

*Edmundo, Moç PM*

POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS

## **O ALFERES**

VOLUME 12 - NÚMERO 42 - JULHO/SETEMBRO 1994



**O ALFERES**





ISSN 0103-8125

## **O ALFERES**

Revista da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais  
Volume 12  
Número 42  
Julho/Setembro 1994  
Periodicidade: trimestral

### **ADMINISTRAÇÃO**

Academia de Polícia Militar  
Divisão de Pesquisa  
Rua Diabase, 320 - Prado  
30410-440 - Belo Horizonte - MG  
Tel: (031) 330 - 4005  
Fax: (031) 330 - 4020

O Alferes	Belo Horizonte	v. 12	n. 42	p.01 -109	jul/set 1994
-----------	----------------	-------	-------	-----------	--------------

Os artigos publicados são de responsabilidade dos autores, não traduzindo, necessariamente, a opinião do Comando da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais.

A reprodução total ou parcial dos artigos poderá ser feita, salvo disposição em contrário, desde que citada a fonte.

Aceita-se intercâmbio com publicações nacionais e estrangeiras.

Pidese canje.

On demande l'échange.

We ask for exchange.

Si richiere lo scambio.

O Alferes, n. 1

1983-

Belo Horizonte: Academia de Polícia Militar da PMMG.

Quadrimestral

Quadrimestral (1983 - 1985) trimestral (1986 -)

ISSN 0103-8125

1. Polícia Militar - Periódico I. Polícia Militar do Estado de Minas Gerais

CDD 352.205

CDU 351.11(05)

# SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO</b> .....	9
<b>INFORMAÇÃO</b>	
REVISÃO CONSTITUCIONAL E AS JUSTIÇAS MILITARES Álvaro Lazzarini.....	13
SEGURANÇA PÚBLICA E PRIVADA NO BRASIL Jorge da Silva.....	29
A PRISÃO EM UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA E O DESAFIO ATUAL DOS DIREITO HUMANOS DOS PRESOS César Barros Leal.....	49
ACADEMIA DE POLÍCIA MILITAR: UMA INSTITUIÇÃO DE ENSINO SUPERIOR Oscar Vieira da Silva.....	67
<b>DOCUMENTOS</b>	
AS INSTRUÇÕES AO GOVERNADOR Leozítor Floro.....	85
"Instruções do Senhor Martinho de Mello e Castro para se regular a Tropa Paga de Minas e Auxilires, e sobre outros objetos"	
<b>JURISPRUDÊNCIA</b>	
RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 121.533 - MG - Supremo Tribunal Federal.....	101



## APRESENTAÇÃO

No primeiro artigo do presente fascículo de *O Alferes*, o Desembargador Álvaro Lazzarini, o mais constante colaborador de nossa revista, aborda com profundidade e acuidade, atributos constantes de seus trabalhos, a questão da vitaliciedade nas Polícias Militares, à luz dos dispositivos constitucionais pertinentes. Acontece que, quando da leitura de seu artigo, surgiram instigantes debates entre os membros do Conselho Editorial, que decidiu solicitar ao ilustre Autor novos esclarecimentos sobre os pontos por ele enfocados.

O pedido foi gentilmente atendido pelo Desembargador Lazzarini que, em documento encaminhado ao Comando da APM, apresentou novas e esclarecedoras observações sobre a questão estudada. Os dois trabalhos estão publicados no presente exemplar da revista, enriquecendo-o sobremaneira.

No artigo que se segue, o Coronel Jorge da Silva, da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, enfoca assunto da maior atualidade e da maior importância, não só para as Polícias Militares, mas para toda a comunidade: a questão da segurança privada. Mostra que esta e as Guardas Municipais, longe de constituírem embaraço para a atuação da polícia ostensiva, se bem regulamentadas, podem ser de ajuda inestimável para as PM, em sua missão constitucional de preservação da ordem e da Segurança Pública. Segundo o Autor, o aumento indiscriminado de policiais militares nas ruas, além de não resolver os problemas de segurança, acaba por constranger o cidadão, que se assusta diante de uma tropa armada, numerosa e, por isso mesmo, não poucas vezes mal preparada para sua missão.

Também de grande importância e significado o artigo do Procurador do Estado e Professor de Direito Penitenciário da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, César Barros Leal, outro de nossos ilustres colaboradores. No artigo "A Prisão em uma Perspectiva Histórica e o Desafio Atual dos Direitos Humanos dos Presos", depois de fazer um breve histórico sobre as prisões e as penas privativas de liberdade, analisa as "Regras Mínimas para o Tratamento dos Presos", que considera o mais importante documento já produzido na área penitenciária. Para o Autor, a fixação de tais direitos, apesar da distância que ainda existe entre o ideário e a realidade, constitui importantíssima contribuição para o aperfeiçoamento da legislação interna de cada país, no que diz respeito ao tratamento dispensado ao apenado.

