

A Competência Constitucional da Polícia Militar na Segurança Externa dos Estabelecimentos Penais

Francisco Xavier Medeiros de Castro

*Mestre em Ciências Policiais da Segurança e da Ordem Pública pela Academia de Polícia Militar do Barro Branco – APMBB/SP.
Graduado em Direito pela Universidade Cidade de São Paulo – UNICID.*

Data de recebimento: 12/02/2018

Data de aprovação: 13/11/2018

DOI: 10.31060/rbsp.2018.v12.n1.908

Resumo

A pesquisa em tela tem por objetivo discutir o papel constitucional das polícias militares na segurança externa dos presídios brasileiros, evidenciando a interpretação equivocada que é dada a essa atribuição. Buscar-se-á comprovar que a atuação em guaritas e muralhas, além de não caracterizar uma atividade de segurança ou guarda externa, causa sérios prejuízos à missão constitucional das polícias militares.

Palavras -Chave

Polícia Militar. Estabelecimentos penais. Guarda externa.

Abstract

The constitutional competence of the Military Police in the external security of penal establishments

The research in question aims to discuss the constitutional role of Military Police in the external security of Brazilian prisons, evidencing the misinterpretation that is given to this assignment. We will try to prove that the action in guaritas and walls, besides not characterizing an activity of security or external guard, causes serious damages to the constitutional mission of preservation of the public order.

Keywords

Military Police. Criminal establishments. External guard.

Resumen

La competencia constitucional de la Policía Militar en la seguridad externa de los establecimientos penales.

La investigación en cuestión tiene por objetivo discutir el papel constitucional de las Policías Militares en la seguridad externa de los presidios brasileños, evidenciando la interpretación equivocada que se da a esa atribución. Buscaremos comprobar que la actuación en guaritas y murallas, además de no caracterizar una actividad de seguridad o guardia externa, causa serios perjuicios a la misión constitucional de preservación del orden público.

Palabras Clave

Policía Militar. Establecimientos penales. Guardería externa.

INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é emergir a discussão sobre a atuação das polícias militares na segurança externa dos estabelecimentos penais brasileiros, analisando a previsão constitucional dessa missão específica, sob o ponto de vista dos poderes constituinte originário e derivado, valendo-se, neste último caso, de análises comparativas entre unidades da federação.

Após a identificação das causas da má utilização das corporações militares estaduais no conturbado cenário penitenciário, procurar-se-á definir o que vem a ser “segurança externa” de estabelecimentos penais, demonstrando que a forma pela qual as polícias militares são empregadas nesse cenário é notoriamente inconstitucional. Será traçada uma análise comparativa entre as instituições que executam a atividade de vigilância de guaritas e muralhas em presídios de nove estados brasileiros, além das penitenciárias federais administradas pelo Departamento Penitenciário Nacional - DEPEN.

Ao contrário de estimular que os governos estaduais retirem a polícia militar do cumprimento da segurança externa dos presídios, buscar-se-á

confirmar que esta atribuição deverá recair sobre esta instituição sem, no entanto, confundir-se com a segurança do perímetro interno, caracterizada pela vigilância em guaritas e muralhas.

Segurança externa dos estabelecimentos penais

O conceito de *segurança* ou *guarda externa* de estabelecimentos penais é bastante restrito no meio jurídico e acadêmico brasileiro. Na esfera legal, entre as nove unidades da federação tomadas como referência, apenas o Estado de São Paulo preocupou-se em identificar as atividades que caracterizam o serviço de guarda das unidades prisionais sem, no entanto, prover uma conceituação analítica dessa atividade¹. No âmbito acadêmico, a dificuldade para a presente pesquisa ocorreu justamente pela ausência de publicações relativas ao tema em questão.

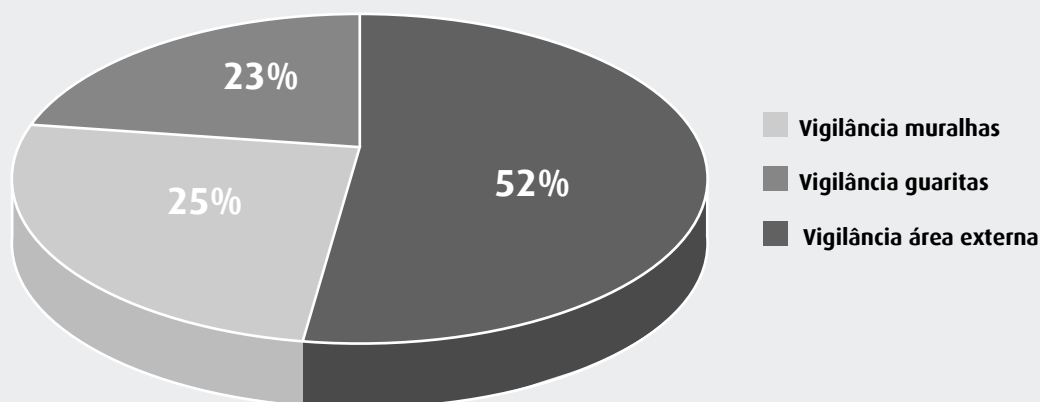
Com o fito de se buscar um conceito satisfatório, será utilizada como parâmetro a análise das legislações que fazem referência à atividade de guarda externa, somada aos resultados obtidos pela aplicação de questionário a 20 gestores de instituições de segurança pública e penitenciária do Estado de Roraima, colhendo o que cada au-

¹ Parágrafo 2º, art. 1º, da Lei Complementar nº 898, de 13 de julho de 2001 (São Paulo), que afirma que “as atribuições de guarda envolvem as ações de vigilância da unidade prisional nas muralhas e guaritas que compõem as suas edificações”.

toridade entende *por segurança externa de estabelecimento prisional*. Isso permitiu a obtenção de dados relevantes para a construção da conceituação almejada.

A primeira pergunta do questionário indaga aos gestores “quais atividades caracterizam a ‘vigilância externa’ ou ‘guarda externa’ de estabelecimentos penais?”. A maioria dos gestores enfatizou o papel da vigilância na área externa das unidades prisionais, sobrepondo esta opção às alternativas de vigilância nas muralhas e guaritas.

