

O PROFISSIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA E O "SENSE DE LEGALIDADE" *

MAJ PM LÚCIO EMÍLIO DO ESPÍRITO SANTO
Adjunto da Seção de Legislação

Resumo: O Autor desenvolve o princípio segundo o qual o "senso de legalidade" não é uma capacidade inata, mas adquirida. Ressalta que se manifesta na própria conduta, nas exigências em relação à conduta alheia e na produção de informação, formando um todo indivisível. Estabelece relações entre a atividade policial-militar e o Direito, demonstrando que a missão da Polícia Militar está radicalmente ligada a ele.

1 DO OBJETO

Este artigo aborda o "senso de legalidade", enquanto condição para o exercício de função no Estado-Maior de qualquer nível e instrumento de trabalho do profissional de segurança pública.

É um objeto abstrato, isto é, não está na experiência sensível, não ocupa lugar no espaço, assim como uma mesa ou uma cadeira. É uma consciência, uma metodologia de trabalho, uma habilidade e, até mesmo, uma forma de ver as coisas, uma "visão de mundo".

A palavra "senso" significa "juízo claro", "ato de raciocinar".

O vocábulo "legalidade" diz respeito à lei, "qualidade ou estado de legal", "de conformidade com a lei".

Por "senso de legalidade" deve-se entender, portanto, "capacidade de ajuizar sobre a legalidade de algo", "habilidade para perceber se algo possui conformidade com a lei".

2 DE COMO SE MANIFESTA O "SENSE DE LEGALIDADE"

O "senso de legalidade" não é uma capacidade inata, mas aprendida. É uma questão cultural. Não emprego a palavra "cultura" no sentido de "erudição" ou outro equivalente, mas no sentido de objeto criado

* Palestra proferida no Encontro de Chefes de Seção de Pessoal da Polícia Militar, em Pirapora.

pela experiência humana. Não sendo alguma coisa que o homem nasce sabendo ou já possuindo, o "senso de legalidade" tem que ser aprendido. Há os que o aprendem e há aqueles que sequer sabem que ele existe.

O militar manifesta o seu "senso de legalidade":

- na própria conduta;
- na exigência da conduta alheia;
- na produção de informações.

Somente para fins de estudo é que esses momentos de manifestação do "senso de legalidade" podem ser divididos. Na verdade, formam um todo indivisível: não se concebe um militar que manifesta "senso de legalidade" na própria conduta e não o manifeste na exigência ou julgamento da conduta alheia. Normalmente, quando o militar é incapaz de perceber a legalidade de seus próprios atos, também é incapaz de exigir isso dos outros. Se não tem habilidade para exigir a legalidade, também se mostrará incapaz de emitir juízo sobre a legalidade da conduta alheia.

O "senso de legalidade" é um instrumento de trabalho de todo e qualquer profissional de segurança pública. Deve presidir todos os seus atos, deve inspirar sua conduta, qualquer que seja a unidade em que trabalhe, qualquer que seja o posto ou graduação.

Quando os integrantes de uma Corporação não o possuem na medida adequada, pode-se dizer que a sociedade está totalmente desprotegida, e mais, corre o risco de se ver agredida por aqueles que a deviam proteger e socorrer. É o que transparece das manchetes abaixo:

"Ainda há torturadores?" ESP 08/05/90, RPN nº 18/90.

"Prisão para policiais de SP está superlotada". ESP 22/04/90, RPN nº 17/90.

"Vítimas de Polícia não acreditam em punições". FSP 15/04/90, RPN nº 16/90.

"Polícia paulista muda para evitar abusos". O Globo, 08/04/90, RPN nº 16/90.

"Em Minas, sádicos contra inocentes". O Globo, 27/05/90,

"Mulher fuzilada por policiais ao ser confundida com marginal" 25/05/90, RPN nº 21/90.

"Relatório diz que polícias fazem seqüestros no Rio". ESP 03/06/90, RPN nº 22/90.

"Quartéis da PM é aqui que a violência nasce". Jornal da Tarde, 12/06/90, RPN nº 23/90.