Finalmente, encerrando a seção Informação, o Professor Oscar Vieira da Silva, no artigo "Academia de Polícia Militar: uma Instituição de Ensino Superior", mostra que a APM, criada com o nome de



Departamento de Instrução (DI) e que nasceu da modesta tentativa de adestrar, através de cursos informais, os oficiais da então Força Pública do Estado de Minas Gerais, mercê do acerto de seus comandantes, da dedicação de seus professores e instrutores e do interesse de seu alunado, acabou por se transformar numa Instituição de Ensino Superior, centro de excelência em estudos relacionados à Segurança Pública em que se ministram cursos em nível de 3º grau - o Curso de Formação de Oficiais (CFO) - e em nível de pós-graduação *lato sensu*, representado especialmente pelo Curso Superior de Polícia (CSP), no qual se desenvolvem importantes pesquisas na área de Policiologia e correlatas, além do Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais (CAO), indispensável para o ingresso no oficialato superior e primeiro passo para o desenvolvimento de pesquisas de alto nível.

O Conselho Editorial da revista tem procurado resgatar a História da PMMG, seja através dos artigos que tem feito editar em *O Alferes*, seja, através da busca e publicação de documentos importantes para o estudo de suas origens e evolução. Dentro dessa linha é que se publicam, no presente fascículo, as "Instruções do Senhor Martinho de Mello e Castro para se regular a Tropa Paga de Minas e Auxiliares, e sobre outros objetos". Foi com base nessas "Instruções" que D. Antônio José de Noronha, Governador da Capitania, criou o Regimento Regular de Cavalaria de Minas, a Tropa Paga do governo português na região das minas e embrião da nossa Polícia Militar.

Esse documento, tendo em vista a finalidade com que é publicado, foi atualizado na ortografia e na pontuação. Para os interessados, a Biblioteca da Academia e o Museu da Polícia Militar contam com cópias xerográficas do original e com sua leitura paleográfica. O documento vem precedido de elucidativo trabalho do Coronel PM QOR Leozítor Floro, um dos mais destacados pesquisadores da História da PMMG, em que aborda a sociedade mineira nas duas primeiras décadas do século XVIII, as dificuldades do governo com o policiamento da região e a solução encontrada.

Fechando este número de *O Alferes*, na seção Jurisprudência, publica-se o acórdão do Supremo Tribunal Federal referente ao Recurso Extraordinário nº 121.533 - MG, sobre perda da graduação das praças das Polícias Militares. O acórdão é o que vem citado no artigo do Desembargador Álvaro Lazzarini, sobre o mesmo assunto.

**Conselho Editorial**

# INFORMAÇÃO





## REVISÃO CONSTITUCIONAL E AS JUSTIÇAS MILITARES\*

ÁLVARO LAZZARINI

Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

**Resumo:** *O Autor começa por lembrar que, não poucas vezes, o policial militar, no exercício de sua função, tem de decidir em segundos, não lhe sobrando tempo para ponderar sobre a decisão a ser tomada. Age não como indivíduo, mas como agente de algo que está acima dele. Segundo o Autor, os policiais militares, por esse e muitos outros motivos, devem ter prerrogativas funcionais e responsabilidades próprias e **devem** ser julgados por seus crimes funcionais, denominados "crimes militares", pela Justiça Militar Estadual, não sendo justo que caiam na vala comum dos delinqüentes vulgares.*

### 1 INTRODUÇÃO

O policial militar, no exercício de seu múnus constitucional de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública (art. 144, § 5º, da Constituição de 1988), não raras vezes sujeita-se a ações em que dificilmente, por mais preparo que tenha, pela dinâmica do evento, saberá dizer até onde vai o discricionarismo inerente ao poder de polícia que está exercendo e a partir de quando começa o arbítrio, a arbitrariedade.

O policial militar, em verdade, não pode fugir do estrito cumprimento do dever legal de, em defesa do povo, fazer aquelas escolhas críticas em questão de segundos, a que alude o conhecido George L. Kirkham, ilustre professor de Criminologia da Universidade da Flórida, Estados Unidos da América, em artigo intitulado "De Professor a

---

\* Intervenção, como debatedor, na 3ª Conferência sobre o mesmo tema, no III Congresso das Justiças Militares, sendo Presidente da Sessão o Deputado Federal (MG) Paulo Heslander do Couto, conferencista o Deputado Federal (RG) Néelson Jobim e também debatedor o Deputado Federal (RR) João Fagundes. Belo Horizonte (MG), 18 de junho de 1993.

A este artigo seguem-se esclarecimentos do Autor, solicitados pelo Conselho Editorial da revista *O Alferes*.

Policial"<sup>1</sup>, crítica escolha que será sempre feita com aquela incômoda certeza de que outros, aqueles que tinham tempo para pensar, aqueles que vivem do vedetismo de suas colocações contra os policiais, estariam prontos para julgar e condenar aquilo que fizeram ou aquilo que não tinham feito.

José Cretella Júnior, aliás, cuidando dos limites ou barreiras do poder de polícia, disse ser o tema dos mais tormentosos, pois, o poder de polícia é discricionário e não arbitrário, certo que, assim fixado o conceito, ficamos diante do mais crucial, relevante e moderno problema do direito público, ou seja, onde termina o discricionário e onde começa o arbitrário<sup>2</sup>.