Gráfico 1 - Quais atividades que caracterizam a vigilância ou guarda externa de unidades prisionais?

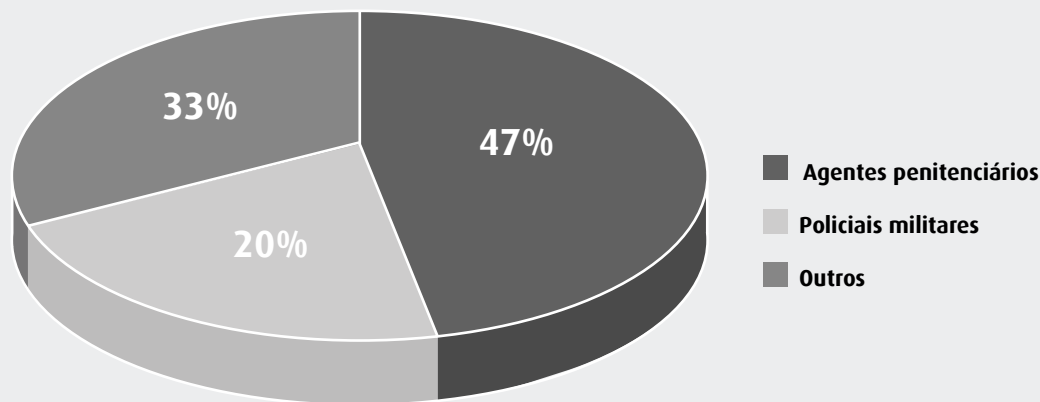


Fonte: Castro (2017)

Na segunda pergunta, indagou-se “quais profissionais deveriam ser responsáveis pela guarda externa nas guaritas das unidades prisionais no

estado?”, com a obtenção dos seguintes resultados:

Gráfico 2 - Quais profissionais deveriam ser responsáveis pela guarda externa das unidades prisionais no estado?

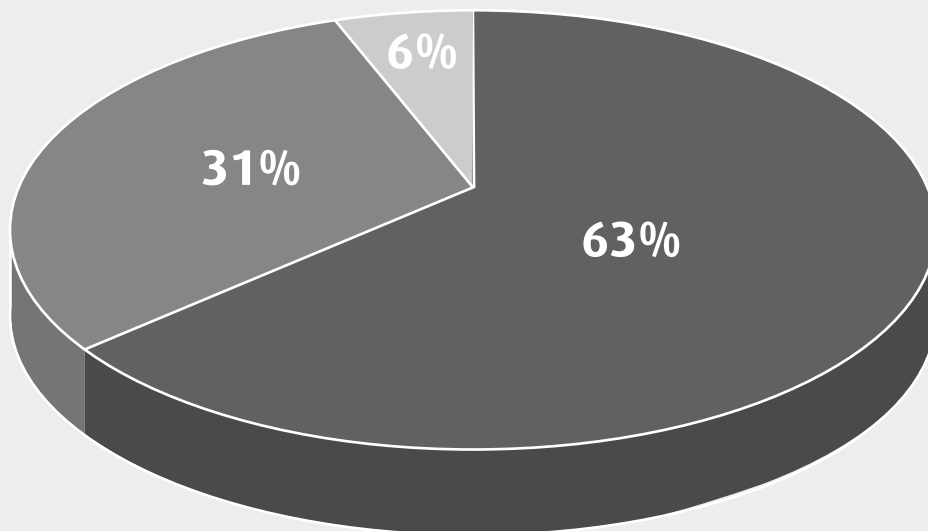


Fonte: Castro (2017)

É confirmado o entendimento técnico dos gestores das áreas de segurança pública e penitenciária de que a polícia militar não deve realizar atividades que seriam típicas de outras categorias profissionais, como a dos agentes penitenciários.

O terceiro quesito oferece três conceitos acerca de guarda externa de unidade prisional, e pede que os respondentes escolham uma das opções apresentadas:

Gráfico 3 - Qual dos conceitos abaixo melhor se aplica à guarda externa de unidade prisional?



- **Ação sistemática de vigilância ininterrupta nas muralhas e guaritas e policiamento nas áreas adjacentes às unidades prisionais, podendo ser complementada por aparato tecnológico**
- **Ação sistemática de vigilância ininterrupta nas muralhas e guaritas e policiamento nas áreas adjacentes às unidades prisionais**
- **Ação sistemática de vigilância ininterrupta nas muralhas e guaritas das unidades prisionais, podendo ser complementadas por aparato tecnológico**

Fonte: Castro (2017)

Observamos que a maioria dos gestores respondentes (63%) optou pelo terceiro conceito, atribuindo maior importância a uma atuação sistêmica, no que diz respeito à vigilância nas guaritas e muralhas, integrada ao policiamento

preventivo que deve ser desempenhado nas adjacências das unidades prisionais e devidamente complementada por aparato tecnológico.

O questionário encerra com o pedido de

sugestão acerca do tema “segurança externa dos estabelecimentos penais” e, neste quesito, obtiveram-se importantes colaborações para a construção do conceito que perseguimos, a exemplo de manifestações que fazem referência à previsão constitucional da polícia militar sobre a sua missão em prover a segurança externa dos estabelecimentos penais, além de se firmar uma importante observação sobre a essência do que se pode considerar como segurança externa:

O texto constitucional afirma que a segurança externa nos presídios é de competência da polícia militar. Agora, o local dessa segurança penso que não pode ser confundida com guarita ou muralha. O legislador ao atribuir a área externa, deve ter pensado no policiamento ostensivo desenvolvido nas imediações dos presídios, ou seja, extra muro, para inibir a aproximação de pessoas estranhas ao sistema. Quando se coloca a polícia militar em cima de uma muralha, a preocupação será a vigilância interna, e a externa torna-se secundária. Assim, minha opinião é que não podemos confundir vigilância em guaritas ou muralhas com vigilância externa. Esta competência exclusiva da Polícia Militar (GESTOR 3).

