira, que é por onde as drogas entram no Brasil para serem comercializadas nos centros urbanos distantes, logo é necessário aumentar a presença do Poder Público do Estado nessas regiões do país, que são carentes da presença estatal, destarte é preciso aumentar os efetivos da Polícia Federal e das Polícias Estaduais dos Estados membros da Federação, que possuem fronteiras problemáticas.

Também é preciso realizar o aprimoramento do sistema penitenciário brasileiro, promovendo-se a efetividade de direitos fundamentais sociais, no âmbito dos presídios, permitindo-se a ressocialização de quem cometeu um crime. Da mesma forma, é preciso efetivar direitos fundamentais sociais também nas periferias e lugares mais pobres, para reverter o processo histórico de exclusão social, incluindo essas populações no processo de desenvolvimento, e assim minorar o recrutamento para o crime de jovens pobres e desprovidos de

esperança, realizado pelas organizações criminosas de narcotraficantes.

E finalmente, há a reforma administrativa nas polícias brasileiras que precisa ser realizada, uma vez que a desorganização da atuação dessas corporações não lhes permite combater as organizações criminosas de narcotraficantes, que são por demais organizadas, restando então, ineficiente a prestação do serviço de segurança pública que o Estado realiza por meio de suas polícias.

3 SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS ACERCA DA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL E EM PORTUGAL

A doutrina diferencia a existência da “polícia administrativa” e “polícia judiciária”, sendo a primeira responsável por uma atuação anterior ao delito, ou seja, preventiva, e a segunda posterior ao delito, ou seja, de caráter repressivo. A atividade policial pode ser explicada pela defesa do perigo que ameaça a segurança pública (função preventiva) bem como, pela repressão da perturbação da ordem pública e dos bons costumes (função repressiva).¹³

A chamada polícia administrativa de segurança pública diferencia-se da polícia judiciária, pois esta última tem a função de procurar o autor do crime e de assegurar que este será entregue ao Poder Judiciário, ou seja, participaria da própria função repressiva da jurisdição penal, enquanto que a primeira atua antes da infração, para prevenir que esta ocorra.¹⁴

É possível também entender a atividade da polícia administrativa como sendo essencialmente preventiva e a atividade de polícia judiciária como predominantemente

¹³ VIRGA, Pietro. *Diritto Amministrativo, Attività e prestazioni*. 4. Milano: Giuffrè editore, 1996. Pág. 328.

¹⁴ *Ibidem*.

repressiva.¹⁵ Ou ainda se pode definir a polícia administrativa como o modo de atuar da autoridade administrativa que consiste em intervir no exercício das atividades individuais suscetíveis de colocar em risco interesses gerais, tendo por objeto evitar que se produzam, ampliem ou generalizem os danos sociais que as leis procuram prevenir,¹⁶ ressaltando-se que este conceito de polícia administrativa se aproxima mais do conceito de um dos vieses inseridos na idéia de “poder de polícia”, ou seja, aquela que realiza o policiamento preventivo, que atua “fiscalizando” a conduta dos particulares.

A polícia também pode ser conceituada como a atuação de autoridade pressupondo um exercício do poder estatal que limita as condutas dos particulares, o qual é coberto pelo privilégio da execução prévia,¹⁷ e neste caso já se observa um conceito que se aproxima mais da concepção aqui defendida, porém, desde que as condutas dos particulares, acima mencionada, sejam condutas aprioristicamente ilícitas, pois do contrário a atividade recai na mera função de fiscalização, que é uma das faces contidas na expressão “poder de polícia”, e que pode ser realizada por quaisquer outros órgãos da Administração Pública, e não necessariamente por um órgão policial. O critério material finalista parece ser o que melhor reflete o Direito positivo sobre a matéria.¹⁸

Há em Portugal três grandes órgãos responsáveis pela prestação do serviço de segurança pública: A PSP, a GNR e a PJ, sem mencionar as chamadas polícias especiais, que no entendimento aqui defendido não são órgãos destinados a prestação do serviço de segurança pública, em que pese, às

¹⁵ MONICA, Mario La; MAZZA, Leonardo; MARINI, Giuliano; CORREIA, Silvio. *Manuale Del Diritto di Polizia*. Milano: Giuffrè editore, 1993. Pág. 100-101.

¹⁶ CORREIA, Sérvulo. *Noções de Direito Administrativo*. I. Lisboa: Danúbio, 1982. Pág. 248.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ PICARD Étienne. *La notion de Police administrative*. Vol. I. Paris: LGDJ, 1984. Pag. 143.

vezes denominarem-se “polícias”, na medida em que se enquadrariam mais nas atividades de mera fiscalização de atividades lícitas, já mencionadas, em que pese haver grandes divergências sobre o assunto.

