



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A FEDERALIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA

Rayanne Riboura do Patrocínio Aragão dos Santos

Rio de Janeiro
2021

RAYANNE RIBOURA DO PATROCÍNIO ARAGÃO DOS SANTOS

A FEDERALIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA

Artigo científico apresentado como exigência de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.

Professores Orientadores:

Mônica Cavalieri Fetzner Areal

Nelson C. Tavares Junior

Rio de Janeiro
2021

A FEDERALIZAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA

Rayanne Riboura do Patrocínio Aragão dos Santos

Graduada pela Faculdade de Direito da Universidade Cândido Mendes

Resumo – as forças de segurança pertencentes à função executiva do Estado, bem como a função legislativa, judiciária somados ao Ministério Público constituem o braço forte do Estado e essa força é necessária para que os cidadãos tenham seus direitos preservados como vida, patrimônio etc. Há muitos anos, no entanto, a sociedade é tolhida de parte desses direitos por inúmeros motivos sejam eles sociais, éticos e outros, mas o Estado, não obstante seja falho nesse poder/dever em atribuir segurança a todos deve se aperfeiçoar ou ao menos perquirir eventuais soluções práticas de aprimoramento, que por óbvio, envolvem uma interdisciplinaridade. Portanto, a essência do trabalho é apresentar uma temática específica acerca do papel da União na segurança pública no atual modelo constitucional e analisar a viabilidade de uma maior participação da União, tendo em vista ser o ente federado com maior envergadura para tal mister. Se analisará ainda eventual compatibilidade formal e material com a atual Lei Maior de Propostas de Emenda Constitucional que possuem texto nesse sentido, mais especificamente a PEC 06/2017.

Palavras-chave – Direito Constitucional. Repartição de receitas tributárias. Segurança Pública

Sumário – Introdução. 1. A má distribuição da receita tributária e a conseqüente ineficiência dos entes federativos na efetivação da segurança pública. 2. O descompasso entre fontes de arrecadação tributária e as competências constitucionais em matéria de segurança pública. 3. Mecanismos constitucionais para reforma da repartição de competências em matéria de segurança pública. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa possui como escopo a temática das receitas tributárias, bem como o seu cotejo à luz da responsabilidade dos entes federados no que tange à segurança pública. Existe uma antinomia, ou um equívoco institucional, ao se atribuir aos Estados membros tal competência, vez que é cediço que a União pode e deve fazer mais nesta seara.

A Constituição da República Federativa do Brasil atribuiu aos estados membros a responsabilidade acerca da segurança pública. Sem embargo, diante da escalada da violência, tal modelo isolacionista não se mostra mais eficaz, sendo mister uma melhor distribuição ou cooperação entre os entes, com destaque para a União, por ser o ente mais preparado de forma fiscal para arcar com os pesados custos de um sistema de segurança pública eficaz e, sobretudo, participativo. Deve-se afastar a intervenção tímida que a União apresenta quando se fala em segurança pública, totalmente incoerente com os recursos que possui. Neste passo,

é essencial para o estudo ora desenvolvido a adequação da União nas questões de segurança pública, para que possa avançar ao cerne da pesquisa em epígrafe, que é a repartição das receitas tributárias e a responsabilidade da União na segurança pública.

Inicia-se o primeiro capítulo da pesquisa apresentando um panorama do sistema vigente e da atribuição constitucional típica de cada ente federado na segurança pública, com a repartição de competências tributárias e a comparação da capacidade arrecadatória entre os entes responsáveis pela segurança pública.

O segundo capítulo sugere uma reflexão acerca dos investimentos em segurança pública, sendo abordado a temática quanto aos custos da segurança pública e quanto à capacidade arrecadatória de um Estado em comparação com a União. Em seguida, é exposta a possibilidade de uma maior participação da União, dando-se ênfase à questão fiscal privilegiada ostentada pela União.

Por último, o terceiro capítulo, após as necessárias reflexões, discute a possibilidade de veiculação dessa matéria pelo Congresso Nacional, vez que as atribuições não são hipóteses de cláusulas pétreas prevista na Lei Maior. Assim, é apontada a viabilidade legislativa do projeto e sua compatibilidade com a Constituição.

No que tange as técnicas metodológicas, o método hipotético-dedutivo é acolhido para a produção do artigo, pois, através de uma revisão bibliográfica, são elencadas especulações comprovadas, ou ao menos contestadas, com base em estudos, análises estatísticas e casos concretos.

Pelo exposto, a abordagem do objeto da pesquisa é qualitativa vez que baseado em um amplo conjunto de obras literárias adequadas ao tema analisado, além de legislação e projetos de lei, que corroboram com a tese sustentada.