Outros gestores ressaltam a dificuldade conceitual em razão da falta de definição legal do que venha a ser perímetro externo e interno:

[...] Acredito que o conceito de “segurança externa” precisa ser mais discutido e melhorado, afinal, hoje as guaritas e muralhas são entendidos como “externos”, contudo, estão dentro do perímetro dos estabelecimentos prisionais, logo, estão “dentro”. Há uma visível dicotomia (GESTOR 4).

Ao mesmo tempo, vemos a opinião de gestores que se referem à criação de uma categoria profissional específica para o trabalho de seguran-

ça das guaritas e muralhas, através do dispositivo legal competente, com atuação independente, permitindo, assim que a Polícia Militar desenvolva sua missão precípua de proteção social:

Ideal seria criar uma guarda prisional independente para cuidar da guarda externa dos presídios, associado a isso a tecnologia de monitoramento, e policiamento nas adjacências das unidades prisionais (GESTOR 6).

Deve preencher as lacunas de vaga no cargo de agentes penitenciários para que seja criada uma função de vigilância nas muralhas... a PM passar a cumprir sua missão na proteção social (GESTOR 7).

Desta feita, com base na análise dos dados acima demonstrados, somado à descrição da atividade fornecida pela Polícia Militar de São Paulo, adotar-se-á a seguinte definição sobre segurança externa de estabelecimentos penais: *ação de vigilância ininterrupta em áreas adjacentes das unidades prisionais, através dos processos de policiamento motorizado ou montado, com o objetivo de se coibir a entrada de ilícitos, o arrebatamento e a fuga de presos, devendo ser complementada por dispositivos tecnológicos que potencializem esse objetivo.*

Instituições que desempenham a vigilância nas guaritas e muralhas dos estabelecimentos penais brasileiros

A definição sobre quais instituições serão responsáveis pela missão de segurança externa dos estabelecimentos penais coube, então, aos Estados brasileiros através de suas constituições estaduais ou leis específicas.

A carta magna, através de seu artigo 144, define quais instituições compõem o sistema de segurança pública e traça as competências gerais

que recaem sobre as mesmas. Observamos, no entanto, não haver qualquer menção sobre uma instituição específica que seja responsável, exclusiva ou residualmente, pela segurança externa dos estabelecimentos penitenciários.

Será apresentada uma breve análise comparada, demonstrando quais instituições desempenham atividades de segurança externa nos presídios de nove Estados brasileiros, além dos estabelecimentos prisionais sob a administração do Departamento Penitenciário Nacional - DE-PEN.

Por se tratar da unidade da federação com a maior quantidade de unidades prisionais do Brasil², o Estado de São Paulo inovou em atribuir a responsabilidade da segurança das guaritas e muralhas dos estabelecimentos penais, exclusivamente, a uma nova categoria profissional: os Agentes de Escolta e Vigilância Penitenciária (AEVP). O artigo 1º da Lei Complementar nº 898, de 13 de julho de 2001 institui tal categoria e define suas atribuições no âmbito das unidades prisionais:

Artigo 1º - Fica instituída, no Quadro da Secretaria da Administração Penitenciária, a classe de Agente de Escolta e Vigilância Penitenciária [...], para o desempenho de atividades de escolta e custódia de presos, em movimentações externas, e a **guarda das unidades prisionais**, visando evitar fuga ou arrebatamento de presos (*grifo nosso*).

A preocupação em não sobrecarregar a Polícia Militar no cumprimento das atividades de vigilância e guarda externa de suas unidades prisionais, também é adotada em outras duas uni-

dades da federação.

O Estado do Rio de Janeiro também optou por atribuir a missão da segurança externa de seus estabelecimentos penais a uma instituição diversa à polícia militar. Através da Lei Complementar Nº 4583, de 25 de julho de 2005, o cargo de Inspetor de Segurança e Administração Penitenciária, especificamente em seu Anexo II, recebe suas atribuições, onde se vislumbra a atribuição genérica de “exercer atividade de nível médio, envolvendo a supervisão, coordenação, orientação e execução de atividades relacionadas à manutenção da ordem, segurança, disciplina e **vigilância dos estabelecimentos penais**” (*grifo nosso*).

Recai sobre a categoria dos Agentes Penitenciários, no Estado de Santa Catarina, a incumbência pelo guarnecimento das guaritas e muralhas do sistema prisional daquele Estado. A Lei Complementar nº 675, de 3 de junho de 2016, define, em seu Anexo II, a descrição e especificação do cargo de Agente Penitenciário:

DESCRIÇÃO SUMÁRIA: Executar atividades relacionadas com gestão do Sistema Prisional. Efetuar segurança da Unidade Prisional em que atua, mantendo a ordem e disciplina. **Vigiar, interna e externamente**, investigar, fiscalizar, inspecionar, revistar, intervir, acompanhar e escoltar os presos provisórios ou condenados, zelando pela ordem e segurança deles, bem como da Unidade Prisional, em cumprimento à Lei federal nº 7.210, de 11 de julho de 1984 - Lei de Execução Penal e observância à legislação correlata.

DESCRIÇÃO DETALHADA: [...] 19. Realizar **vigilância externa e interna** nas unidades prisionais do Estado, impedindo fugas ou

² De acordo com a Secretaria de Administração Penitenciária de São Paulo, o Estado possui 167 (cento e sessenta e sete) estabelecimentos penais. Disponível em: <<http://www.sap.sp.gov.br/>>. Acessado em 13 de dezembro de 2016.

arrebatamento de presos (*grifos nossos*).

Observemos a preocupação do legislador em não permitir qualquer dúvida quanto ao perímetro de atuação da citada categoria no que diz respeito à segurança das unidades prisionais, uma vez que o próprio texto se refere à vigilância **interna e externa**.

Através da Lei nº 14.695, de 30 de julho de 2003, o Estado de Minas Gerais criou a Superintendência de Coordenação da Guarda Penitenciária, a Diretoria de Inteligência Penitenciária, bem como a carreira de Agente de Segurança Penitenciário. Na legislação em tela, Minas Gerais lançou mão de uma dupla preocupação: definir as competências legais do cargo de Agente de Segurança Penitenciário, bem como a competência de normatização e controle das atividades de segurança e vigilância interna e externa atribuída à Superintendência de Coordenação de Guarda Penitenciária. Assim diz a lei mineira:

Art. 2º - Compete à Superintendência de Coordenação da Guarda Penitenciária:

I - normatizar, coordenar e controlar as atividades pertinentes à segurança e à vigilância interna e externa dos estabelecimentos penais da Subsecretaria de Administração Penitenciária;

[...]