Há, portanto a PSP – Polícia de Segurança Pública, que tem suas competências previstas na Lei Orgânica da Polícia de Segurança Pública – Lei nº 5/99, de 27 de janeiro, e possui membros, policiais, subordinados hierarquicamente ao Ministro da Administração Interna.

Há a GNR – Guarda Nacional Republicana, que possui natureza militar, sendo formada por um corpo especial de tropas subordinadas ao Ministro da Administração Interna e ao Ministro de Defesa Nacional conforme as matérias em causa, podendo mesmo ser colocadas na dependência do Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas, conforme resulta do art. 9º, do DL 231/93, de 26 de Junho, alterado pelo DL nº 298/94, de 24 de Novembro.

Observa-se destarte que a PSP e a GNR são polícias de segurança pública realizadoras do chamado policiamento preventivo, ou ostensivo, diferindo-se em suas competências por um critério de territorialidade, competindo a GNR atuar em certas localidades mais afastadas das cidades, e a PSP nos centros urbanos. Sendo a GNR de natureza militar e a PSP de uma natureza própria, mais aproximada da natureza civil conforme o Acórdão do Tribunal Constitucional 103/87, de 24 de Março¹⁹.

Há ainda a PJ – Polícia judiciária, responsável pelo chamado policiamento repressivo, ou seja, é a força policial que atua após o cometimento do delito para promover as investigações criminais, realizar as prisões dos prováveis culpados e entregá-los ao julgamento do Poder Judiciário, ela está subordinada ao Ministério da Justiça e é fiscalizada pelo

¹⁹ Acórdão do Tribunal Constitucional nº. 103/87, de 24 de Março, processo nº. 74/83, publicado no DR I, nº 103, de 6 de Maio de 1987. Pág. 1871 e seguintes.

Ministério Público.

Hoje, no Brasil, sob a égide da Constituição Federal de 1988, são entes federados, a União, os Estados, o Distrito Federal (hoje situado em Brasília) e os Municípios, de maneira que os poderes de direção estão vinculados aos graus da divisão administrativa nos respectivos níveis: federal, estadual, distrital e Municipal, e nesse sentido, a organização e direção das polícias federais são exercidas pelo Presidente da República e pelos Ministros de Estado, das polícias estaduais pelos Governadores e seus Secretários de Estado, no que se refere às polícias do DF também assim o é, e finalmente das polícias municipais pelo Prefeito e seus Secretários Municipais.

Observe-se que o policiamento preventivo, que tem por objetivo a preservação da ordem pública interna, ou seja, que atua para evitar a prática do delito, foi confiado no âmbito dos estados federados à uma corporação policial de natureza militar, que é a PM - Polícia Militar, diferentemente do que ocorre no âmbito da União, uma vez que esta possui uma polícia responsável também pelo policiamento preventivo que é de natureza civil, a Polícia Federal.

Grande parte das constituições republicanas de Países, promulgadas no século XIX, que adotaram o molde federativo, seguiram o exemplo dos Estados Unidos da América, na medida em que instituíram uma Guarda Nacional, além de um Exército, que no caso brasileiro já havia, pois foi inclusive aquele que proclamou a República, com vistas a manter a coesão e unidade nacional contra eventuais movimentos de desagregação ou anarquia, já que o Exército trataria dos casos de guerra contra inimigos externos.

Ademais, tais países criaram as forças estaduais de segurança e constituíram também uma força policial para investigar os crimes praticados contra a União, o que ocorreu no Brasil, como se percebe no Art. 34, nº 20 da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1891, que conferia

privativamente ao Congresso Nacional a competência para “mobilizar e utilizar a Guarda Nacional ou Milícia Cívica, nos casos previstos pela Constituição”.²⁰

Note-se que o referido modelo de constituição de Guardas Nacionais ou Milícias Republicanas, fora seguido pelas Cartas Constitucionais de vários países, como a da Argentina, conforme previsto por seu 67º, § 24, da Venezuela, tal como estabelecido por seu art. 93, e do México, ante os termos de seu art. 72, § 19. E apesar da Carta Constitucional brasileira de 1891, apenas mencionar a Guarda Nacional ou Milícia Cívica, em seu art. 34º, nº 20, de forma a conferir ao Congresso Nacional o poder de mobilizá-la, sem sequer estabelecer os casos em que tal medida poderia ser tomada, tal fato não demonstra que esta Constituição tenha rompido com a tradição das demais Constituições Republicanas da época, já que havia a possibilidade de ser editadas as leis orgânicas necessárias à execução da determinação constitucional que previa esta força pública especial de segurança.