"Chame o ladrão". FSP 06/06/90, RPN nº 23/90.

a) Senso de legalidade e conduta pessoal

A primeira manifestação do "senso de legalidade" do profissional de segurança pública refere-se à conduta pessoal. A expectativa é de

que o militar corresponda, em suas atitudes, ao que a lei exige de todos os cidadãos e, *a fortiori*, daqueles que se incumbem da preservação da ordem pública. A obediência à lei não é uma deferência, mas uma obrigação a que não pode faltar aquele que assumiu o compromisso de se dedicar à causa da segurança pública.

Para que alguém possa pautar a própria conduta conforme a lei são necessárias algumas convicções e condições.

1) Convicções

Em primeiro lugar, é preciso alcançar uma compreensão nítida do fenômeno jurídico, enquanto

- pressuposto da vida em sociedade;
- fonte de legitimidade da Polícia Militar e dos atos de seus integrantes;
- razão de ser da Polícia Militar.

a) O Direito como pressuposto da vida em sociedade

O Direito não é algo que surge acidentalmente na vida humana, mas um fenômeno essencialmente ligado à necessidade de tornar seguras e previsíveis as relações sociais. Como força ordenadora, atua em sentido contrário ao caos, à anarquia, ao império do mais forte, à barbárie. É signo de segurança e justiça. Fora do Direito seria impossível ao homem vencer o "estado de natureza" e alcançar seu pleno desenvolvimento como ser social.

O "senso de legalidade" está, portanto, umbelicalmente ligado à idéia de que o Direito é imprescindível à vida humana, e cada ação ou omissão que o contrarie é um recuo ao estado de barbárie.

Eis o que diz, a respeito, o eminente jurista Paulo Nader: ¹

"Cenário de lutas, alegrias e sofrimentos do homem, a sociedade não é simples aglomeração de pessoas. Ela se faz por um amplo relacionamento humano, que gera amizade, a colaboração, o amor, mas que promove igualmente a discórdia, a intolerância, as desavenças. Vivendo em ambiente comum, possuindo idênticos instintos e necessidades, é natural o aparecimento de conflitos sociais, que vão reclamar soluções. Os litígios surgidos criam para o homem as necessidades de segurança e justiça. Mas um desafio lhe é lançado: a adaptação das condutas humanas ao bem comum. Como as necessidades coletivas tendem a satisfazer-se, ele aceita o desafio e lança-se ao estudo de fórmulas e meios,

1. NADER, Paulo. *Introdução ao estudo do direito*. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

capazes de prevenirem os problemas, de preservarem os homens, de estabelecerem paz e harmonia no meio social. O Direito se manifesta, assim, como um corolário inafastável da sociedade”.

b) O Direito como fonte de legitimidade da Polícia Militar e dos atos de seus integrantes.

Nenhuma instituição está tão próxima e tão ligada ao Direito como a Polícia Militar. Ela é criada pelo Direito para garantir a vida do próprio Direito. A Polícia Militar é força, força pública colocada a serviço do Direito. A nota característica do fenômeno jurídico é a coercibilidade, ou seja, o Direito é capaz de acionar a força organizada do Estado para garantir o respeito aos seus preceitos. Se não há a adesão espontânea do cidadão ao cumprimento da norma jurídica, é lícito o uso da coação, porque, conforme ensina Ihering, o Direito sem coação é *“um fogo que não queima”*, *“uma luz que não ilumina”*.

Produto do próprio Direito, é nele que a Polícia Militar e seus integrantes devem encontrar o fundamento de seus atos. Todo o nosso agir, seja na atividade operacional, seja na atividade administrativa, é regido por normas. O conhecimento e o acatamento dessas normas não apenas revelam o bom profissional de segurança pública, mas realizam com plenitude os fins do Direito e os da Corporação.

c) O Direito como razão de ser da Polícia Militar

Conforme já dissemos, a nota característica do Direito é a coercibilidade. A Polícia Militar só existe porque o Direito admite o uso da força organizada para impor-se. A Polícia Militar é essa força organizada, limitada pelo próprio Direito, para fazer valer o Direito. Sem o Direito, a Polícia seria totalmente dispensável. Seria também nociva à vida social a força sem medida, sem controle, fora da lei, ou, na lição magistral do Professor Lydio Bandeira de Mello, toda força sem medida acaba se transformando em instrumento de opressão e terror.