Art. 6º Compete ao Agente de Segurança Penitenciário:

[...]

III - desempenhar ações de vigilância interna e externa dos estabelecimentos penais, inclusive nas muralhas e guaritas que compõem suas edificações.

Destacamos que Minas Gerais é o único Estado brasileiro, até então, a criar uma Superintendência, vinculada à sua Secretaria de Administração Penitenciária, com a incumbência específica de administrar e controlar as atividades

pertinentes à vigilância interna e externa de estabelecimentos penais.

Não obstante os exemplos acima, alguns Estados brasileiros ainda atribuem à Polícia Militar a questionável atribuição de vigilância externa de suas unidades prisionais, sob a equivocada forma de guarnecimento das muralhas e guaritas.

Dentre as diversas atribuições que a Polícia Militar do Pará possui, uma delas diz respeito à guarda externa de estabelecimentos penais. É a Lei Complementar nº 053, de 07 de fevereiro de 2006 que define essa atribuição:

Art. 4º Compete à PMPA, dentre outras atribuições previstas em lei:

[...]

XIX - realizar o policiamento assistencial de proteção às crianças, aos adolescentes e aos idosos, o patrulhamento aéreo e fluvial, **a guarda externa de estabelecimentos penais** e as missões de segurança de dignitários em conformidade com a Lei.

No caso em tela, o legislador comete o descerto repetido por legisladores de outros Estados, no momento em que definem as atribuições de suas Polícias Militares, e não esclarece, seja no próprio texto constitucional ou em legislações complementares a título de regulamentação posterior, de que modo será desempenhada esta “guarda externa”. Assim, o entendimento no Estado do Pará é de que a guarda externa dos estabelecimentos penais deva ser executada através da modalidade “vigilância nas guaritas”.

A constituição estadual do Mato Grosso do Sul elenca as atribuições de sua Polícia Militar. Destaca-se no inciso IV, do artigo 47, a responsabilidade pela segurança externa das unidades prisionais:

Art. 47. À Polícia Militar incumbem, além de outras atribuições que a lei estabelecer:

[...]

IV - a guarda externa dos presídios, quando esta não for exercida por agentes penitenciários estaduais; (alterado pela Emenda Constitucional nº 69, de 17.12.2015 - DOMS, de 18.7.2015.).

No entanto, observamos que a atividade de segurança e guarda externa das unidades prisionais do Mato Grosso do Sul apresenta uma condição híbrida, podendo ser realizada tanto por policiais militares como por agentes penitenciários.

Desse modo, apesar de a própria Constituição Estadual definir essa atribuição, entendemos que essa competência apresenta uma condição de excepcionalidade, visto que condiciona a atuação da polícia militar na guarda externa dos presídios enquanto esta atividade não for desempenhada por agentes penitenciários, desprendendo-se daí que a responsabilidade da guarda externa recai primeiramente sobre esta categoria profissional.

A Brigada Militar, instituição castrense que reúne as atribuições constitucionais da Polícia e do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio Grande do Sul, também possui entre suas atribuições a incumbência pela guarda externa do sistema prisional gaúcho, em conformidade com a Constituição daquele Estado:

Art. 129 - À Brigada Militar, dirigida pelo Comandante-Geral, oficial do quadro da Polícia Militar, do último posto da carreira, de livre escolha, nomeação e exoneração pelo Governador do Estado, incumbem a polícia ostensiva, a preservação da ordem pública, **a guarda externa dos presídios** e a polícia judiciária militar (*grifo nosso*).

No Estado da Paraíba, a legislação estadual, através da Lei Complementar nº 87, de 02 de dezembro de 2008, também atribui à polícia militar a competência pelo guarnecimento da segurança externa dos presídios:

Art. 4º Compete à Polícia Militar do Estado da Paraíba, dentre outras atribuições previstas em lei:

[...]

XIX – Realizar o policiamento assistencial de proteção às crianças, aos adolescentes e aos idosos, o patrulhamento aéreo e fluvial, **a guarda externa de estabelecimentos penais** e as missões de segurança de dignitários em conformidade com a lei (*grifo nosso*).

Observamos, na legislação em análise, mais uma incumbência desprovida de regulamentação, ocasionando uma interpretação equivocada sobre guarda externa em estabelecimento penal.

A esse respeito, o Estado de Sergipe não só atribui à Polícia Militar a competência pela segurança e pela guarda externa das unidades prisionais, como institucionalizou essa atividade, criando o Batalhão Especial de Segurança Patrimonial. Além disso, o estado editou o Decreto nº 30.471, de 13 de janeiro de 2017, que promove o estímulo aos policiais militares aposentados para que retornem à atividade, na condição de “reconvocados”, para o serviço de guarda penitenciária:

Art. 1º Fica acrescentado o parágrafo único ao art. 13 do Decreto nº 22.220, de 25 de setembro de 2003, com a seguinte redação:

Art. 13 [...]

Parágrafo único. Os policiais militares e bombeiros militares da reserva remunerada que retornarem ao serviço ativo, de acordo com o “caput” deste artigo, e que forem atuar nas guaritas dos

sistemas prisionais do Estado de Sergipe, farão jus a percepção de auxílio alimentação em razão

do turno trabalhado, conforme regulamentação vigente.

Tabela 1 - Instituições Responsáveis Pela Vigilância em Guaritas e Muralhas de Presídios Brasileiros

Instituição	Estados
Polícia Militar	PA
	SE
	PB
	RS
Agentes Penitenciários	RJ
	SC
	MG
Agentes de Escolta e Vigilância Penitenciária (AEPV)	SP
Vigilância integrada (PM e Agentes Penitenciários)	MS

Fonte: Castro (2017)

Com a preocupação evidente de não mais sobrecarregar os policiais militares da ativa, na atividade de vigilância das guaritas, o Governo do Estado de Sergipe lançou mão deste atrativo, concedendo aos policiais militares aposentados o retorno da gratificação de auxílio alimentação, via de regra, pago apenas aos servidores da ativa.