Essa, em verdade, a realidade do dia-a-dia do policial militar, no desempenho do múnus estatal de rua, fora do recesso dos gabinetes e dos manuais de direito que, na dinâmica da ocorrência policial, não teria condições de manusear, como, aliás, tive oportunidade de examinar em trabalho sobre o tema *Limites do Poder de Polícia*.<sup>3</sup>

Antônio Augusto Neves, na quarta-feira, dia 16 de junho de 1993, bem denunciou em artigo publicado em a *Folha de São Paulo*, caderno 1, p. 3, que "uma orquestrada campanha que procura mostrar a Justiça Militar como corporativista e benevolente com policiais criminosos vem sendo desencadeada nos últimos meses", sabendo-se, porém,

*"que a eliminação da Justiça castrense é apenas um passo para se alcançar o objetivo real dos que assim agem: conseguir a desmilitarização das polícias militares, sindicalizá-las e filiá-las a centrais sindicais. Com isso se quebrariam os princípios de hierarquia e disciplina das milícias estaduais, impossibilitando-as de agir de acordo com o interesse público. Por ocasião da votação daquele projeto - trata-se do projeto de lei n.º 2.801-B/92, que trata da diminuição da competência da Justiça Militar - na Câmara dos Deputados, discutiu-se muito mais sobre a polícia militar, se deveria ou não tornar-se civil, do que o assunto em pauta".*

Neste trabalho, meu discurso também é sobre a Polícia Militar e a Justiça Militar Estadual.

---

<sup>1</sup> KIRKHAM, George L. De Professor a Policial. *Seleções do Reader's Digest*, março de 1975, Brasil, p. 84.

<sup>2</sup> CRETILLA JÚNIOR, José. Polícia e Poder de Polícia. *Revista de Direito Administrativo*, v.162, p. 30

<sup>3</sup> LAZZARINI, Álvaro. Limites do Poder de Polícia. *O Alferes*, ano 5, n.15, out/dez 1987, Belo Horizonte, p.7-21.



## 2 PRERROGATIVAS FUNCIONAIS DO POLICIAL MILITAR

Em recente trabalho sobre o tema *A Justiça Militar Estadual*<sup>4</sup>, tive oportunidade de lembrar que, entrevistado por Bill Moyers, Joseph Campbell<sup>5</sup>, a propósito do mito e o mundo moderno, observou que *"quando se torna juiz ou presidente dos Estados Unidos, um homem deixa de ser o que era e passa a ser o representante de uma função eterna; deve sacrificar seus desejos pessoais e até mesmo suas possibilidades de vida em nome do papel que agora desempenha"*, acrescentando, em seguida, que outro ritual importante para a sociedade diz respeito àquele que se alista como militar e veste um uniforme:

*"você" são palavras suas, "desiste de sua vida pessoal e aceita uma forma socialmente determinada de vida, a serviço da sociedade de que você é membro. Eis porque", finaliza, "me parece obscuro julgar pessoas em termos de lei civil, por atos que elas praticam em tempo de guerra. Elas não estavam agindo como indivíduos mas como agentes de algo acima delas, a que se haviam consagrado inteiramente. Julgá-las como se fossem seres humanos comuns é totalmente impróprio."*

A sociedade a que serve o policial militar não se tem tocado para essa advertência de Joseph Campbell e, habilmente manipulada pela mídia e por interesses inconfessáveis, só se tem preocupado com a violência do policial militar vinculando-a à competência da Justiça Militar Estadual para o julgamento de seus crimes funcionais, como tal considerados os crimes militares, definidos em lei (Constituição da República, art. 25 § 4º).

O policial militar também é vítima da violência do marginal e com isso, de modo geral, ninguém se preocupa, como em outras palavras Jairo Paes de Lira bem desenvolveu em excelente monografia sobre o tema *Violência Preordenada contra o Policial Militar*, com a qual obteve aprovação no Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da

<sup>4</sup> Idem. *A Justiça Militar Estadual*. *Diário Oficial da Assembléa Legislativa de São Paulo*. São Paulo, Seção I, 103 (80), sábado, 19 de maio de 1993. p. 110

<sup>5</sup> CAMPBELL, Joseph & MOYERS, Bill. *O poder do mito*. Org. por Betty Sue Flowers, trad. de Carlos Felipe Moisés. São Paulo: Ed. Palas Athena, 1993. p. 12-13.

Polícia Militar do Estado de São Paulo.<sup>6</sup> Afirmou o ilustre monografista, hoje Major PM da Corregedoria da Polícia Militar do Estado de São Paulo, que *"A violência dos marginais, facilitada pelo contato estreito que freqüentemente têm com os policiais militares, principalmente os não graduados, na periferia das grandes cidades, visa a acovardar e encurralar a Corporação, fazendo prevalecer o poder do crime, em maior ou menor grau organizado"*<sup>7</sup>, concluindo então por afirmar que *"é preciso parar a violência e a arrogância dos criminosos. O que está em jogo é a própria existência das instituições. O Juiz Maierovitch"* - continua o ilustre monografista, citando Walter Fanganiello Maierovitch e Percival de Souza no artigo *Morte de juiz derrota o Estado* - *"ao escrever sobre o assassinato do juiz Livatino, na Itália, assim sintetizou o seu pensamento: 'Morte de juiz derrota o Estado'. Eu vou mais longe"* concluiu Jairo Paes de Lira, com toda propriedade: *"O acovardamento dos policiais militares, que é o objetivo visado pelos marginais com atos de violência preordenada, poderá varrer-nos da rua, ou tornar-nos mera presenças decorativas, mero acessório formal e impotente de um Poder extinto: o do Estado"*.<sup>8</sup>

Enquanto países civilizados, do denominado Primeiro Mundo, endurecem em relação à marginalidade que produz violência também contra policiais militares, no Brasil, ao que se verifica, certos setores que bem manipulam os órgãos de comunicação e, até mesmo, encastelam-se no poder, cuidam de enfraquecer a Polícia, em especial a Polícia Militar.