1. A MÁ DISTRIBUIÇÃO DA RECEITA TRIBUTÁRIA E A CONSEQUENTE INEFICIÊNCIA DOS ENTES FEDERATIVOS NA EFETIVAÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA

A Constituição da República de 1988¹ determina que a segurança é um direito e responsabilidade de todos e dever do Estado, como se pode observar no artigo 144 caput da Lei Maior. No entanto, é cediço que o “dever do Estado” contida na referida norma

¹ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 18 mai. 2021.

constitucional é em sentido lato sensu e não em sentido estrito. Portanto, a contextualização é fixar as balizas, no sentido de que ocorra uma maior participação da União nessa seara.

É insustentável que Estados membros carreguem este fardo de forma quase que absoluta e a União concentre-se na defesa contra agressões externas, vez que o Brasil não é um Estado beligerante.

Há um ditado popular que diz o seguinte “na vida só há duas certezas: a morte e os impostos”. O problema irônico, se não fosse trágico, é que nosso Estado brasileiro é recordista mundial em ambos, ou seja, temos o protagonismo na fúria arrecadatória do estado² e o protagonismo, nefasto, quando o assunto são as mortes violentas³, portanto, um verdadeiro desatino, porque não o “pior” dos mundos em um só Estado.

O Estado brasileiro sempre conviveu de forma tolerante com a violência e uma péssima distribuição de renda. Esses dois fatos aliado a um Estado faminto que, segundo matéria veiculada por Fernandes⁴ devora quase 40% do produto interno bruto, só poderia gerar índices alarmantes de violência, ou seja, sensação de insegurança generalizada, fruto de inúmeros fatores que diante de sua complexidade não serão objeto do presente artigo. Contudo, necessário se faz esclarecer que a reflexão contida no presente artigo não se subsumi a justiça ou não da carga tributária, tampouco a afirmar categoricamente os fatores que geram a violência desenfreada e sim de forma singela perquirir o papel de cada ente diante do cenário que se apresenta e, sobretudo, da divisão do bolo tributário, ou seja, a divisão das receitas e sua correta aplicação na segurança pública.

Das lições de Borges⁵ se extrai que o sistema vigente grosso modo se divide da seguinte forma: o Município possui atribuição em questões locais e especificamente na segurança pública pode criar uma guarda municipal para proteger seu patrimônio e de acordo com a população do município essa guarda poderá estar armada. Neste sentido, prevê o

² DOURADOS AGORA. *Brasileiros pagam mais impostos do que norte-americanos e argentinos*. Disponível em: <<https://www.douradosagora.com.br/noticias/economia/brasileiros-pagam-mais-impostos-do-que-norte-americanos-e-argentinos>>. Acesso em: 20 mai. 2021.

³ DEURSEN, Felipe van. *O Brasil tem mais assassinatos do que todos estes países somados*. Disponível em: <<https://super.abril.com.br/blog/contaoutra/o-brasil-tem-mais-assassinatos-do-que-todos-estes-paises-somados/>>. Acesso em: 20 mai. 2021.

⁴ FERNANDES, Adriana. *Carga tributária bate recorde de 35,07% do PIB, mesmo com a economia fraca*. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,carga-tributaria-bate-recorde-de-35-07-do-pib-mesmo-com-a-economia-fraca,70002944416/>>. Acesso em: 20 mai. 2021.

⁵ BORGES, Luciano Jose Moreira Junior. *O poder de polícia das guardas municipais e a municipalização da segurança pública*. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/o-poder-de-policia-das-guardas-municipais-e-a-municipalizacao-da-seguranca-publica-a-constitucionalidade-da-atuacao-das-guardas-municipais-como-orgao-do-sistema-de-seguranca-publica-na-esfera-municipal/>>. Acesso em: 20 mai. 2021.

parágrafo 8º, do artigo 144 da Constituição de República⁶ que “os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei”.

Este modelo de forças de segurança municipais utilizarem armas de fogo são usualmente verificados em grandes metrópoles, como São Paulo⁷, por exemplo, que possui três espécies tributárias para se sustentar, quais sejam: ISS (Imposto Sobre Serviço), IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) e o ITBI (Imposto de Transmissão de Bens Imóveis). Obviamente o ente local também se vale de repasses efetuados pelos demais entes além de cobranças de outras espécies de tributos como Taxas e Contribuição de Melhoria por exemplo.