Passando para a esfera federal, o Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN, que possui sua atuação regulada pelo Decreto Federal nº. 6.049 de 27 de fevereiro de 2007, é responsável pela administração de quatro penitenciárias

federais, localizadas nos Estados do Rio Grande do Norte, Rondônia, Mato Grosso do Sul e Paraná.

O DEPEN, vinculado ao então Ministério da Justiça, possui apenas uma categoria profissional que desempenha as funções operacionais dentro do Sistema Penitenciário Federal: os Agentes Penitenciários Federais. Desse modo, recaem sobre esta categoria todas as atribuições de movimentação e controle de presos, incluindo a custódia, a segurança externa e a vigilância em guaritas das unidades prisionais.

O supramencionado decreto, de modo sutil, identifica a diferença entre segurança externa e vigilância nas guaritas, deixando claro que uma atividade não se confunde com a outra, ao mesmo tempo em que define a competência dos agentes penitenciários para o cumprimento dessas duas atividades distintas.

Art. 6. O estabelecimento penal federal tem as seguintes características:

I - destinação a presos provisórios e condenados em regime fechado;

II - capacidade para até duzentos e oito presos;

III - segurança externa e guaritas de responsabilidade dos Agentes

Penitenciários Federais (*grifo nosso*).

Até o ano de 2007, o efetivo da Força Nacional de Segurança Pública era a responsável pela realização da escolta externa de presos e pela vigilância nas guaritas das Penitenciárias Federais então existentes. Com o advento do Decreto Federal em questão, tais atribuições passaram a ser cumpridas, exclusivamente, pelos agentes penitenciários federais.

Poder constituinte e competência constitucional

Na concepção apresentada por Paulo (2011, p. 79), o poder constituinte é aquele exercido para elaborar e modificar normas constitucionais. Será, em suma, o poder que cria a Constituição de um Estado.

Sobre suas *espécies*, o poder constituinte possui, basicamente, duas formas: o *poder constituinte originário*, ou de primeiro grau, que instaura uma nova ordem jurídica, rompendo por completo com a ordem jurídica precedente. Seu objetivo fundamental é criar um novo Estado, diverso do que vigorava em decorrência da manifestação do poder constituinte anterior (LENZA, 2013, p. 199); e o *poder constituinte*

derivado, ou de segundo grau, que está inserido na Constituição e decorre de uma regra jurídica de autenticidade constitucional, portanto, conhecendo limitações constitucionais expressas e implícitas, sendo passível de controle de constitucionalidade (MORAES, 2001, p. 54). Por sua vez, o poder constituinte derivado subdivide-se em poder constituinte reformador e decorrente.

Sobre o poder constituinte derivado reformador, Paulo (2011, p. 86) afirma que:

[...] é o poder de modificar a Constituição Federal de 1988, desde que respeitadas as regras e limitações impostas pelo poder constituinte originário, podendo ser exercido pelo procedimento rígido de emenda constitucional, ou pelo procedimento simplificado de revisão constitucional.

Quanto ao poder constituinte derivado decorrente, de acordo com Moraes (2001, p. 55):

[...] consiste na possibilidade que os Estados-membros têm, em virtude de sua autonomia político-administrativa, de se auto-organizarem por meio de suas respectivas constituições estaduais, sempre respeitando as regras limitativas estabelecidas pela Constituição Federal.

Como a pesquisa tem por foco analisar a competência constitucional da Polícia Militar no desempenho da atividade de segurança externa de estabelecimentos penais, torna-se válido também discutirmos o que a Constituição Federal e a doutrina constitucional definem como *competência*.

A Constituição Federal de 1988, objetivando um equilíbrio entre seus entes federados, estabeleceu poderes da União (arts. 21 e 22), atribuiu poderes remanescentes aos Estados (arts. 25, §1º), definiu claramente os poderes dos Mu-

nícipios (art. 30), estabeleceu a possibilidade de delegação (art. 22, parágrafo único), além das áreas de atuação paralela (art. 23) ou condominial (art. 24).

As competências administrativas definem a área de atuação político-administrativa do ente federado. São competências que dizem respeito a atuações práticas, para a execução de tarefas (PAULO, 2011, p. 340), a exemplo da definição de competência exclusiva da União para autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico (CF, art. 21, VI), assim como a competência comum a todos os entes federados para cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência (CF, art. 23, II).

As competências legislativas atribuem poder para estabelecer normas sobre as respectivas matérias. Dizem respeito apenas à elaboração dessas normas reguladoras (LENZA, 2013, p. 460), a exemplo da competência privativa da União para legislar sobre as normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares (CF, art. 22, XXI), não significando que apenas a União possuirá Polícia Militar ou Corpos de Bombeiros Militar. Os Estados e o Distrito Federal poderão (e deverão) executar os serviços atinentes a essas corporações, no entanto, não poderão editar normas sobre aquelas matérias.

Por fim, há a competência tributária, que se refere ao poder para estipular tributos, sendo outorgada a todos os entes federativos, caso contrário, a autonomia desses entes não poderia ser garantida, se por ventura não houvesse a autonomia financeira (PAULO, 2011, p. 341). Esta competência está regulada em um capítulo pró-

prio da Constituição Federal de 1988 (Capítulo I, do Título VI).

Pelo fato da Constituição Federal definir como competência privativa da união a incumbência de legislar sobre as normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares (CF, art. 22, XXI), nos debruçaremos apenas sobre esta competência, a fim de contextualizar o tema da pesquisa com o assunto em questão.