O resultado está no noticiário dos jornais paulistas, como o artigo assinado pelo jornalista Renato Lombardi, publicado pelo jornal *O Estado de São Paulo*, edição de quarta-feira, dia 16 de junho de 1993<sup>9</sup>, com o título "Criminalidade aumenta em São Paulo", embora diga do esforço da Polícia paulistana para combatê-la.

Bem por isso precisa-se, precisamos ficar atentos à revisão constitucional no que toca às prerrogativas do policial militar, para que

---

<sup>6</sup> PAES DE LIRA, Jairo. *Violência preordenada contra o policial militar*. São Paulo: Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores da Polícia Militar do Estado de São Paulo. Novembro de 1990. 100 p.

<sup>7</sup> Idem, ibidem, p. 93.

<sup>8</sup> Idem, ibidem, p. 95.

<sup>9</sup> LOMBARDI, Renato. Loc. cit., caderno "Cidades". p.1.



não fique desmotivado no seu gravíssimo múnus estatal de órgão diuturno da preservação da ordem pública, para que não fique encurralado em prejuízo da sociedade.

Há necessidade de leis sérias que o protejam para que ele possa proteger o povo contra os marginais.

E isso porque os policiais militares, doando-se, inclusive com o sacrifício da própria vida, à sociedade a que servem, pelas suas graves funções estatais, têm prerrogativas funcionais, que não são privilégios pessoais, sob pena de ficarem tolhidos na sua liberdade de opção e decisão, ante o temor de responsabilidade pelos padrões comuns da culpa civil e do erro técnico, razão de deverem ter normas específicas para sua escolha, investidura, conduta e processo por crimes funcionais e de responsabilidade, que lhes são privativos, como assevera Hely Lopes Meirelles, a propósito dos agentes políticos<sup>10</sup>, que são aquelas pessoas físicas que exercem funções governamentais, judiciais ou quase judiciais.

Os policiais militares e os bombeiros militares têm e devem continuar a ter, assim, prerrogativas funcionais e responsabilidades próprias, em nível constitucional, de polícia de preservação da ordem pública, como polícia ostensiva, como também as de defesa civil, estabelecidas na Constituição Federal e em leis especiais, razão de, pelo menos desde a Constituição de 1946, serem julgados pelos seus crimes funcionais, ditos militares, pela Justiça Militar Estadual.

Remeter à Justiça Comum o policial militar - já o disse o nobre Deputado Federal João Fagundes<sup>11</sup> - que age no exercício de sua função de natureza militar, é colocá-lo na condição de delinqüente vulgar, e não na condição de quem porta arma por delegação do Estado, para ser usada em defesa da ordem pública, quando ameaçada. Dizer em contrário é contrariar o espírito do Código Penal Militar que protege não a pessoa do militar, mas a função por ele exercida, os bens jurídicos pertinentes ao serviço, à administração, à disciplina e à hierarquia, ou seja, aqueles valores maiores em que se consubstancia a razão de ser das instituições militares, como diz o Parlamentar antes citado.

---

<sup>10</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 17 ed. Atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros Editores, 1992, p.72-74.

<sup>11</sup> FAGUNDES, João. *Parecer do Relator ao Projeto de Lei nº 2.801, de 1992, da Câmara dos Deputados, Brasília, DF.*

O fato de os policiais militares serem militares, já o afirmei<sup>12</sup>, não está a indicar que o Brasil mantém um modelo exótico de Polícia, com as suas Polícias Militares. Os militares de polícia - observo que é militar de polícia e não polícia de militar - são encontrados em países da Europa e de outros continentes, cuidando da ordem pública e integrados nos respectivos sistemas de defesa nacional, tudo em perfeita harmonia. Em todos esses países, como França, Bélgica, Espanha e Itália entre outros, democráticos e indiscutivelmente evoluídos como sociedade, funciona bem o sistema de segurança pública, com índices de contenção das atividades criminosas considerados satisfatórios.

A publicação oficial da Associação Internacional dos Chefes de Polícia, a revista *The Police Chief*, no seu número de abril de 1993, publicou artigo<sup>13</sup>, mostrando que os Departamento de Polícia, nos Estados Unidos da América, encontraram a solução do recrutamento de policiais, buscando-os entre os militares, preferindo-os aos civis, pelas razões que explicitou.