O *“senso de legalidade”* é a consciência de que a Polícia Militar é força colocada a serviço do Direito, força contida nos limites do próprio Direito. Não há valores maiores que aqueles tutelados pela ordem jurídica. Portanto, não há nenhuma hipótese em que a Polícia Militar pode agir contra a lei ou fora dos limites por ela estabelecidos.

2) Condições

As condições para que um militar possa pautar sua conduta segundo a lei referem-se ao conhecimento.

— da ordem jurídica vigente;

- da natureza jurídica da Polícia Militar;
- do *status* jurídico do militar.

a) Da ordem jurídica

É preciso saber que existe uma ordem jurídica, embora não seja possível conhecer toda a ordem jurídica de um Estado. As normas vigentes não apenas estão ajustadas entre si, como também formam um todo harmônico e coerente de preceitos, tendo como ponto de partida a Constituição Federal. A consciência de que estamos mergulhados numa ordem jurídica deve nos levar ao conhecimento dessa ordem para melhor realizá-la. A falta dessa consciência está na raiz dos erros grosseiros de aplicação da lei ou de sua inobservância na prática de atos de ofício. O senso de legalidade, enquanto habilidade para descobrir se tal ato está de acordo com a lei, só pode alcançar seu grau mais elevado quando permeado pela consciência da existência da ordem jurídica.

b) Da natureza jurídica da Polícia Militar

O conjunto de normas conhecido como "legislação básica" tem como objeto definir a natureza jurídica da Polícia Militar e a situação jurídica do militar.

A natureza jurídica da Polícia Militar vem expressa, em primeiro lugar, na Constituição Federal. O artigo 144, § 3º, CF nos dá uma noção geral da instituição, através da definição de sua finalidade:

"As polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil".

O § 6º do mesmo artigo considera as polícias militares e corpos de bombeiros militares forças auxiliares e reserva do Exército, dando-lhes, ainda, a subordinação.

Outros diplomas legais, como, por exemplo, a Constituição Estadual, a Lei de Organização Básica, lhe completam o perfil apenas esboçado na Constituição Federal. A figura abaixo nos dá uma idéia da natureza jurídica da Polícia Militar:

QUADRO SINÓPTICO DA NATUREZA JURÍDICA DA PMMG

DIPLOMA LEGAL	CARACTERÍSTICA	FINALIDADE
Constituição Federal	<ul style="list-style-type: none"> - Polícia Ostensiva - Reserva do Exército - Força Auxiliar - Subordinada ao Governador do Estado. 	<ul style="list-style-type: none"> - Preservação da ordem pública
Constituição Estadual	<ul style="list-style-type: none"> - Subordinada ao Governador do Estado - Órgão permanente - Organizada com base na hierarquia e disciplina militares - Força Auxiliar - Reserva do Exército 	<ul style="list-style-type: none"> - Exercer a segurança pública - Exercer a polícia ostensiva de prevenção criminal de segurança, de trânsito urbano e rodoviário, de florestas e mananciais e as atividades relacionadas com a preservação e restauração da ordem pública, defesa civil e proteção à fauna e flora - Prevenção e combate a incêndio, busca e salvamento, a cargo de bombeiros militares - A função de polícia judiciária militar, nos termos da lei federal - Garantia do exercício do poder de polícia dos órgãos e entidades
Lei de Organização Básica	<ul style="list-style-type: none"> - Custeio da execução dos programas, por dotações no orçamento do Estado. - Crédito direto para custeio de seus programas específicos - Manutenção de contabilidade própria - Aquisição direta de material e equipamento - Planejamento e execução da administração de pessoal, programação e orçamento. 	<ul style="list-style-type: none"> - Exercício exclusivo do policiamento ostensivo, fardado

Obs.: Este quadro não é exaustivo, mas exemplificativo.

c) Do status jurídico do militar

O militar é uma classe de servidor público que se caracteriza basicamente por estar sujeito a um *status* jurídico especial. Assim, além da sujeição aos Códigos Penal e Processual comuns estamos sujeitos aos Códigos Penal e Processual Penal Militares. Nossos direitos, deveres, prerrogativas são bastante diferentes dos que são normalmente exigidos dos cidadãos ou dos demais servidores públicos. Nosso Regulamento Disciplinar tutela bens/interesses jurídico-administrativos, como a moral/ética,

hierarquia e disciplina, boa educação/civilidade/civismo, administração militar, patrimônio público e privado, com sanção administrativa, que normalmente não é encontrada nas demais classes de servidores públicos.