De acordo com Paulo (2011, p. 347), o que diferencia as competências exclusivas das competências privativas da União é o fato de que as primeiras são indelegáveis, devendo a união, por força constitucional, atuar com absoluta exclusividade nos assuntos ali elencados (CF, art. 21), enquanto que nas competências privativas há a possibilidade de delegabilidade aos Estados e ao Distrito Federal, podendo estes legislar sobre questões específicas elencadas no art. 22 da Constituição Federal, desde que haja delegação por meio de lei complementar (CF, art. 22, parágrafo único). Desse modo, para aqueles assuntos que necessitam de regulamentação ou complementação normativa, desde que ocorra a aquiescência da União, firmada por lei complementar, poderão os entes federados estabelecer leis a respeito, sem, no entanto, desvirtuarem dos parâmetros principais estabelecidos pelo artigo 22 da CF/88.

Missão constitucional da Polícia Militar

As Polícias Militares brasileiras, organizadas por força do Decreto-Lei nº 667, de 02 de julho de 1969, atualmente têm suas atribuições precípuas definidas pela Carta Magna de 1988, no parágrafo 5º, do seu artigo 144³. O texto constitucional preferiu preservar a condição de força

3 Segundo o parágrafo 5º do Art. 144 da CF/1988, "às policias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública

auxiliar e reserva do Exército brasileiro⁴, a exemplo do que já era definido pelo referido Decreto-Lei, em seu primeiro artigo⁵.

Os Estados brasileiros, utilizando-se do poder constituinte derivado decorrente, incluíram em suas próprias Constituições uma gama de atribuições e competências destinadas às Polícias Militares. Percebe-se, na maioria dos casos, a intenção do constituinte estadual em preservar as duas missões precípua atribuídas pela Carta magna de 1988 às polícias militares: a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública.

Tratando sobre essas duas importantes características atribuídas por força do artigo 144, parágrafo 5º, da CF/88, não podemos nos limitar a imaginar polícia ostensiva como a simples presença física e ostensiva do policial militar, reconhecido de relance pela sua farda ou pela viatura com seus dispositivos sonoros e luminosos. Sua compreensão vai além do imaginário comum e estereotipado do policial em sua missão diária. A esse respeito, Neves (2017, p. 234) apresenta uma característica mais extensiva desse conceito: “a polícia ostensiva impõe uma elasticidade na compreensão da missão da Polícia Militar, de sorte que toda e qualquer atividade na prevenção do delito, alcançada pela ostensividade, está compreendida na expressão”.

A Polícia Militar de São Paulo, na edição do Manual básico de policiamento ostensivo da Polícia Militar – M-14-PM (1997), esclarece que a expressão polícia ostensiva “evoluiu da expressão policiamento ostensivo, ganhando dignidade constitucional com a Carta de 1988, e destinada a preservar a ordem pública”.

Compreendemos que *policiamento ostensivo* seja a forma pela qual a polícia ostensiva opera suas funções dentro da sociedade. Ele é a personificação principal da incumbência constitucional de polícia ostensiva que recai sobre as polícias militares brasileiras.

Quanto à *preservação da ordem pública*, nos valem, de igual modo, da definição colhida no Manual básico de policiamento ostensivo da Polícia Militar paulista (M-14-PM), que concilia os aspectos preventivos e repressivos dessa atribuição:

2.6 - Preservação da ordem pública: A preservação da ordem pública comporta duas fases: a primeira, em situação de normalidade, quando é assegurada mediante ações preventivas com atitudes dissuasivas e a segunda, em situação de anormalidade, estando ofendida a ordem pública, quando deverá ser restabelecida mediante ações repressivas imediatas, com atitudes de contenção (SÃO PAULO, 1997, p. 6).

De modo igualmente conciliador quanto aos aspectos preventivo e repressivo, o Manual básico de policiamento ostensivo da Polícia Militar de Minas Gerais apresenta a definição da seguinte maneira:

Preservação da ordem pública: é o exercício dinâmico do poder de polícia, no campo da Segurança Pública, manifestado por atuações predominantemente ostensivas, visando prevenir e/ou coibir eventos que alterem a Ordem Pública – os delitos – e a dissuadir e/ou reprimir os eventos

[...]” (BRASIL, 2017).

⁴ Em seu Art. 144, § 6º: “As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios” (BRASIL, 2017).

⁵ Decreto nº 667/69, art. 1º: “As Polícias Militares consideradas forças auxiliares, reserva do Exército, serão organizadas na conformidade deste Decreto-lei” (BRASIL, 1969).

que violem essa ordem para garantir sua normalidade (MINAS GERAIS, s/d).

Complementamos o entendimento acerca de preservação da ordem pública nos valendo da primorosa contribuição de Bayley (2006), o qual enumera características importantes da preservação da ordem, através dos aspectos preventivo e repressivo, sempre enfatizando o uso da força física, bem como deixando claro que tal utilização depende, exclusivamente, de autorização legal para fazê-lo:

A competência exclusiva da polícia é o uso de força física, real ou por ameaça, para afetar o comportamento. A polícia se distingue, não pelo uso real da força, mas por possuir autorização para usá-la. Uma força policial [...] possui autorização para fazer uso de força, mas é capaz de fazer muitas outras coisas também (BAYLEY, 2006, p.24).

Assis (2004, p. 31) conceituando a ordem pública “como sendo aquele estado de organização em que deve seguir a sociedade”, afirma que a razão de existência das polícias, seja civil ou militar, é a manutenção dessa ordem, através do exercício do poder de polícia, “disciplinando o tráfego, policiando eventos esportivos, sociais, prevenindo ostensivamente a ocorrência de ilícitos penais e indo à procura, de forma repressiva, daqueles que produziram a infração penal que o organismo policial não conseguiu evitar”. A ilustração das atribuições elencadas pelo autor não nos permite interpretar a atividade de vigilância de postos de segurança de guaritas de estabelecimentos penais, mesmo desempenhada por policiais militares, como sendo uma ação própria de preservação da segurança pública.

O aspecto da formação inicial recebida pelos policiais militares nas academias não pode deixar de ser levada em conta. Mello (2004, p.17), lem-

bra a falta de preparo dos policiais militares para o desempenho daquela atribuição:

A Polícia Militar segue a cartilha federal da matriz curricular para treinar seus efetivos para a segurança pública e não existe matéria específica que prepare seus homens para o sistema prisional [...]. A presença da polícia militar causa estranheza e aversão e para o preso, o policial militar é “seu inimigo” [...]. Agentes são preparados para atuar nas cadeias, policiais militares não, além do que, desvia-se a missão das Polícias Militares para serviços que não são de sua alçada.