Já o Estado membro possui atribuições regionais e no campo da segurança pública é o ente que detêm a maior responsabilidade, estando sob seu comando a Polícia Militar e a Polícia Civil consoante dispostos no artigo 144 da Constituição da República⁸ e de igual forma, se vale de três impostos para se manter, além obviamente, da instituição de Taxas e repasses legais, quais sejam: IPVA (Imposto sobre Propriedade Veículo Automotor), ITCMD (Imposto sobre Transmissão Causa Mortis E Doação de bens e direitos) e o ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços).

E por fim, tem-se a imponente União, que arrecada nada mais nada menos que 07 (sete) Impostos, sem olvidar as demais espécies tributárias, e como é cediço, o faz em todos os Estados Membros, sem contar a possibilidade excepcional de criação de novos tributos ou em último caso emitir mais moeda para se sustentar ou fomentar algum segmento específico de interesse público.

Portanto, sua capacidade arrecadatória é avassaladora o que não se coaduna com o seu papel na segurança pública interna, senão vejamos: A União na segurança pública possui dois órgãos principais constitucionalmente previstos: Polícia Federal (PF) e Polícia Rodoviária Federal (PRF) que são extremamente competentes e necessários, além das Polícias Penais recentemente introduzidas no ordenamento jurídico por meio de Proposta de Emenda a Constituição, no entanto, diante do que esse ente arrecada, para fins de segurança de todos é pouco. A União possui em suma os seguintes Impostos: II (Imposto de Importação), IE (Imposto de Exportação), IR (Imposto de Renda), ITR (Imposto Territorial Rural), IOF

⁶ BRASIL, op. cit., nota 1.

⁷ G1. *19 capitais do país têm Guarda Municipal com arma de fogo*; apenas 4 não fazem uso. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/02/07/19-capitais-do-pais-tem-guarda-municipal-com-arma-de-fogo- apenas-4-nao-fazem-uso.ghtml>>. Acesso em: 20 mai. 2021.

⁸ Ibid.

(Imposto sobre Operações Financeiras), IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) e o IGF (Imposto sobre Grandes Fortunas).

Este último, não obstante não ter sido criado, está previsto na Constituição⁹ e, em última análise, poderia ser criado para que os muito ricos, num país de desigualdades extremas, contribuíssem um pouco mais para o custeio da segurança pública, mas isso é com os poderes políticos, Executivo e Legislativo. Entretanto, fica bem clara a possibilidade de uma participação maior da União, pois, enquanto Estados agonizam, aquele ente se dá ao luxo de nem efetivar a cobrança de um Imposto.

O vocábulo segurança possui sua origem no latim e significa “sem preocupações”; segundo Nucci¹⁰:

Sentir-se *seguro* significa estar confortável, livre de preocupações, envolto na sensação de bem-estar. Não por acaso, o termo *segurança* foi adicionado a outros, fazendo nascer a *segurança jurídica* (ter o cidadão a certeza de que o Estado não poderá prejudicá-lo sem lei, nem voltar-se contra o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada), a *segurança material* (ter o cidadão a garantia de não ser agredido de qualquer forma) e a *segurança pública* (contar a sociedade com a paz social”).

A segurança pública é um dos pilares do bem estar social e quase todos os direitos orbitam ou ao menos possuem relação com a segurança pública, portanto, são despiciendas quaisquer considerações acerca da relevância da segurança pública.

Diante disso, o Estado, eterno devedor em serviços públicos, precisa se atualizar, mais que isso, precisa efetivamente prover a segurança de seus cidadãos e permitir que as demais áreas se desenvolvam de forma plena. E salvo melhor juízo o presente artigo longe de esgotar o tema tampouco oferecer soluções milagrosas apenas possui o condão de ser um “provocador” e de certa forma promover a necessária reflexão acerca desse tema tão tormentoso e de difícil implantação diante dos interesses envolvidos.

Contudo, não há possibilidade de fechar os olhos para o fenômeno da “democratização da violência” que nada mais é do que ação até então restrita às periferias das grandes cidades, deram um salto e de inopino passaram a frequentar orlas badaladas, noites chiques e condomínios caros, com isso, infelizmente a segurança entrou na pauta do dia, infelizmente, porque a mesma sempre existiu, mas como afetava apenas os menos favorecidos não era muito valorizada enquanto questão de Estado.

⁹ Ibid.

¹⁰ NUCCI, Guilherme de Souza. *Segurança Pública: um dever de todos*. Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2016/12/12/seguranca-publica-um-dever-de-todos/#:~:text=N%C3%A3o%20por%20acaso%2C%20o%20termo,garantia%20de%20n%C3%A3o%20ser%20agredido/>>. Acesso em: 20 mai. 2021.

