

SEGURANÇA PÚBLICA E POLÍCIAS MILITARES

* Diogo de Figueiredo Moreira Neto

1. SEGURANÇA

A segurança é uma de nossas necessidades inatas, nascida nos arcos animais do instinto de conservação, desenvolvida porém, em sua milenar ascensão cultural, em múltiplos aspectos que comprometem toda a vida humana.

O meio físico sempre apresentou tremendos desafios à sobrevivência e, hoje mesmo, quando a Ciência e a Tecnologia nos cercam e nos protegem constantemente, ainda somos espantosamente vulneráveis aos flagelos da natureza e às enfermidades.

Por outro lado, o meio social, em permanente processo de densificação e cada vez mais complexo, passou a ser a principal fonte de insegurança da espécie. Conquistamos o planeta, estamos conquistando o espaço, mas não conseguimos conquistar a segurança da convivência entre nós mesmos.

Paradoxal, assim, esta espécie de "Homo Sapiens", que quanto mais se assegura na natureza, menos se assegura na convivência; que quanto mais expande sua civilização, mais vulnerável se torna a si mesma.

Hoje, o estudo da segurança, em seus diversos aspectos, ocupa várias disciplinas, a começar pela Antropologia, prosseguindo com a Sociologia e a Psicologia e terminando com a Política, a Estratégia e o Direito: as três ciências do Poder. Guardam, assim, Poder e Segurança, relações constantes entre si.

A *Política* se ocupa do poder como energia que move a sociedade — a ela cabe estudá-lo concomitantemente, como razão de insegurança e fator de segurança.

* Diogo de Figueiredo Moreira Neto — Procurador do Estado do Rio de Janeiro — Professor titular de Direito Administrativo da Faculdade de Direito Cândido Mendes — RJ.

A *Estratégia* se ocupa do poder como meio para atingir objetivos — a ela cabe estudá-lo como um instrumento de trabalho para obter-se a segurança.

O *Direito* se ocupa do poder como fenômeno social que deve ser disciplinado e canalizado através de regras de convivência — a ela cabe estudá-lo como matéria-prima da norma, a sua própria idéia, como diz BURDEAU, para realizar o valor segurança.

Por outro lado, a segurança, por suas dimensões e complexidade, veio a repartir-se em áreas específicas que se sistematizam, segundo diversos critérios.

Hoje distingüimos, desde logo, a *segurança institucional* da *segurança individual*.

De um lado, a permanência e a estabilidade das *instituições* passou a ser essencial para o progresso pacífico da humanidade, distribuída em nações organizadas politicamente.

Demanda-se, assim, proteção institucional, tanto a nível internacional — entre as nações — e falamos de *segurança internacional* —, quanto a nível nacional — dentro das nações — e falamos em *segurança nacional*.

A segurança nacional, por seu turno, conforme a orientação das razões de insegurança, desdobra-se em segurança externa e segurança interna.

Mas, enquanto essa diversificação ocorria com a segurança institucional, por outro lado, a velhíssima segurança individual, atinente às pessoas e suas projeções pessoais, também se desdobrava em dezenas de novas facetas especiais e específicas, para cobrir aspectos críticos como saúde, viação, indústria, comércio, profissões, meio ambiente e outros. Por se referirem todos ao público, destinatário da garantia, receberam a denominação genérica de *segurança pública*.

2. SEGURANÇA E DIREITO

Cabe ao estado contemporâneo propiciar a segurança exigida pela nação, sob seu duplo aspecto: a das instituições e a dos indivíduos; no Estado-de-direito, essas atividades se sujeitam não ao arbítrio e ao casuismo, mas à lei.

No que respeita à segurança pública, o estado *atua juridicamente* na sua vertente *normativa*: estabelecendo as leis que a disciplinarão; na sua vertente *jurisdicional*: aplicando a lei aos casos contenciosos e, em especial, impondo a pena criminal; e na sua vertente *administrativa*: aplicando a lei, discricionária e executoriamente, para restabelecer a ordem violada.