Ressalte-se que esta foi a única Constituição da República brasileira a adotar esta fórmula²¹, pois desde a Carta Constitucional de 1934, que esta fórmula foi abandonada, não havendo mais previsão da Guarda Nacional ou Milícia Cívica nas constituições brasileiras seguintes.

No que tange às atuais polícias de segurança do Brasil, a Constituição Federal de 1988, inovou ao estabelecer pela primeira vez a competência de cada órgão policial que enunciou, o que fez no art. 144²², vindo inclusive a conferir

²⁰ BARBOSA, Ruy. *Comentários à Constituição Federal Brasileira*. São Paulo: Editora Livraria Acadêmica, 1932. Pág. 275.

²¹ É importante observar que foi a única Constituição, entretanto sob a égide da atual Constituição, de 1988, foi criada a Força Nacional de Segurança Pública, mas criada por normas de natureza infra-constitucional, como será demonstrado adiante.

²² CF – 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

status constitucional às Polícias Rodoviária Federal, Ferroviária Federal e Polícia Civil estadual, que apesar de já existirem há muito tempo no ordenamento brasileiro, não contavam com tal destaque, pois tinham sido criadas por leis e disciplinadas por atos administrativos.

As polícias estaduais militares e civis estão concentradas nas estruturas das Secretarias de Segurança Pública dos respectivos Estados federados, e são, portanto subordinadas aos respectivos governadores, que são os seus comandantes em chefe.

Em Março de 1944, enquanto a Capital Federal ainda era localizada no na cidade do Rio de Janeiro, a Polícia do Distrito Federal foi transformada em Departamento Federal de Segurança Pública (DFSP), a qual inicialmente, somente cuidava da segurança pública na área do Distrito Federal, agindo a nível nacional apenas na parte de polícia marítima, aérea e fronteiras.

Com a mudança da Capital Federal em 1960, o Departamento Federal de Segurança Pública foi transferido para Brasília, ficando então o Estado da Guanabara com os seus serviços de segurança pública local.

Apenas em 16 de Novembro de 1964, por força da Lei n. 4.483, foi conferido ao Departamento Federal de Segurança Pública, atribuição para atuar em todo território brasileiro.

Em 1967, o Departamento Federal de Segurança Pública mudou de nome, através do Decreto-Lei nº. 200/67 de 25 de Fevereiro, passando a chamar-se Departamento de Polícia Federal (DPF), o que prevalece até a atualidade.

Conforme a Constituição Federal de 1988, as atribuições da Polícia Federal estão elencadas no art. 144, §1º, incisos I, II, III e IV,²³ todas em nível federal, a qual está diretamente

militares e corpos de bombeiros militares. Observe-se que como os corpos de bombeiros não se destinam ao combate ao crime, não serão objeto deste estudo.

²³ CF – Art. 144, § 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a: I - apurar

subordinada ao Ministério da Justiça.

A Polícia Rodoviária Federal criada pelo Decreto nº. 18.323/28 recebeu inicialmente a denominação de Polícia de Estradas, a qual, depois de integrar vários órgãos federais distintos, passou a integrar a estrutura da Secretaria de Planejamento de Ação Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça, por meio do Decreto nº. 1796/96, de 24 de Janeiro, tendo atualmente a missão de policiamento ostensivo das rodovias federais, conforme estabelece o art. 144, §2º da CF de 1988.²⁴

A Polícia Ferroviária Federal também é organizada e mantida pela União, destinando-se ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais, conforme o art. 144, § 3º da CF.²⁵

Quanto às Polícias Cíveis Estaduais, conforme determina o art. 144, §4º da Constituição Federal²⁶, coube-lhes as funções de polícia judiciária e apuração de infrações penais no âmbito dos Estados, exceto as militares. Sendo atribuição das Polícias Militares Estaduais o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública, bem como o serviço de corpo de bombeiros militares, tal como estabelece o Art. 144, § 5º.²⁷

infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei; II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência; III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União

²⁴ CF. Art. 144, § 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

²⁵ CF – Art. 144, §3º. § 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

²⁶CF – Art. 144, § 4º - às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

²⁷ CF – Art. 144, § 5º - às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a

Observe-se que a estrutura constitucional e administrativa de segurança pública no Brasil em Portugal, possui semelhanças, por em ambos haver uma fragmentação de organismos policiais, principalmente no que se refere ao policiamento preventivo e repressivo, mas também há consideráveis diferenças, como será analisado a seguir.