2. O DESCOMPASSO ENTRE FONTES DE ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA E AS COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS EM MATÉRIA DE SEGURANÇA PÚBLICA

Das lições de Masson¹¹ se extrai que as tipologias de forma de estado se dividem em estado unitário e estado federado. Complementando, Silva¹² aponta ainda outras formas de Estado como o estado regional, o autônomo e a confederação.

O estado unitário se caracteriza pela centralização política, o poder basicamente emana de um poder central, ou seja, há inequívoca concentração de poder. Já o estado federado que é o modelo adotado pela República federativa do Brasil existe a descentralização no exercício do poder político, ou seja, há pluralidade de entes que possuem parcela do poder, logo, o poder é repartido ou descentralizado.

Já a federação tem um conceito objetivo é a união instituída entre Estados independentes com o fito de formar uma única entidade soberana, portanto, diante desse conceito, os Estados membros são dotados de autonomia, enquanto a Federação é detentora da Soberania. Desdobrando o conceito, a federação conforme sua origem histórica pode ser concebida de duas formas principais: federação centrípeta e federação centrífuga. Segundo ensina Dalmo Dallari¹³:

Etimologicamente, federação (do latim *foedus*) quer dizer pacto, aliança. O Estado Federal é, portanto, uma aliança ou união de Estados. Entretanto, em qualquer época da história humana encontram-se referências a alianças entre estados, reconhecendo-se que só algumas constituíram federações, o que demonstra, desde logo, que essa união deve apresentar algumas peculiaridades importantes que a distinguem das demais.

O modelo de federação centrípeta é resultante da união de vários estados soberanos que se agregaram em um movimento “de fora para dentro”¹⁴, como ocorre na federação norte americana. Já no que tange ao modelo de federação centrífuga, o estado unitário que se divide num movimento “de dentro para fora”, assim o é em nossa federação. Lembrando que o modelo

¹¹ MASSON, Nathália. *Manual de Direito Constitucional*. 6. ed. Salvador: Juspodvm. 2018, p. 606.

¹² SILVA, José Afonso. *Comentário Contextual à Constituição*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 33.

¹³ DALLARI apud LEMBO, Carolina Maria. *Federalismo e suas variantes – do modelo norte-americano à União Europeia*. 2010. 41 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

¹⁴ REDE LFG. *Qual a diferença entre Federação Centrípeta e Federação Centrífuga?* Disponível em: <<https://lfg.jusbrasil.com.br/noticias/36136/qual-a-diferenca-entre-federacao-centripeta-e-federacao-centrifuga/>>. Acesso em: 20 mai. 2021.

clássico de federação é o modelo de federação centrípeta, o modelo de federação brasileiro é atípico em virtude de sua formação não homogênea.

Segundo Masson¹⁵, diante das características de formação da federação brasileira, extrai-se que o modelo antecessor era de um Estado Unitário, ou seja, o ente detinha todo o poder, sendo, portanto, um Estado totalitário e concentrador, além de soberana, como já visto. A partir dessa formação anômala passou o Estado a atribuir aos entes poder entregando aos Estados membros autonomia e conservando consigo a soberania. Portanto, o modelo de segurança pública norte americano é baseado nas polícias locais, bem como seu sistema de justiça, mas como vimos nesse modelo de federação Estados fortes se uniram para formar um ente ainda mais forte, mas sua forma de custeio, seu sistema de justiça e segurança permaneceram nas mãos dos Estados membros.

O Brasil adotou o sistema inverso e com peculiaridades diametralmente opostas a uma política de segurança pública mais coesa e uniforme, pois na medida em que seus Estados membros ficaram com as polícias, não se dotou tais entes dos instrumentos fiscais para tal mister, pois a União concentra a maioria dos impostos.

Em termos mais lúdicos, o Estado membro que possui a maior parte de atribuição no que tange a segurança pública, sem embargo da competência da União em matéria de segurança pública possui sete impostos para tal custeio e eventuais repasses, já o estado membro que possui o maior fardo conta com três impostos estaduais, sem contar que estes sete impostos são arrecadados em vinte e seis estados, o que gera uma cifra astronômica, como já observado, de sorte que a União deve uma maior contrapartida tributária e de gestão para que o serviço público seja entregue de forma mais coesa, abrangente, sobretudo, eficaz.

O sucateamento das policiais estaduais é notório e a falta de homogeneidade latente. Por exemplo, o Estado de São Paulo é o mais rico do país em termos absolutos e relativos, no entanto, possui a pior remuneração para os policiais civis do país.