O "senso de legalidade" pressupõe o conhecimento dessa situação jurídica peculiar, e só pode pautar sua conduta por este conjunto de normas quem o conhece e o tem bem assimilado.

b) Senso de legalidade e exigência da conduta alheia

O profissional de segurança pública interage, no ambiente interno, com seus superiores, pares e subordinados. Além do dever de orientar a conduta sobretudo de subordinados, prevenindo toda e qualquer conduta anti-jurídica, deve estar apto a identificar os comportamentos contrários à lei e aos regulamentos e promover a responsabilidade devida. Não se admite no profissional de segurança pública a transigência, a condescendência com aqueles que afrontam a lei. Inúmeras armadilhas, muitas vezes consideradas como "malícias da profissão", não passam de formas de burlar o mandamento jurídico e deixar impune aquele que o afronta. É lamentável que freqüentemente militares da melhor qualidade se deixem enredar nestas armadilhas. Vejamos alguns desses procedimentos que têm levado a um sistemático descumprimento da lei e a uma justificação desses descumprimentos.

1) A lei é teoria pura

A lei nasce dos fatos, "*lex ex facto oritur*", diz o brocardo jurídico. Apesar de referir-se a fatos, aplicar a lei a casos concretos não é tarefa simples e fácil. Tal dificuldade não nos deve levar ao desprezo da lei, sob o argumento de que está distanciada da prática. É possível que alguma norma jurídica já não tenha eficácia por não mais corresponder à realidade, mas esta não é regra geral. Os problemas mais freqüentes dizem respeito à incapacidade para interpretar corretamente a lei, ou por desconhecimento desta ou por má compreensão dos fatos.

Aqueles que têm dificuldade em aplicar a lei devem ir com mais freqüência às fontes doutrinárias e à jurisprudência, onde trarão contato com o acervo de idéias e ensinamentos dos juristas, cientistas do Direito e juízes. O "senso de legalidade" repudia o raciocínio simplista de que a lei é pura teoria.

2) Palavra de bandido não merece fé

É muito comum deixar-se de responsabilizar o militar quando a acusação que lhe é feita vem de algum criminoso ou pessoa que já teve passagem pela polícia. Há uma tendência em não dar credibilidade a advogados, jornalistas, pessoas ligadas a entidades de defesa de direitos

humanos, sob o argumento de que não são isentas ou querem prejudicar o militar denunciado.

O "senso de legalidade" exige antes de tudo uma apuração imparcial e profunda do fato incriminado. Essa realidade é que será confrontada com a lei. Pode haver casos em que a acusação não tenha fundamento. A lei prevê procedimentos a serem adotados pelas vítimas dos crimes de difamação e calúnia. O direito de resposta deve ser exercitado com plenitude. Mas não se pode inocentar um militar em razão simplesmente da fama ou caráter da pessoa que fez a denúncia.

3) A lei só protege o bandido

O Estado Democrático de Direito baseia-se em direitos e garantias fundamentais com os quais é preciso aprender a conviver e — mais que isso — os quais é preciso respeitar. A violência nunca foi remédio eficaz para suprimir a violência. Devemos ser incansáveis no combate ao crime e colaborar no trabalho repressivo da justiça, mas dentro dos limites que a lei impõe. A impunidade, a reincidência desse ou daquele criminoso não nos devem transformar em justiceiros. Isso, além de não resolver a questão criminal, somente traria descrédito para as instituições que cuidam do problema. O "senso de legalidade" impede que o militar deixe de responsabilizar alguém, penal ou disciplinarmente, sob o argumento de que a lei é excessivamente benigna para com os criminosos e bastante mais severa para com o profissional de segurança pública.