Com isso, assevera-se a incompatibilidade da presença da polícia militar em um ambiente prisional que prioriza, pelo menos em tese, a ressocialização dos detentos.

A recepcionalidade constitucional do Decreto Federal Nº 88.777/83 (R-200)

Apesar de a Constituição Federal de 1988 ser genérica quanto às atribuições atinentes à polícia militar, o Decreto Federal nº 88.777, de 30 de setembro de 1983, atribui às polícias militares a responsabilidade pela segurança externa dos estabelecimentos penais do Estado, inclusive, definindo tal atribuição como sendo um tipo de policiamento ostensivo:

Art. 2º Para efeito do Decreto-lei nº 667, de 02 de julho de 1969 [...] e deste Regulamento, são estabelecidos os seguintes conceitos:

[...]

27) Policiamento Ostensivo - Ação policial, exclusiva das Polícias Militares em cujo emprego o homem ou a fração de tropa engajados sejam identificados de relance, quer pela farda quer pelo equipamento, ou viatura, objetivando a manutenção da ordem pública. São tipos desse policiamento, a cargo das Polícias Militares, os seguintes:

[...]

- de segurança externa dos estabelecimentos penais do Estado (BRASIL, 1983).

Da leitura acima desprendemos o entendimento de que essa incumbência é recepcionada pela Constituição Federal de 1988. Uma ratificação do entendimento de que a segurança externa dos estabelecimentos penais pode figurar como um tipo de policiamento ostensivo pode ser verificada em assertiva contida no §7º do Artigo 144 da nossa *lex mater*:

§ 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades (BRASIL, 2017).

A respeito da recepionalidade das leis infraconstitucionais, Santos (2012), ao citar o Ministro Gilmar Mendes, lembra o seguinte:

Por isso se entende que aquelas normas anteriores à Constituição, que são com ela compatíveis no seu conteúdo, continuam em vigor. Diz-se que, nesse caso, opera o fenômeno da recepção, que corresponde a uma revalidação das normas que não desafiam, materialmente, a nova Constituição.

Complementando o entendimento sobre o assunto, Alcântara (2011) apresenta o seguinte raciocínio:

[...] vamos pensar que algumas normas anteriores à nova Constituição podem ter compatibilidade com a mesma. É tolo pensar que o Poder Constituinte, por ser inicialmente absoluto, iria anular tais normas e editar outras semelhantes simplesmente para ratificar seu poder absoluto.

No caso específico da atuação das polícias militares nas guardas externas dos presídios,

como ainda não há nenhuma legislação contemporânea que redefina ou faça qualquer supressão à atribuição contida no Decreto Federal em analogia, o mesmo continua vigendo, permitindo que os Estados da Federação utilizem as Polícias Militares na execução da segurança externa das unidades prisionais.

Desse modo, quando os Estados prevêm, através de suas Constituições Estaduais, ou através de leis orgânicas, a missão de cuidar da segurança externa dos estabelecimentos penais pelas Polícias Militares, estão apenas ratificando o entendimento vigente no Decreto Federal nº 88.777/83, recepcionado pela Constituição Federal de 1988.

Entendemos haver, apenas, a falha reiterada por parte da maioria dos Estados brasileiros, em não regulamentar o modo pelo qual a polícia militar deve realizar a segurança externa das casas penais, o que vem ocasionando, por décadas, a interpretação equivocada de que esta atribuição pode ser caracterizada pela vigilância interna executada nas guaritas e muralhas daqueles estabelecimentos.

A atuação da Polícia Militar no sistema penitenciário de Roraima

Através do Comando de Policiamento da Capital - CPC, a Polícia Militar de Roraima exerce as atribuições de vigilância das muralhas e guaritas das unidades prisionais daquele Estado. Os impactos causados na preservação da ordem pública decorrentes dessa utilização são bem perceptíveis.

Diariamente, levando-se em conta apenas os dois maiores estabelecimentos penais da capital roraimense (a Penitenciária Agrícola do Monte Cristo e a Cadeia Pública de Boa Vista), além do Centro Socioeducativo, responsável pela custódia de adolescentes infratores, o efetivo po-

lial militar lançado nas vigilâncias das guaritas e muralhas é de 33 policiais por jornada de serviço (plantão de 24 horas de serviço ininterrupto), distribuídos em 11 postos de serviço. A missão desses policiais militares é bem específica: impedir fugas de presos.

Além da vigilância das guaritas e muralhas, há também a cobertura do policiamento externo, desenvolvido nas áreas adjacentes a essas unidades prisionais, onde são lançados, diariamente, 16 policiais militares em quatro equipes motorizadas, cuja função é oferecer uma primeira resposta no caso de tentativa de arremesso de substâncias ou produtos ilícitos para o interior dos estabelecimentos, e uma resposta mediata para a captura de presos, caso o policiamento das guaritas não impeça as fugas.

A quantidade acima mencionada de policiais militares empregados, diariamente, na vigilância das guaritas e muralhas das unidades prisionais seria suficiente para efetivar seis equipes de policiamento motorizado, em viaturas e/ou motocicletas, que atenderiam a dezoito bairros da capital, e beneficiariam uma população de aproximadamente cem mil habitantes, caso estes policiais descessem das guaritas das prisões e passassem a desempenhar suas missões nas viaturas, no efetivo combate ao crime e à violência das ruas, realizando a essência da missão constitucional de polícia ostensiva e preservação da ordem pública.

Considerações finais

Foi evidentemente demonstrado que a atividade de policiamento ostensivo desenvolvida pela polícia militar deve ser desempenhada em prol de sua missão constitucional, e que a atribuição de vigilância das muralhas e guaritas de estabelecimentos penais não corresponde ao que verdadeiramente seja vigilância externa, constituindo-se em algo, tecnicamente, deturpador de

sua atribuição precípua.