Como focalizou o nobre Deputado Federal João Fagundes em discurso a respeito de relatório divulgado pela entidade norte-americana Americas Watch, é necessário dar um basta àqueles que proclamam que a Polícia Militar é sempre algoz, e o bandido é sempre a vítima da sociedade. É preciso mudarmos essa tendência demagógica - concluiu o nobre Parlamentar - tendência essa encontrada em alguns setores da sociedade de fustigar com os azorragues das meias-verdades aqueles que estão nas ruas defendendo o sono tranqüilo da população, permanentemente ameaçada pela ação dos marginais.

### 3 A JUSTIÇA MILITAR ESTADUAL E A REVISÃO CONSTITUCIONAL

Dáí por que tenho alertado para que não se misturem ressentimentos contra instituições militares, por fatos do passado recente, com a problemática da segurança pública, conforme descreve o

---

<sup>12</sup> LAZZARINI, Álvaro. A Segurança Pública e o Aperfeiçoamento da Polícia no Brasil. Separata de *O Alferes*, Belo Horizonte, Academia de Polícia Militar da PMMG, v.10, n.34, jul/set de 1992, p.44.

-----Idem, *Revista Forense*, Rio de Janeiro, 316, p.22.

----- Idem, *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v.184, p.60.

<sup>13</sup> BUMGARNER, Michael I. & CROMARTIE, Eugene R. Heroes for Hire (Heróis para Empregar). *The Police Chief*, International Association of Chiefs of Police. Alexandria, Virginia, USA, April 1993, v. LX, n. 4, p.19-21.



Professor Ney Prado na obra *Os Notáveis Erros dos Notáveis*<sup>14</sup>. Pela sua importância, a segurança pública não pode ficar ao sabor de sentimentos menores, de argumentos emocionais, mas deve ser pensada com a máxima racionalidade.

Neste pensar é que deve ser examinada a Justiça Militar Estadual, órgão judicante do Poder Judiciário que tem sido perseguido por aqueles demagogos a que se referiu o nobre Deputado Federal João Fagundes, justamente porque tem como competência processar e julgar policiais militares nos seus crimes militares.

Órgão do Poder Judiciário, a Justiça Militar Estadual está prevista no art. 125, §§ 3º e 4º da Constituição de 1988, a exemplo do que ocorreu com a Constituição de 1969 (art. 144, § 1º, letra "d") e na liberal Constituição de 1946 (art. 124, inciso XII).

Ela, em absoluto, não é órgão das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, embora exerça a sua jurisdição justamente sobre os policiais militares e bombeiros militares, que por ela são processados e julgados pelos crimes militares, como definidos em lei.

Na revisão constitucional, ao que entendo, nada há a modificar na redação do art. 125, §3º, pois ele dispõe que:

*"Art. 125 - .....*

*§3º - A lei estadual poderá criar, mediante proposta do Tribunal de Justiça, a Justiça Militar estadual, constituída, em primeiro grau, pelos Conselhos de Justiça e, em segundo, pelo próprio Tribunal de Justiça, ou por Tribunal de Justiça Militar nos Estados em que o efetivo da polícia militar seja superior a vinte mil integrantes".*

No que se refere, porém, ao § 4º do mesmo artigo 125, entendo que ele está a merecer uma revisão, para prever que cabe ao tribunal competente decidir sobre a perda da graduação só das praças estáveis, nos termos da lei.

---

<sup>14</sup> PRADO, Ney. *Os Notáveis erros dos notáveis*. Comissão Provisória de Estudos Constitucionais Rio de Janeiro: Forense, 1987.p.26-28.

Lembro que o art. 125, § 4º está assim redigido:

“Art. 125 - .....

§ 4º - *Compete à Justiça Militar estadual processar e julgar os policiais militares e bombeiros militares nos crimes militares definidos em lei, cabendo ao tribunal competente decidir sobre a perda do posto e da patente dos oficiais e da **gradação das praças***” (grifos meus).

Na revisão ora proposta ficará assim redigido:

“Art. 125 - .....

§ 4º - *Compete à Justiça Militar estadual processar e julgar os policiais militares e bombeiros militares nos crimes militares definidos em lei, cabendo ao tribunal competente decidir sobre a perda do posto e da patente dos oficiais e da **gradação das praças estáveis***” (grifos meus).

Na redação atual, basta assentar praça para que o servidor público militar estadual, isto é, o policial militar e o bombeiro militar (art. 42 da Constituição de 1988), tenha o que conceitualmente se denomina “vitaliciedade” pois, só perderá a graduação a praça se assim o decidir o tribunal competente.

Lembro, a propósito, que o predicamento da vitaliciedade do juiz, no primeiro grau, só será adquirido após dois anos de exercício, dependendo a perda do cargo, nesse período, de deliberação do tribunal a que o juiz estiver vinculado, e, nos demais casos, de sentença judicial transitada em julgado (art. 94, parágrafo único, inciso I, da Constituição de 1988).

Como se verifica, a praça está, pela redação atual do art. 125, § 4º, em posição mais vantajosa que os magistrados de primeiro grau, porque a perda da graduação, que corresponde à perda do cargo, sempre dependerá de sentença judicial do tribunal competente, vale dizer do Tribunal de Justiça ou então, onde houver, do Tribunal de Justiça Militar estadual.