4) Todo crime de militar é ação policial legítima

Não é nosso propósito discorrer sobre a ação policial legítima e suas condições, mas apenas mostrar as distorções a que se pode chegar quando o conhecimento de um determinado instituto é falho ou incompleto. A primeira distorção diz respeito à confusão entre crime militar e crime de militar. Nem todo crime praticado por militar é crime militar. Nem todo crime militar configura ação policial legítima. Este instituto foi criado pela Lei nº 8.190, de 13 de maio de 1982, que modificou a Lei nº 5301/69-EPPM, e pelo Decreto nº 22.237, de 06 de agosto de 1982, que alterou o Decreto nº 12.406/70, o RPO. Pelo novo Estatuto, considera-se ação policial-militar legítima aquela em que a participação do militar decorra do cumprimento de seu dever de agir. O instituto é importante, pois de sua consideração pode resultar direito a promoção por ato de bravura, inclusive *post mortem*. Além disso, a prática de crimes inevitáveis contra a pessoa, quando decorrentes de ação policial militar legítima, verificada em inquérito regular, não impede a promoção do militar.

Outra questão ligada a esta refere-se à prisão em flagrante de militar. A lei processual comum ou militar não faz exceção a ninguém. O

texto é claro: "Qualquer pessoa poderá e os militares deverão prender quem for insubmisso ou desertor, ou seja encontrado em flagrante delito". Com estranheza temos tido notícia de que militares têm deixado de ser autuados em flagrante por "haverem fugido do flagrante". Como pode isso acontecer, sem que o militar incorra em transgressão grave ou gravíssima da disciplina ou até na prática de outros crimes?

Tem sido comum também a instauração de sindicância, às vezes, sumária, quando se tem clara e insofismável a *notitia criminis*.

Todos esses procedimentos denunciam a falta do "senso de legalidade", situação que leva a Polícia Militar a um paradoxo: a instituição de defesa da ordem jurídica não tem o cuidado de primar-se por submeter-se incondicionalmente a esta ordem.

5) O poder discricionário permite descumprir a lei

É outra armadilha de que facilmente se torna presa o militar que não possui bem sedimentado o "senso de legalidade". O poder discricionário é a faculdade de que dispõe o administrador de ocupar as lacunas e "silêncios" legais, projetando-se numa dimensão mais lata para alcançar os fins da administração. É uma falácia achar que o militar, quando usa o poder discricionário, está isento de observar a lei. Não existe discricionariedade absoluta e total, pois esta seria a negação do Direito, a instauração do arbítrio, caminho aberto ao despotismo e à tirania. A discricionariedade é sempre relativa, isto é, jamais ultrapassa os limites da lei, além de circunscrever-se às exigências de competência, forma e finalidade (atendimento do interesse público).

c. "Senso de Legalidade" e Execução Operacional

1) Características dos problemas de ordem pública

a) Litigiosidade

Todo profissional de segurança pública deve saber que, na sua prática cotidiana, irá lidar basicamente com conflitos interpessoais ou intergrupais. A estrutura dos fatos, tecnicamente denominados "ocorrências policiais", possui um modelo transformacional triádico, onde se têm pólos contrários (A x B) disputando um determinado objeto e um terceiro elemento, o policial, requisitado para resolver o litígio:

PM
/
A x B

O militar precisa, pois, estar preparado para administrar bem os conflitos com os quais depara no seu cotidiano. O parâmetro é sempre

a lei. O "senso de legalidade" é, pois, um fator de êxito nesta tarefa tão importante.

b) Dinamicidade

Os fatos sociais não são estáticos, mas processos em andamento. Sua característica fundamental é o mover-se em algum sentido. Por esta razão, precisam ser controlados, ou seja, o profissional de segurança pública deve dar um sentido aos litígios, encaminhá-los a uma solução aceitável. Neste trabalho, que não é fácil, o "senso de legalidade" elimina toda possibilidade de desvio.

c) Imprevisibilidade

Sendo processos em desenvolvimento, o desfecho dos litígios de rua possui um grau elevado de imprevisibilidade. Entretanto, a função da norma jurídica é tornar mais previsível o desenlace dos conflitos sociais. O "senso de legalidade" ajuda, portanto, a reduzir a danosa e perigosa imprevisibilidade das ocorrências policiais, reduzindo a possibilidade de erro.