Constatamos que nem todos os Estados brasileiros entendem ser dever e missão de suas polícias militares a execução da vigilância em guaritas e muralhas e que por esse motivo utilizam outras categorias profissionais para essa atividade. Em contrapartida, os Estados que empregam os policiais militares em tal atividade, assim o fazem por uma interpretação equivocada e limitada quanto à atribuição prevista no Decreto Federal Nº 88.777/83, que trata da atuação das polícias militares na segurança externa de estabelecimentos penais dos Estados, atribuição que entendemos se tratar de ação de vigilância ininterrupta nas áreas adjacentes às unidades prisionais, através do processo de policiamento motorizado ou montado, no objetivo de se coibir a entrada de ilícitos, o arrebatamento e a fuga de presos e suas imediatas capturas, nesses casos.

Outro ponto conclusivo, diz respeito à ausência de perfil dos policiais militares para a tarefa de “vigiar” presos que se encontram custodiados nas cadeias brasileiras. Podemos afirmar que as matrizes curriculares dos cursos de formação de praças da Polícia Militar não contemplam matérias que objetivem a habilitação do policial nos serviços de vigilância de guaritas e muralhas do sistema penitenciário.

O desempenho da segurança externa dos estabelecimentos penais, de modo coerente e inquestionavelmente restrito às adjacências extramuros, além de cumprir fidedignamente com a missão constitucional atribuída às Polícias Militares, preserva a garantia prevista no artigo 6º da Constituição Federal, que elenca a segurança como um dos direitos sociais do cidadão brasileiro, uma vez que permitirá ao policial militar descer das muralhas e guaritas para desempenhar o policiamento preventivo nas ruas.

Referências Bibliográficas

ALCÂNTARA, Guilherme. **Fenômenos do poder constituinte**, 2017. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/6378/Fenomenos-do-Poder-Constituinte>>. Acesso em 12 jan. 2017.

ASSIS, Jorge Cesar de. **Lições de direito para a atividade policial militar**. Juruá Editora, 2004.

BAYLEY, David H. **Padrões de Policiamento: uma análise internacional comparativa**. Edusp, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 20 ago. 2017.

_____. **Decreto-Lei nº 667, de 02 de julho de 1969**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0667.htm>. Acesso em: 14 dez. 2016.

_____. **Decreto Federal nº. 6.049 de 27 de fevereiro de 2007**. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2007/decreto-6049-27-fevereiro-2007-551534-publicacaooriginal-68063-pe.html>>. Acesso em 01 fev. 2017.

_____. **Decreto No 88.777, de 30 de Setembro de 1983**. Aprova o regulamento para as policias militares e corpos de bombeiros militares (R-200). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d88777.htm> Acesso em 14 out. 2017.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. Editora Saraiva, 2013.

NEVES, Cícero Robson Coimbra. **Manual de direito processual penal militar**. Editora Saraiva, 2017.

MATO GROSSO DO SUL. **Constituição Estadual**. Disponível em: <<https://www.tjms.jus.br/webfiles/producao/SPGE/revista/20161213172729.pdf>>. Acesso em 15 set. 2006.

MELLO, Vanadir Dellalibera de. **O desvio de função da polícia militar frente à lei estadual nº. 13.666/02 na 2ª Companhia PM do 1º Batalhão em Ponta Grossa/Paraná**, 2004. Disponível em: <<http://tconline.utp.br/media/tcc/2015/12.pdf>>. Acesso em 28 out. 2017.

MINAS GERAIS. **Manual Básico de Policiamento Oensivo**. Belo Horizonte, Parque gráfico do CSM/Int, s/d.

MINAS GERAIS. **Lei n.º 14.695 de 30 de julho de 2003**. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=Lei&num=14695&ano=2003>>. Acesso em 03 fev. 2017.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. Atlas, 2001.

PARÁ. **Lei Complementar nº 053, de 07 de fevereiro de 2006**. Disponível em: <<http://www.pm.pa.gov.br/sites/default/files/files/LOB.pdf>>. Acesso em 17 dez. 2017.

PARAÍBA. **Lei Complementar nº 87, de 02 de dezembro de 2008**. Disponível em <http://www.pm.pb.gov.br/arquivos/legislacao/Leis_Complementares/2008_dispoe_sobre_a_organizacao_estrutural_e_funcional_da_policia_militar_do_estado_da_paraiba_e_da_outras_providencias_.pdf>.

PAULO, Vicente. **Direito constitucional descomplicado**. Forense, 2011.

RIO DE JANEIRO. **Lei nº 4583, de 25 de julho de 2005**. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/c8aa0900025feef6032564ec0060dfff/ca2b5fd0bb39eee28325704c006731e6?OpenDocument>>. Acesso em: 13 jan. 2017.

RIO GRANDE DO SUL. **Constituição Estadual**. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70451/CE_RioGrandedoSul.pdf?sequencia=4>. Acesso em 14 out. 2016.

RORAIMA. **Constituição Estadual**. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70439/CE_Roraima.pdf?sequence=11>. Acesso em 02 nov. 2016.

SANTA CATARINA. **Lei complementar nº 675, de 3 de junho de 2016**. Disponível em: <<http://server03.pge.sc.gov.br/LEGISLACAOESTADUAL/2016/000675-010-0-2016-001.HTM>>. Acesso em 22 jan. 2017.

SANTOS, José Alexandre dos. **Teoria da recepção constitucional e a nova ordem social**. Disponível em: <https://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=7532>. Acesso em 17 mar. 2017.

SÃO PAULO. **Manual básico de policiamento ostensivo da Polícia Militar – M-14-PM**, 1997. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/217155539/M-14-PM-Manual-Basico-de-Policiamento-ostensivo>>. Acesso em: 28 nov. 2017.

SÃO PAULO. **Lei Complementar nº 898, de 13/07/2001**. Disponível em: <http://www.sap.sp.gov.br/download_files/pdf_files/drhu/leis/aevp/aevp_898_01.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2017.

SERGIPE. **Decreto nº 30.471, de 13 de janeiro de 2017**. Disponível em: <https://sistemas.mpse.mp.br/2.0/PublicDoc//PublicacaoDocumento/Abriir-Documento.aspx?cd_documento=48511>. Acesso em: 30 nov. 2016.





ISSN 1981-1659