O Supremo Tribunal Federal, bem por isso, no julgamento de recurso extraordinário nº 121.533 - 0, de Minas Gerais, sendo relator o Ministro Sepúlveda Pertence\*, dando eficácia imediata à norma

---

\* O acórdão está transcrito, em sua íntegra, na seção Jurisprudência deste fascículo.



constitucional, firmou o entendimento de que

*“O artigo 124, § 4º, in fine, da Constituição, subordina a perda da graduação dos praças das polícias militares à decisão do Tribunal competente, mediante procedimento específico, não subsistindo, em conseqüência, em relação aos referidos graduados o artigo 102 do Código Penal Militar, que a impunha como pena acessória da condenação criminal a prisão superior a dois anos. A nova garantia constitucional dos graduados das polícias militares é de eficácia plena e imediata, aplicando-se, no que couber, a disciplina legal vigente sobre a perda da patente dos oficiais e o respectivo processo”.*<sup>15</sup>

Daí porque, no meu entender, enquanto não estável na forma da lei de regência, a praça deverá perder a graduação mediante regular procedimento administrativo disciplinar em que lhe seja assegurada a ampla defesa, por imperativo do art. 5º, LV, da Constituição de 1988 e a exemplo do que ocorre com os servidores civis (art. 41, § 1º, da Constituição de 1988) e, até mesmo, com os magistrados não vitalícios (art. 95, parágrafo único, inciso I, da Constituição de 1988), como também com os membros do Ministério Público (art. 128, § 5º, inciso I, letra “a”, da Constituição de 1988), igualmente não vitalícios.

De resto, segundo penso, basta a atualização do Código Penal Militar e do Código de Processo Penal Militar, compatibilizando-os também com as atividades próprias dos militares de polícia e bombeiros militares, uma vez que a atividade fim desses servidores públicos militares estaduais não se confunde com as dos servidores públicos militares federais, e nem as respectivas Justiças Militares se confundem.

#### 4 CONCLUSÕES

Posto isto, resta concluir que o policial militar e o bombeiro militar, em razão de suas atribuições previstas na norma constitucional de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, como também de defesa civil, devem continuar a merecer tratamento condigno,

---

<sup>15</sup> SUPREMO Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 121.533-0, de Minas Gerais, DJU de 30 de novembro de 1990, Seção I, p.14.096. *Apud O Alferes*, v.9,n.28,jan./mar. de 1991, Polícia Militar de Minas Gerais, p. 62.

reconhecendo-se-lhes prerrogativas que não são privilégios pessoais, inclusive a de serem processados e julgados, como vem ocorrendo, pela Justiça Militar Estadual nos seus crimes militares, como definidos em lei.

A lei, também, deverá apenar com mais rigor aquele que cause violência, em especial contra o policial militar na sua atividade ou em razão dela.

A revisão constitucional nada terá de alterar em relação à Justiça Militar Estadual, salvo no que se refere à inclusão do vocábulo "estáveis", após a locução "da graduação das praças", prevista no art. 125, § 4º, da vigente Constituição de 1988, com o que, na nova redação, ficará "...da graduação das praças estáveis".

Há imediata necessidade de adequar o Código Penal Militar e o Código de Processo Penal Militar à realidade das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares.

**Abstract. Constitutional revision and Military Justice.** *While on duty, the military policeman very often has to decide, in a matter of seconds, what to do, having no time to ponder over his decision. Thus, he acts not as an individual, but as an agent of powers lying above him. According to the author, for this and many other reasons, military policemen must be given prerogatives and responsibilities characteristic of their function, and must be judged for their functional crimes, called "military crimes", by the State Military Justice, as it would not be fair to rank them among vulgar delinquents.*

O artigo acima suscitou uma série de debates quando de sua discussão pelo Conselho Editorial de *O Alferes*. Decidiu-se então solicitar ao seu ilustre Autor - colaborador incansável de nossa revista - nova abordagem das questões ventiladas, especialmente quanto à interpretação do artigo 125, § 4º da Constituição Federal.

O Autor, com presteza e gentileza muito suas, não só atendeu a solicitação, como também autorizou a publicação do



texto que então produziu, o que ora se faz, tendo em vista a importância, clareza e oportunidade dos esclarecimentos que presta.

Foi a seguinte a resposta do Desembargador Álvaro Lazzarini à solicitação do Conselho Editorial, encaminhada ao Senhor Comandante da APM:

Senhor Comandante

1. O seu prezado Of. nº 1.136/Div Psq dá conta de que o meu trabalho "Revisão Constitucional e as Justiças Militares", apresentado em Congresso das Justiças Militares Estaduais realizado em Belo Horizonte, foi objeto de largo debate na Polícia Militar do Estado de Minas Gerais, tendo surgido opiniões divergentes sobre a real interpretação do artigo 125 da Constituição Federal, especialmente de seu § 4º, para o qual minha proposta é de nova redação.

Bem por isso a douta Comissão Editorial da prestigiosa revista *O Alferes* pediu-me nova abordagem da questão, se possível, oferecendo ainda maiores informações e esclarecimentos especialmente sobre a interpretação do artigo 125, § 4º da Constituição Federal.

2. O artigo 42, § 9º da Constituição da República estabelece que a lei disporá sobre os limites de idade, a estabilidade e outras condições de transferência do servidor para a inatividade, enquanto que o artigo 125, § 4º, como da divergência, estabelece que cabe ao tribunal competente decidir sobre a perda do posto e da patente dos oficiais e da graduação das praças.