Essa aparente contradição indica que a segurança pública, que possui diversas carreiras de estado, fica vinculada ao inteiro talante do administrador ou chefe da função executiva estadual, de modo que todo o serviço de segurança pública flutua ao sabor do administrador, contudo, se federalizado, ao menos seria a segurança como um todo e não certa região, ou certo Estado.

A segurança pública é primordial e basilar em qualquer civilização, seja democrática ou ditatorial, portanto, estabelecer parâmetros mínimos e horizontais é dever do estado. Cite-se, por

¹⁵ MASSON, op. cit., p. 136.

exemplo, o Estado do Rio de Janeiro, que convive com três facções criminosas e com as milícias, as quais se aproveitaram do vácuo institucional e foram se aproximando a pretexto de oferecer a segurança que o estado se omitiu.

Portanto, esse é o resultado prático da omissão do estado, esta omissão que, desde a constituição cidadã e até mesmo antes dela, se implantou no estado. Desta forma, se não for alterada a gestão, a redistribuição dos recursos e se não houver um melhor aparelhamento do sistema de segurança pública, haverá o colapso, com ruptura constitucional de consequências nefastas e imprevisíveis.

Existe hipóteses de reconhecimento constitucional de um melhor preparo da União. Os casos não são isolados, uma primeira hipótese é a prevista na própria Constituição que estabelece critérios de intervenção em estados membros. O estado de defesa e o estado de sítio possuem certas similitudes, mas não se confundem.

O estado de defesa está previsto na Constituição da República, mais especificamente em seu artigo 136¹⁶, busca preservar ou prontamente restabelecer a ordem pública ou a paz social, portanto só reclama o estado de defesa as hipóteses de grave e iminente instabilidade institucional e calamidade de grandes proporções na natureza, possui ainda prazo de trinta dias, prorrogáveis por igual período.

Já o estado de sítio está previsto no artigo 137 da Constituição da República¹⁷ e pode ser utilizada pelo Presidente da República, nos casos de comoção grave de repercussão nacional ou ocorrência de fatos que comprovem a ineficácia das medidas adotadas durante o estado de defesa, ou ainda, declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira.

No que concerne à intervenção federal preconizada nos artigos 34 e 35 da Constituição da República¹⁸, se constata que um ente de maior envergadura pode intervir no outro membro diante de hipóteses elencadas no próprio texto constitucional, portanto, a União por ter mais recursos e expertise segundo texto constitucional poderia intervir no Estado membro e o Estado membro por ter mais recursos bem como expertise poderia intervir nos Municípios.

No entanto, as chamadas operações GLO – Garantia de Lei e da Ordem – que deveriam ser usadas somente de forma pontual, porém, infelizmente, a cada dia mais são realizadas por determinação expressa da Presidência da República e ocorre diante de eventual esgotamento de forças tradicionais de segurança pública, em situações de graves perturbações da ordem.

¹⁶ BRASIL, op. cit., nota 1.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid.

Constata-se que, aos olhos do estado, tais situações, que reclamam eventual intervenção, somente se justificam diante de um olhar político somado a instabilidade pontual. Contudo, aos olhos de qualquer cidadão tais situações são rotineiras e, dispensado o viés político, já ultrapassam de forma cotidiana o limite do razoável, ou certos territórios com barricadas e homens fortemente armados em que o cidadão que ingressa na via pública desses locais de forma inopinada poderá ter sua vida ceifada.

Quanto ao poder público, despreciadas quaisquer considerações na medida em que somente veículos dotados de blindagem para ter acesso a tais locais. Portanto, a falência do modelo de segurança é latente e infelizmente cotidiano, acrescente a ineficácia investigativa oriunda da Polícia Civil, que possui índices pífios de resolução de crimes, por inúmeros fatores, mas, principalmente pela ausência de investimento expondo a instituição a toda sorte de interferências, inclusive, oportuno salientar que o efetivo da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro apenas para citar um exemplo devia estar em pelo menos duas vezes, ou seja, possui menos de dez mil agentes em atividade e o ideal há 20 anos seria um efetivo mínimo de trinta mil agentes.

As consequências são o péssimo atendimento a população e quando o cidadão é atendido, o registro instrui apenas a estatística, visto que o autor do fato infelizmente não será alcançado pelo estado, tal dissabor experimentado pelo cidadão possui outro efeito negativo a “cifra negra” que é a subnotificação dos casos, quando o cidadão simplesmente declina de seu direito de noticiar um crime criando uma falsa noção de segurança. Mas, voltemos a GLO.