3.1 SEMELHANÇAS

Tanto no Brasil como em Portugal os ciclos de polícia são realizados por corporações diversas, considerando a realidade dos Estados brasileiros, na medida em que PM – Polícia Militar, *do Brasil*, PSP – Polícia de Segurança Pública, *de Portugal*, e GNR – Guarda Nacional Republicana, *de Portugal*, realizam o “ciclo preventivo”, e a PC – Polícia Civil, *do Brasil*, e PJ – Polícia Judiciária, *de Portugal*, realizam o “ciclo repressivo”, respectivamente.

Existe em ambos os países uma polícia de natureza militar, que realiza policiamento ostensivo, ou seja, preventivo e está vinculada às forças armadas, funcionando como forças auxiliares do Exército, que é a PM no caso do Brasil, e a GNR em Portugal.

3.2 DIFERENÇAS

Há em Portugal uma polícia que atua nos centros urbanos, para policiamento preventivo e que não possui natureza militar, a PSP – Polícia de Segurança Pública, ao passo que no Brasil isto compete à PM – Polícia Militar, de natureza militar.

A polícia com competência para realização do policiamento preventivo nas fronteiras de Portugal, que é a

preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

GNR – Guarda Nacional Republicana, tem natureza militar e não tem natureza de Polícia Judiciária, enquanto no Brasil, a Polícia com competência para a realização do policiamento preventivo nas fronteiras, que é a PF – Polícia Federal, tem natureza civil, também é Polícia Judiciária e está subordinada ao Ministério da Justiça.

De todo modo, percebe-se que predomina a mesmíssima lógica normativa e operacional tanto no Brasil quanto em Portugal, ou seja, em ambos ocorre a divisão do “ciclo de polícia”, e cada etapa deste é realizada por instituições policiais diferentes, ao contrário do que ocorre em outros países, como os Estados Unidos e a Alemanha.

5 CONCLUSÃO

É justamente no prisma da reflexão internacional, no qual se afirma a importância de uma atuação integrada e intersetorial, para que os Estados sejam capazes de superar os desafios que se colocam diante das instituições, que se buscou delinear as estruturas jurídicas da segurança pública, sobretudo as radicadas no Direito constitucional, uma vez que esse ramo do Direito público é o responsável pela feição do Poder Público estatal, mas de maneira especial se estudou o Direito administrativo, uma vez que ao se refletir sobre a missão das polícias, entende-se que se está a tratar da prestação de um serviço público, ou seja, da prestação do serviço de segurança pública e não de outra atividade administrativa realizada pela Administração Pública, muito menos as decorrentes da genérica expressão “poder de polícia”.

Com o intuito de compreender a organização jurídica e institucional vigente no Brasil, analisou-se o ordenamento jurídico português no que concerne sua disciplina e seu aparato orgânico para a prestação do serviço de segurança pública, identificando-se semelhanças que explicam a origem do *status*

quo brasileiro, e diferenças que exemplificam mudanças que o Brasil pode implementar, mas que porém deve transcender, o que quer dizer que no entendimento aqui apresentado, Portugal tem uma organização institucional para a prestação de um serviço de segurança mais eficiente que o Brasil, visto que tem uma polícia de segurança pública de natureza civil, porém também precisa fazer reformas jurídicas e institucionais para se aperfeiçoar ainda mais, visto que também possui o ciclo de polícia fragmentado em duas corporações policiais, ressaltando-se que tanto a legislação, quanto a jurisprudência portuguesa já dão sinais de uma aproximação institucional entre esses órgãos, que no futuro pode resultar em uma unificação.

Destarte, se propõe uma reforma administrativa nas forças de segurança pública do Brasil, especificamente na dos Estados-membros da federação brasileira, com o escopo de extinguir o sectarismo, o corporativismo, os tratamentos distintos, e outros males que resultam na ineficiência do serviço de segurança pública prestado por duas corporações policiais distintas, uma de natureza civil e outra militar, no âmbito dos Estados-membros do Brasil, viabilizando-se deste modo uma prestação mais eficiente deste serviço que é de importância incomensurável para a efetividade do direito fundamental de segurança e conseqüentemente dos demais direitos fundamentais, proclamados tanto pela Constituição do Brasil e como de Portugal.