3. Se só Tribunal competente pode decidir sobre a perda do posto e da patente dos oficiais da PM (ou BM) e da graduação das praças PM (ou BM), tenho para mim que o constituinte de 1988, embora não tenha usado o vocábulo "vitaliciedade", ao certo de tal prerrogativa contemplou Oficiais e Praças PM (ou BM).

José Cretella Júnior, com efeito, lembra, no seu *Dicionário de Direito Administrativa* (Forense, 3 ed., 1978, Rio de Janeiro, verbete "vitaliciedade", p. 550), ser a vitaliciedade uma

*"situação do funcionário público que não pode perder o cargo a não ser em virtude de (a) sentença judicial transitada em*

*julgado, (b) exoneração a pedido, (c) aposentadoria compulsória em razão do limite de idade ou (d) invalidez comprovada”.*

Tal é repetido por José Cretella Júnior nos seus *Comentários à Constituição de 1988* (v. VI, 1 ed., 1992, Forense Universitária, p. 3.026), quando então lembra que

*“Em relação ao grau de aderibilidade ao cargo, a vitaliciedade é mais que a estabilidade, assim como esta é mais do que a interinidade ou de demissibilidade **ad nutum**. O estável pode ser afastado do cargo por vários modos, até processo administrativo, mas este último procedimento é insuficiente para afastar o vitalício”* (Comentários, vol., ed. e p. citados).

Do mesmo sentir é a lição de Manoel Gonçalves Ferreira Filho (*Curso de Direito Constitucional*), Saraiva, São Paulo, 18 ed., 1990, p. 205), quando esclarece que

*“A vitaliciedade é a garantia de não poder perder o cargo, a não ser por sentença judiciária. Sua diferença em relação à estabilidade está, pois, na natureza do órgão que aprecia a falta. No caso de servidor estável a perda do cargo é decidida pela própria Administração, enquanto no caso de vitalício só pode ocorrer no final do processo judicial perante o Judiciário”.*

E não se argumente que posto e graduação não são cargos. A Constituição Federal de 1988, no artigo 12 esclarece que são privativos de brasileiro nato o **cargo** de oficial das Forças Armadas (art. 12, § 3º, VI).

A hipótese contemplada no artigo 125, § 4º, da Constituição da República e ora em exame, assim, indubitavelmente é de vitaliciedade dos oficiais e praças, que só perderão os respectivos cargos (postos e graduações) por decisão do Tribunal competente.

4. A história da Constituinte de 1988 isso deixa bem certo, bastando examinar os seus Anais, nos quais a vitaliciedade das praças da Polícia Militar e Bombeiro Militar foi inserida no Projeto de Constituição (B) pela Emenda nº 2P01 407-1, de 13 de janeiro de 1988, do Deputado Constituinte Paulo Ramos, Major da Reserva da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, sob fundamento de que

*“Não é justa a diferenciação de tratamento entre integrantes da mesma corporação, que devem estar submetidos*



*ao mesmo regime jurídico. A inclusão feita tem por fim dar a todos os policiais militares e bombeiros militares tratamento igualitário, como forma de harmonizar a situação dos integrantes das corporações encarregadas da segurança pública*” (cf. Emendas oferecidas ao Plenário ao Projeto de Constituição - A, v. II, janeiro de 1988).

5. O artigo 125, § 4º, ora em exame, aliás, foi objeto de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal, no recurso extraordinário nº 121.533-0, de Minas Gerais, julgado em 26 de abril de 1990, sendo relator o eminente Ministro Sepúlveda Pertence. \*

O eminente Ministro Paulo Brossard diz em seu voto:

*“Faz algum tempo de norte a sul assoalhava-se a necessidade de suprimir a vitaliciedade de cátedra, que, parece, era fonte de malefícios irreparáveis para a Nação”, acrescentando ao depois, que “abolida a vitaliciedade de cátedra, foram criadas outras vitaliciedades, talvez mais conspícuas e necessárias”, numa clara alusão à do 3º Sargento PM Edgar Alves de Oliveira, da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais.*

Daí o eminente Ministro Moreira Alves, no seu douto voto vencedor, ter afirmado que *“embora o texto constitucional seja de difícil explicação como decorre da observação feita pelo eminente Ministro Paulo Brossard, temos de aplicar o princípio da vitaliciedade e considerar que o texto constitucional federal é de aplicação imediata”.*

A perda da graduação, assim, não pode ser decretada por juiz de primeiro grau e sim por tribunal competente, seja Tribunal de Justiça Militar, nos Estados que os têm, seja o Tribunal de Justiça nos demais Estados ou Distrito Federal. A vitaliciedade está, pois, confirmada pelo Excelso Pretório, que é o órgão competente para julgamento de causas que envolvem matéria constitucional. Bem por isso não pode a Administração Policial Militar aplicar pena expulsiva, tenha o nome que tenha (expulsão, demissão, etc.), para oficiais e praças, porque, repito, a perda do respectivo posto ou graduação não é mais da competência da autoridade administrativa e sim do tribunal competente por força do artigo 125, § 4º, da Constituição da República. Em outras palavras,

---

\* O acórdão está transcrito, em seu inteiro teor, na seção Jurisprudência deste número de *O Alferes*.

não há mais, depois do julgamento do Excelso Pretório, razão para a Polícia Militar brasileira insistir na demissão de praças por mero ato administrativo.