Não obstante ser prevista constitucionalmente no artigo 142 da Carta Política de 1988¹⁹ atribui ao militar excepcionalmente poder de polícia reconhecendo, portanto, que a União possa de alguma forma contribuir de uma maneira mais efetiva por possuir mais recursos e ser de certa forma a *ultima ratio*. Esse reconhecimento é relevante no que tange a federalização da segurança pública, pois até a Constituição atribui que em condições adversas a União com sua força deve agir inequivocamente atribuindo a esta a virtude.

Outra hipótese em que é possível observar o reconhecimento de eventual falibilidade do sistema de segurança estadual e uma supremacia federal diz respeito ao Incidente de Deslocamento de Competência ou Federalização das graves violações aos direitos humanos, instrumento jurídico introduzido na Constituição por meio da Emenda Constitucional nº 45/2004²⁰ e que permite o deslocamento de processo bem como inquérito do âmbito estadual para o federal, ou seja, em termos práticos é a substituição da estrutura de segurança e justiça do

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

Estado membro pela União fundamentado em critérios promovido pelo Procurador Geral da República perante ao Superior Tribunal de Justiça.

Assim sendo, tais hipóteses são formas lúdicas de demonstrar que o Estado *latu sensu* em mais de uma hipótese admite ou ao menos se socorre do poder central para hipóteses excepcionais e que diante dos valores que são tratados na segurança pública, talvez o caminho seja tornar a exceção à regra vez que alguns lugares como o Rio de Janeiro, infelizmente quanto às violações de normas a exceção se tornou regra há décadas.

Nesse contexto de ideias, é cediço que eventual federalização garantiria minimamente uma melhor integração entre as polícias, pois cada banco de dados isolado e cada informação que não é compartilhada só favorecem ao crime, organizado ou não, além de atenuar eventuais assimetrias salariais e de estrutura, não é possível que um mesmo país haja uma polícia bem remunerada com espectro de violência mais tranquilo e outra que necessite operar com veículos blindados, a punição aos maus policiais também seria mais efetiva e menos confusa, pois todos os agentes estariam vinculados a um único regramento institucional ou lei orgânica.

Além disso, haveria um único Processo Administrativo Disciplinar regido por uma corregedoria nacional e, geralmente, mais impessoal, ou ainda, uma auditoria militar menos corporativista. Em suma, os benefícios são inúmeros e definitivamente o dever da segurança pública não pode ficar a cargo somente do Estado membro, e os Municípios bem como a União com papéis secundários.

A ideia de que ao passar a segurança pública para a União sobrecarregaria aquele ente não se sustenta, pois, as dotações orçamentárias hoje entregues pelos Estados membros às suas polícias ou seus sistemas de segurança pública seriam remetidos a União. Outra forma viável seria a alteração nos repasses de impostos federais, vez que esta relevante atribuição constitucional seria destinada ao ente mais forte.

Destarte, por mais que a ideia seja sedutora e ao mesmo tempo de difícil implementação diante dos inúmeros desafios o primeiro desafio é o Constitucional e tal seara será tratado no próximo capítulo, pois tal postulado só pode se tornar realidade após regular processo legislativo, mais precisamente no processo legislativo de reforma constitucional, eis que a hipótese é de *lege ferenda* e o congresso já se inclinou nesse sentido e já há proposta de emenda constitucional que versa acerca do tema aqui tratado, qual seja, PEC nº 06/2017 em trâmite no Senado da República.

3. MECANISMOS CONSTITUCIONAIS PARA REFORMA DA REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS EM MATÉRIA DE SEGURANÇA PÚBLICA

Antes de se ingressar na temática propriamente dita acerca da constitucionalidade de eventual projeto de emenda à constituição que programe a federalização da segurança pública mister se faz tecer algumas notas acerca das características do poder constituinte e do instituto do controle de constitucionalidade. O poder constituinte, conforme ensina Masson²¹ é a energia, ou força política, que se funda em si mesma. Possui a alcunha de constituinte, pois, ele constitui, origina e inaugura o estado, do ponto de vista jurídico, de modo a ostentar ao menos quatro características relevantes, quais sejam, se trata de um poder inicial, ilimitado, incondicionado e autônomo.

Contudo, o poder constituinte possui ainda outras duas vertentes, que são o poder constituinte decorrente e o poder constituinte reformador. Entende-se por poder constituinte reformador aquele que é responsável numa federação em atribuir parcela de poder para que Estados membros elaborem sua própria carta política, obviamente, por ser derivado possui características contrárias ao poder constituinte originário, sendo, por exemplo, limitado, vez que todo o seu conteúdo guardará pertinência à Constituição, pois, nela há seu fundamento de validade e para tanto, caso não seja observada esta compatibilidade, será manejado o controle de constitucionalidade das leis e demais atos normativos infraconstitucionais.