É a esta terceira atuação — administrativa — que se denomina *atividade de polícia de segurança pública*, para o exercício da qual exerce o Estado, o *poder de polícia administrativa*.

O conceito de *poder de polícia*, embora seu étimo nos lembre a *polis* grega e seu derivado *polícia*, que por toda Antigüidade e Idade Média foi

um sinônimo de administração, é fruto da evolução jurisprudencial do direito norte-americano e das construções doutrinárias dos administrativistas europeus.

Hoje, com a evolução alcançada pela Ciência do Direito neste século, podemos definir o Poder de Polícia como a atividade administrativa do Estado que tem por fim limitar e condicionar o exercício das liberdades e direitos individuais, visando assegurar, em nível capaz de preservar a ordem pública, o atendimento de valores mínimos da convivência social.

Esta prerrogativa, esta espécie de poder do Estado que se exerce pela via administrativa, de definir oportunidade, conveniência e meios a empregar sob considerações casuísticas, se denomina *discricionariedade*. Não se pode confundi-la com arbitrariedade; são até mesmo inconciliáveis, pois enquanto a discricionariedade é legal, dá-se nos limites estabelecidos pela lei, a arbitrariedade se exerce fora da lei ou contra ela.

Por outro lado, para que a Administração possa lograr a consecução dos fins que lhe são cometidos, é necessário que ela possa agir direta e imediatamente sobre pessoas, bens e direitos, dispensada de recorrer ao prévio accertamento da legalidade de seus atos perante o Poder Judiciário, embora, como sabemos, seja este o responsável último pelas garantias constitucionais da incolumidade da pessoa humana, de intangibilidade da propriedade e do gozo de direitos individuais. A esta prerrogativa se denomina de *executoriedade*.

Outra vez é necessário um *caveat*: essa executoriedade, que é um exercício legal do poder administrativo, poderá configurar uma arbitrariedade, se vier a ser exercida nos casos em que a lei reservou expressamente a *prévia tutela* ao Judiciário. Nestes casos, de certa forma o Poder Judiciário co-participa da atividade administrativa conferindo-lhe a chancela de legalidade, como ocorre com os institutos de desapropriação, da execução fiscal ou da dissolução de sociedades ilícitas, como exemplos.

Estes três conceitos: o de *Poder de Polícia*, com seus instrumentos, a discricionariedade e a executoriedade, são o tripé do Direito Administrativo da Segurança Pública.

3. POLÍCIA ADMINISTRATIVA E POLÍCIA JUDICIÁRIA

A este ponto costumamos introduzir a diferenciação que, por certo, se impõe diante do modelo jurídico-político nacional: entre Polícia Administrativa e Polícia Judiciária.

Embora a Polícia Judiciária se localize na estrutura administrativa, embora empregue, também, meios administrativos, embora concorra, também, para segurança pública, as semelhanças são superficiais e as distinções são profundas.

Embora localizada na estrutura administrativa, a Polícia Judiciária, como o nome o indica, é órgão auxiliar e preparatório da ação do Poder Judiciário. À Polícia Judiciária não cabe aplicar a repressão penal no campo da

segurança pública: esta repressão é reserva do Poder Judiciário; o que lhe cabe são as providências administrativas para apresentar os responsáveis pelas violações criminais à justiça.

Embora empregue, nessas providências, meios administrativos, não o faz como um fim em si mesmo, mas como preparação da atuação repressiva do Poder Judiciário, que se faz com submissão às regras do Processo.

Finalmente, embora concorra para a segurança pública, pelo efeito que produz a detenção dos criminosos e sua apresentação à barra dos Tribunais sobre a criminalidade, a destinação da Polícia Judiciária não é a manutenção direta e imediata das condições gerais da segurança pública — que é a ordem pública. Em outros termos: a Polícia Judiciária não se destina à manutenção da ordem pública.