2) Características da atuação do profissional de segurança pública

a) Intermediação

A posição do militar é semelhante à do juiz no processo. O juiz não é parte, mas um terceiro elemento, a intermediar a lide. O policial deve manter-se também equidistante das partes numa ocorrência policial e interpor-se entre os pólos litigantes. Deve resistir à tentação de substituir um desses pólos. O "senso de legalidade" é que o ajudará a discernir de quem é o direito ou que medida, à luz do ordenamento jurídico, deve ser adotada em cada caso.

b) Isenção

Em face da natureza litigiosa da ocorrência, sua condução dependerá da isenção do profissional de segurança pública. A isenção, além do conceito que lhe confere o *Manual Básico de Policiamento Ostensivo*, deve ser entendida como obrigação de neutralidade. A solução do litígio deve ser buscada segundo a lei. O "senso de legalidade" é capaz de vencer a tendência natural que se tem à parcialidade e à substituição de um dos pólos da lide.

d. Senso de legalidade e a produção de informação

Uma das atividades relevantes do profissional de segurança pública é a produção de informação, análise e pareceres, enfim, a reunião do maior número de dados possível para embasar as decisões do Comandante.

Aquí é que transparece com nitidez e positividade o seu "senso de legalidade". Infelizmente, temos deparado com análises e pareceres aos quais falta a habilidade para perceber a conformidade ou desconformidade do fato ou do ato com o preceito legal. Frequentemente cai-se nas armadilhas de que acima falamos. Falta a "sintonia fina" entre o mundo fático e a lei, resultando daí má interpretação da norma legal e sua pior aplicação. Muitas vezes fatos tipificados como crime ou transgressão não são percebidos como tais. Já se chegou ao absurdo de consultar-se o Comandante-Geral se tal lei deveria ou não ser cumprida.

O "senso de legalidade" deve aplicar-se na análise de documentos (Conselhos de Justificação e Disciplina, Inquéritos Policiais Militares, Sindicâncias, etc), na produção de estudos de Estado-Maior e na prática de todos os atos da vida cotidiana do profissional de segurança pública. O militar poderá garantir a conformidade com a lei

- acreditando sempre que as matérias relevantes são geralmente reguladas em lei;
- não abdicando de consultar o texto legal, mesmo que o conheça bem;
- fundamentando todos os atos que praticar nos preceitos legais correspondentes;
- consultando a jurisprudência e a doutrina, as decisões já adotadas pela administração militar, os boletins técnicos, etc;
- livrando-se de idéias pré-concebidas e de pressões externas que lhe possam toldar o espírito crítico;
- adotando uma postura imparcial e honesta, fundada sobretudo no espírito de justiça.

3 CONCLUSÃO

Na raiz do fenômeno jurídico está a necessidade de ordem, paz e segurança, elementos sem os quais é impossível alcançar o bem comum. A missão da Polícia Militar está intimamente ligada à essência do fenômeno jurídico — a coercibilidade. Estamos, portanto, umbelical e radicalmente ligados ao Direito. A consciência de sua importância para a vida social e para o desempenho da Corporação — não apenas no aspecto de sua administração, mas sobretudo no seu trato com o público — deve reger os atos e atitudes de todos os integrantes da Corporação. O profissional de segurança pública tem o dever de manifestar o "senso de legalidade" em sua própria conduta, na exigência da conduta alheia e na produção de informações. É o primeiro a acreditar no Direito como única fonte de liberdade, segurança e bem estar de todos, mister ao qual a plurissecular Corporação de Tiradentes vem se dedicando ao longo de seu evoluer histórico.

Trabalho recebido em 27/05/91

Abstract: The professional of Public Security and the "sense of legality". The author starts from the principle that the "sense of legality" is not an inborn quality, but an acquired capacity. It manifests itself in the professional's behavior, his demands on other people's behavior and his production of information as a whole. The paper establishes relationships between the military and police activities and the law, demonstrating that the mission of the Military Police is fundamentally connected with it.