Passa-se então ao controle de constitucionalidade que, segundo Masson²², consiste na verificação de compatibilidade e adequação entre normas – leis e demais atos normativos – e a Constituição. Portanto, as inovações legislativas são formas de atualização de toda a legislação e adaptar o ordenamento à sociedade, ou os anseios desta última e vice e versa, tendo como norte o interesse público, mas as atualizações necessitam de uma análise acerca de sua compatibilidade com a Lei Maior.

De toda sorte, o tema que deve ser enfrentado é o da viabilidade jurídica de tal projeto, ou seja, analisar se o projeto resiste a eventual controle de constitucionalidade. A proposta é compatível com a Constituição, eis que não há qualquer óbice para uma maior participação da União na questão da segurança pública, tampouco de eventual redistribuição de tributos ou atribuições constitucionais conferidas aos Estados membros, ou seja, uma releitura do pacto federativo fiscal, pois o Estado deve buscar formas mais efetivas e se porventura essa não for a saída que o mecanismo de reforma da Constituição entre em ação e aperfeiçoe o sistema.

Frise-se que a solução talvez não esteja depositada exclusivamente numa eventual proposta de emenda constitucional, esse talvez seja um passo. No fim do dia a realidade é que

²¹ MASSON, op. cit., p. 113.

²² Ibid., p. 1253.

pouco importa se o projeto em epígrafe é constitucional ou não, a tônica do presente artigo é apenas de esclarecer como o modelo tupiniquim funciona e que, talvez, uma maior participação da União (gestão ou recursos quiçá gestão e recursos), seja, implantada. Simplesmente pelo valor caro a sociedade que é a segurança pública.

A federalização da segurança pública que se espera é uma maior entrega da união, uma maior participação, não necessariamente uma usurpação de relevante função do Estado membro (o que algumas vezes apontam inclusive como uma das inconstitucionalidades da proposta visto que esvaziaria a forma federativa de Estado), mas, sim uma efetiva participação, de modo grosseiro, uma participação proporcional ao que se arrecada.

Em que pese essa não ter sido a vontade do constituinte originário nada impede que o poder constituinte derivado reformador aperfeiçoe o sistema e, por mais uma vez, que fique claro, o aperfeiçoamento com a federalização poderia se dar por exemplo, por descentralização ou repasse maior de recursos, de gestão, tudo por uma segurança pública mais homogênea, retilínea, sem corporativismos e sobretudo mais efetiva para todos os cidadãos.

CONCLUSÃO

O enfoque do presente artigo foi esmiuçar a temática da responsabilidade acerca da segurança pública à luz das repartições das receitas tributárias. Pois a União arrecada sete espécies de impostos e o faz em vinte e seis Estados da federação além do Distrito Federal, enquanto os Estados membros arcam com a segurança pública se sustentando por meio de três espécies tributárias e repasses. O que obviamente não se sustenta e o reflexo disso é um índice mínimo de elucidação de crimes além de outros reflexos em outras áreas como, por exemplo, econômica e saúde.

A sociedade clama por segurança e sempre clamará e nosso modelo de segurança pública possui um descompasso, que precisa imediatamente de uma reformulação estrutural nos moldes do que aqui observado. O Brasil está extremamente atrasado na seara da segurança pública e a União como exaustivamente relatado pode e deve fazer mais. A guisa de exemplo verifica-se que Portugal possui suas agências de segurança vinculadas ao poder central e possui também uma polícia municipal para questões locais e para uma maior capilaridade. Tal estruturação permitiu elevar a segurança do país a ponto de se enquadrar como terceiro país mais seguro do mundo.

Em Portugal, por exemplo, as agências policiais são vinculadas ao Ministério Público e não a políticos. Em uma comparação direta entre a Polícia judiciária portuguesa e a Polícia

Federal proporcionalmente ao número de habitantes têm-se que o efetivo lá é quase 350% maior. Então se deduz que por mais pacato que seja o cidadão português, não é essa a razão que faz com que Portugal seja o terceiro país mais seguro do mundo.

De volta a nossa realidade nota-se a falência do sistema, a forma equivocada de se atribuir o poder e vincular a polícia e por fim, o descompromisso com a uniformidade no que tange a segurança pública. Portanto, não há outro caminho a não ser uma reformulação, uma maior integração entre as polícias, uma uniformização no atuar ou simplesmente federalização da segurança pública, que é o viés que engloba todo esse conceito. O Estado só é Estado quando possui um braço armado e assim sempre será, mas esse braço armado precisa ser coeso, bem remunerado, uniforme e sobretudo, dotado de uma parcela fiscal maior para melhor praticar o seu mister.