Observe-se, de importância, que o poder repressivo do Estado contra a perturbação da ordem deve *se esgotar* na ação, discricionária e executória, da Polícia Administrativa, enquanto que o poder repressivo do Estado não *se esgota* na ação da Polícia Judiciária, embora empregue meios discricionários e executórios, porque sua intervenção é meramente preparatória da repressão judiciária, atuando sobre os responsáveis pelos atos perturbatórios tipificados como conduta punível, apenas no indispensável para identificá-los, capturá-los e apresentá-los à barra dos tribunais.

Estas observações põem em evidência um aspecto bastante interessante: a Polícia Administrativa é *preponderantemente preventiva* e excepcionalmente repressiva; sua maneira normal de atuar é a prevenção — *evitar* a perturbação é o que ela visa. A Polícia Judiciária, embora possa usar de meios coercitivos para averiguação dos delitos e captura dos delinquentes, não é preventiva nem repressiva, mas *preparatória* da repressão criminal.

Também neste sentido é a lição de MARCELLO CAETANO: uma vez ocorrido o que ele denomina de *dano social*, expressão propositadamente ampla para abarcar as miríades de formas de perturbação da ordem pública, “importa em atalhar de modo a restringi-lo sem o deixar ampliar” — isto seria a Polícia Administrativa. “Por outro lado”, prossegue o Mestre, “se o caso do dano consistir na violação de uma norma penal, a impunidade do violador constituirá a confissão pública da ineficácia da lei e um incentivo a novas violações: há que intervir para investigar os termos em que se verificou a infração e descobrir o infrator, de modo a habilitar o Ministério Público a perseguir o responsável perante os tribunais. *Este é o ramo de polícia chamado Polícia Judiciária* que é o exercício do constrangimento executório para reprimir a violação da ordem.

4. ORDEM PÚBLICA

Antes de localizarmos as Polícias Militares neste quadro de Direito Administrativo da Segurança Pública, detenhamo-nos um pouco sobre o *valor garantido*: a Ordem Pública.

É conveniente fazê-lo por dois motivos: primeiro, pela *importância* do conceito que, como se sabe, vem mencionado expressamente no texto consti-

tucional ao estabelecer a missão das Polícias Militares (Art. 13, § 4.º) e, segundo, pela *dificuldade tradicional de precisá-lo*, fato reconhecido sem rebouços pela doutrina nacional e estrangeira, o que causa dificuldades e perplexidades aos executores e intérpretes.

Em recente Seminário sobre Direito Administrativo da Segurança Pública, patrocinado pela Polícia Militar do Rio de Janeiro, um grupo de administrativistas de alto nível, com os quais tive oportunidade de trabalhar, realizou um esforço doutrinário para precisar este escorregadio conceito. Não me recordo de esforço precedente desta natureza.

Confundida de um lado, com a ordem jurídica e, de outro, com a ordem nas ruas, o escorregadio conceito de ordem pública mereceu exaustivos debates, nos quais foi justamente criticada sua cristalização em texto legal, como o fez o Decreto n.º 88.777, de 30 de setembro de 1983, no Artigo 2.º, § 21.

Com efeito, como conceito doutrinário, que é e deve ser, sua redução a um texto legal só pode limitá-lo e comprometê-lo. Por outro lado, embora toda violação à ordem jurídica possa caracterizar-se como uma violação à ordem pública, a recíproca não é verdadeira, o que demonstra que este conceito tem matizes meta-jurídicos que, não obstante, se referem a vigências sociais essenciais à convivência harmoniosa e pacífica, como o são a *moral* e os *costumes*.

Sob essas condições, oferecemos ao plenário, naquela ocasião, um conceito sintético que parece conter o essencial:

Ordem Pública, objeto da Segurança Pública, é a situação de convivência pacífica e harmoniosa da população, fundada nos princípios éticos vigentes na sociedade.

Ao declará-lo objeto da Segurança Pública, faz-se a vinculação *operativa*.

Dizendo-a uma *situação*, sublinha-se que ela é um *fato* e não uma norma.

A referência à *convivência pacífica e harmoniosa* se dirige à exclusão da violência, do terror, da intimidação e dos antagonismos capazes de romper a situação desejada.

Por fim, a menção aos *princípios éticos*, vincula a situação, a ser mantida ou recuperada, às vigências éticas *e que não é, de nenhum modo, uma atividade repressiva: a repressão dos crimes compete aos tribunais*". (In Princípios Fundamentais do Direito Administrativo, Forense, 1977, página 342 — n/grifo).

5. SEGURANÇA PÚBLICA

Estamos, portanto, em condições de examinar o conceito de *segurança pública*.

Dizer que alguém ou algo estão *seguros*, equivale a afirmar que estão *garantidos* contra o que, possível e provavelmente, possa lhes oferecer um *risco*.

Como está sempre referida a natureza do risco, a segurança é sempre *relativa*, obtida por aproximação, jamais absoluta.

Estão implícitos na segurança — gênero, os seguintes elementos:

- O valor garantido (o quê)
- O autor da garantia (quem)
- O risco (contra o quê)
- A modalidade de poder — Fator de garantia (com o quê)

Na *Segurança Pública* — espécie, esses elementos assim se apresentam qualificados:

— *O valor garantido:*

É a convivência pacífica e harmoniosa, que exclui a violência nas relações sociais: é a *Ordem Pública*.

— *O autor da garantia:*

Com o monopólio do uso de força nas sociedades organizadas, é o *Estado* que toma a si a responsabilidade de proporcionar a garantia da Ordem Pública. Esta responsabilidade, todavia, não é excludente.

— *O risco:*

O risco é o anti-valor; a perturbação potencial ou efetiva da Ordem Pública causada pelos seus perturbadores, sejam ou não tipificados penalmente.

— *O Fator de Garantia* (Modalidade de Poder Garantidor)

É o meio empregado para evitar, reduzir ou eventualmente eliminar o risco. Na Segurança Pública, o Estado atua pelo poder de polícia, exercitado em suas quatro modalidades da ação: a *ordem de polícia*, geralmente um comando negativo; o *consentimento de polícia*, que subordina certas atividades a um controle prévio; a *fiscalização de polícia*, que se dá para verificar o cumprimento das ordens ou a observância das condições do consentimento e a sanção de polícia da Sociedade: o direito, o costume e a moral.

É a manutenção dessa ordem pública, tão importante numa sociedade, que se comete, no dispositivo constitucional mencionado, às Polícias Militares. Nada mais precisaria ser dito para realçar a importância de sua missão e a necessidade de um permanente e cuidadoso estudo do travejamento jurídico de sua atividade.

6. POLÍCIAS MILITARES

Embora precipuamente voltadas à Segurança Pública, têm ainda as Polícias Militares outra missão não menos importante, não obstante eventual, no campo da *Segurança Interna*, precedendo ao emprego das forças federais.

Esta *dupla* missão, todavia, tem sido mal interpretada e, por vezes distorcida. O longo período autoritário, do qual recentemente emergimos, enfatizou-lhes seu papel auxiliar na segurança interna, mas descurou para um segundo plano, sua precípua atribuição de mantenedoras da segurança pública.

Em consequência, as Polícias Militares mantiveram-se demasiadamente *militares* e apoucamente *policiais*. De certo modo, o adjetivo passou a ser mais importante que o substantivo e a própria denominação a desservir a instituição, na medida em que a dissociava do valor civil tutelado: a Segurança Pública.

Está claro que esta distorção, que se compôs e se acumulou durante vinte anos, afetou o caráter da instituição e acabou por atrasar seu processo de modernização policial. As sérias demandas da segurança pública avolumaram-se, complexificaram-se, sem correspondente compensação por parte das forças policiais. Acresça-se, a este quadro, a recessão e as deficiências da formação cívica do brasileiro, e já teremos identificadas algumas das razões que tanto aguçaram os problemas da segurança pública e da criminalidade em nosso País, tornando-as, possivelmente, a maior preocupação dos dias que correm.