Frise-se que a União detém meios fiscais, pois possui a maior arrecadação frente aos demais entes, bem como os meios não fiscais, ao passo que pode se valer da possibilidade de emitir moeda, portanto, seguindo a doutrina lusitana no quesito segurança pública deve o poder central tomar pra si a responsabilidade e distribuir um serviço público de segurança com qualidade. Desta forma, os valores são demasiadamente caros para se tergiversar.

Desta forma, ainda que o tema aqui tratado seja deveras espinhoso foi possível observar que a necessidade de mudança, eis que a violência infelizmente assombra a sociedade há décadas, ao passo que se constata uma inegável necessidade da ampliação da participação da União na seara da segurança pública, mais compatível com o binômio necessidade/possibilidade. Por fim, a Juridicidade, eis que a federalização da segurança ou maior dotação orçamentaria para os entes (sistema único de segurança pública) se apresenta de forma compatível com a Constituição da República teoricamente.

Assim sendo, não há ofensa ao Artigo 60 parágrafo 4º que versa acerca das cláusulas pétreas que são a forma federativa de Estado; O voto direto, secreto, universal e periódico; A separação dos Poderes; E os direitos e garantias individuais e que a proposta de federalização da segurança pública depende apenas da vontade política dos congressistas e do apoio da sociedade para que se estabeleçam novos paradigmas estatais de segurança pública.

Por fim, não há hipótese de retrocesso, apenas avanços com eventual aperfeiçoamento e maior participação da União e o eventual aporte feito pelo poder central seria devolvido a sociedade em uma melhor sensação de segurança pública e paz, além do retorno efetivo vez que em um país mais seguro a economia gira de forma mais acelerada, o investimento estrangeiro bem como o interno retornam e isso se reflete em uma maior arrecadação para o estado, portanto,

não há aumento de gastos para o Estado, apenas um remanejamento de médio prazo das receitas já existentes e repise-se, segurança é direito de todos os cidadãos e dever do estado.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 18 mai. 2021.

BORGES, Luciano Jose Moreira Junior. *O poder de polícia das guardas municipais e a municipalização da segurança pública*. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/o-poder-de-policia-das-guardas-municipais-e-a-municipalizacao-da-seguranca-publica-a-constitucionalidade-da-atuacao-das-guardas-municipais-como-orgao-do-sistema-de-seguranca-publica-na-esfera-municipal/>>. Acesso em: 20 mai. 2021

DALLARI apud LEMBO, Carolina Maria. *Federalismo e suas variantes – do modelo norte-americano à União Europeia*. 2010. 41 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

DEURSEN, Felipe van. *O Brasil tem mais assassinatos do que todos estes países somados*. Disponível em: <<https://super.abril.com.br/blog/contoutra/o-brasil-tem-mais-assassinatos-do-que-todos-estes-paises-somados/>>. Acesso em: 20 mai. 2021.

DOURADOS AGORA. *Brasileiros pagam mais impostos do que norte-americanos e argentinos*. Disponível em: <<https://www.douradosagora.com.br/noticias/economia/brasileiros-pagam-mais-impostos-do-que-norte-americanos-e-argentinos>>. Acesso em: 20 mai. 2021.

FERNANDES, Adriana. *Carga tributária bate recorde de 35,07% do PIB, mesmo com a economia fraca*. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,carga-tributaria-bate-recorde-de-35-07-do-pib-mesmo-com-a-economia-fraca,70002944416/>>. Acesso em: 20 mai. 2021.

MASSON, Nathália. *Manual de Direito Constitucional*. 6. ed. Salvador: Juspodvm. 2018.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Segurança Pública: um dever de todos*. Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2016/12/12/seguranca-publica-um-dever-de-todos/#:~:text=N%C3%A3o%20por%20acaso%2C%20o%20termo,garantia%20de%20n%C3%A3o%20ser%20agredido/>>. Acesso em: 20 mai. 2021.

REDE LFG. *Qual a diferença entre Federação Centrípeta e Federação Centrífuga?* Disponível em: <<https://lfg.jusbrasil.com.br/noticias/36136/qual-a-diferenca-entre-federacao-centripeta-e-federacao-centrifuga/>>. Acesso em: 20 mai. 2021.

SANDERSON, Ubiratan Antunes. *Sistema policial de Portugal está à frente do brasileiro*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-jun-10/sanderson-sistema-policial-portugal-frente-brasileiro/>>. Acesso em: 20 mai. 2021.

SILVA, José Afonso. *Comentário Contextual à Constituição*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.