Não basta que a Constituição cometa às forças policiais milicianas estaduais a missão preventiva e dissuasória do policiamento ostensivo; o cumprimento desta essencial missão só se completa com a adoção de instrumento de prevenção administrativa organizada, notadamente em lugares públicos e eventos de massa, e com a atribuição de competência cartorária para a lavratura de flagrantes e abertura de inquéritos policiais, diretamente vinculada ao Poder Judiciário que, se for o caso, poderá deslocar o inquérito à Polícia Judiciária para prosseguir com investigações e atividades técnicas. O que não se pode entender é a ruptura do procedimento policial integral que hoje ocorre com a sucessiva atuação de duas polícias — a militar e a civil — não raro com perda de eficiência e grave comprometimento do interesse da segurança pública. A redundante sucessividade *necessária* da atuação de duas polícias nos casos em que apenas uma seria suficiente para apresentar ao Juiz o evento criminal comprovado e o indiciado, aí está a reclamar racionalidade no uso dos escassos meios de que dispomos. Acredito que apenas o Poder Judiciário e o Ministério Público deveriam acionar os meios Técnicos da Polícia Judiciária evitando, como vem ocorrendo, que a atual Polícia Civil perca grande parte, senão o melhor de sua eficácia, *duplicando tarefas já cumpridas* e se superpondo em ações de policiamento preventivo estranhas à razão de ser de sua existência que é a apuração dos crimes.

Claro está que esta sugestão, *que pode ser adolada simplesmente por decisão e legislação estadual*, não compromete o desiderato de um aperfeiçoamento, ainda maior, que se poderia lograr com a introdução do *Juizado de Instrução*, substituindo a instituição obsoleta e autocrática do inquérito policial inquisitorial, em que a proteção judicial devida ao cidadão é confiada a uma autoridade administrativa — o delegado de polícia. O processo contraditório é cerceado exatamente nos momentos mais críticos de formação da culpa, pois o promotor e o advogado não têm senão eventual e oblíquo acesso ao que se passa nas delegacias.

Este procedimento anacrônico, que contraria os princípios constitucionais e a doutrina liberal do Estado brasileiro, tem-se prestado às práticas da corrupção, à desmoralização da polícia, à impunidade dos culpados e ao

descrédito da Justiça; urge revê-lo acima de paixões e de interesses de classe. Mas o tema patriótico do Juizado de Instrução é complexo e necessita de amplo debate: seria assunto de outra aula inaugural — espero que algum dia possamos apresentá-lo, não como uma tese, mas como uma realidade institucional. Coerente com ela e de certo modo preparatoriamente, a providência antes mencionada de abrir-se competência cartorária para as Polícias Militares, seria, a meu ver, um imenso passo adiante no empenho — que hoje tanto se nos exige a opinião pública — de aperfeiçoar os antiquados procedimentos de segurança pública.

Com esta mensagem — e com esta esperança — quero lembrar, à guisa de conclusão, a lição secular de FRANCIS BACON para quem nada havia a estranhar, na época, no atraso das Ciências Sociais relativamente ao avanço das Ciências Naturais, pois o progresso só é possível quando se haja corretamente fixado os objetivos a que se quer chegar.

Aí está uma sábia advertência, tão válida hoje como então: a segurança pública é o objetivo e não a disputa mesquinha e subalterna de posições, competências, atribuições e prerrogativas que, embora não possam ser um fim em si mesma, acabam influenciando nas decisões e comprometendo os resultados. Perdendo de vista o objetivo, emaranhamo-nos nos instrumentos.

Aos senhores, os soldados da segurança pública, deixo-lhes — em boas mãos por certo — estas meditações na abertura de seu ano letivo. Vivemos um momento de mudanças institucionais e, numa democracia que queremos constituir neste País, o debate é imprescindível. Será muito bom que dentro das instituições de ensino profissional especializado da segurança pública fomentem-se o debate, firmem-se as convicções, temperadas pela experiência das ruas e, sobretudo, reforçado pelo acendrado propósito, que sabemos existir, de bem servir a este País, proporcionando-lhe este precioso valor, a condição primacial do *progresso*, que é a ordem.

Palestra proferida por ocasião da aula inaugural para o Curso Superior de Polícia da PMERJ em 1984.