A insistência pode levar as corporações, Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, a aceitarem em um futuro próximo a reintegração de praças punidos sem o devido processo legal e que, embora incapacitados moralmente, credores, judicialmente, de grandes somas em dinheiro, pelo recebimento dos vencimentos não pagos no período em que ficaram afastados, ilegitimamente, das respectivas corporações.

Lembro que a decisão do Supremo Tribunal Federal foi tomada em Sessão Plenária, afirmou a vitaliciedade das praças em caso originário do Estado de Minas Gerais.

6. Em verdade, Senhor Comandante, só agora é que se procura combater tal vitaliciedade das praças, com o esquecimento de que no momento da apresentação da retro indicada emenda do Constituinte Paulo Ramos, as corporações militares não tiveram a disposição de enfrentar as entidades representativas das praças, com o que procuraram evitar desgastes naquele momento crucial para as Polícias Militares.

Com a força política de que gozam, agora, as praças - podem votar e ser votadas - acredito que dificilmente a Revisão Constitucional cancelará a previsão de vitaliciedade delas.

E de qualquer modo, evidencia-se que não se pode tirar por completo a garantia dessas praças, até mesmo pela gravidade das funções públicas que exercem. Deve-se, porém, fixar parâmetros para tal vitaliciedade, de maneira a contemplar também o interesse público consignado na hierarquia e na disciplina. O período de amadurecimento e demonstração das qualidades de uma praça de polícia ou bombeiro tem sido considerado, em grande parte das unidades federadas, como de dez anos, aliás conforme previsão também do artigo 14, § 8º, da Constituição da República, onde se trata da elegibilidade dos militares.

7. Daí porque, agora em uma segunda alternativa, posso sugerir que, ao invés de acrescentar-se a palavra "estáveis", deva ser acrescentado ao final do § 4º do artigo 125 a locução "com mais de dez anos de serviço", com o que a redação ficará tecnicamente melhor e assim:

Art. 125 - .....

§ 4º - Compete à Justiça Militar estadual processar e julgar os policiais militares e bombeiros militares nos crimes militares definidos em lei, cabendo ao tribunal competente decidir sobre a perda do posto e da patente dos oficiais e da **graduação das praças com mais de dez anos de serviço.**

8. Reitero a Vossa Senhoria e a todos os membros da Comissão Editorial da revista *O Alferes*, que se dignaram a debater e meditar sobre tão grave problema, os protestos de estima e consideração, autorizada a publicação deste documento.





## SEGURANÇA PÚBLICA E PRIVADA NO BRASIL

**JORGE DA SILVA**

Coronel da Polícia Militar do Estado de Rio de Janeiro

*Resumo: Tendo em vista a necessidade de união de todas as áreas da sociedade diante da questão da segurança, bem como a fixação dos limites de responsabilidade dos organismos com ela envolvidos, mostra ser imprescindível a regulamentação da Segurança Privada pelo Estado, especialmente pelo Município. Lembra que as atividades de Segurança Privada não entram em conflito com as de Segurança Pública, sendo salutar o esforço de regulamentar a primeira.*

### INTRODUÇÃO

O tema que ora abordamos reflete não só a preocupação com a necessidade de coordenação dos esforços de todas as áreas envolvidas diretamente com a questão da segurança, como também a necessidade de estabelecer com clareza os limites de responsabilidade entre os organismos públicos e privados, o que, consideradas as tendências da atualidade, certamente ensejará mudanças substanciais na forma como a sociedade brasileira, tradicionalmente, se organizou para enfrentar o problema.

Além de ser uma realidade dos tempos modernos no Brasil, a Segurança Privada pode dar grande contribuição à causa de segurança em geral. Daí conclui-se ser salutar o esforço de regulamentá-la.

Tentaremos mostrar que a forma de se buscar esta regulamentação no Brasil tem sido equivocada; e que um enfoque mais responsável deve ser dado à questão para que as atividades de Segurança Privada não entrem em conflito com as atividades de Segurança Pública; e, para que se possibilite o controle da Segurança Privada por parte do Estado, não se deixe aos próprios particulares a tarefa de ditar normas da expansão e do funcionamento desses serviços; e que não se permita que a "legislação" sobre o assunto seja decidida por este ou aquele funcionário ministerial, ou por este ou aquele Ministro, na base de portarias, como vem ocorrendo.

No presente texto, tentaremos mostrar que esta questão não pode ser analisada isoladamente, e sim em cotejo com a Segurança Pública. E mais: que o próprio exame da Segurança Pública se subordine à preliminar da crítica à forma como o Estado brasileiro se tem estruturado tradicionalmente para enfrentar o problema.

É, pois, imprescindível indagar sobre o papel que o Município, a esse respeito, pode e deve desempenhar num País que aspira à democracia. Feita a opção pela democracia e pelo federalismo, ao Município se deve atribuir o poder para fazer face às angústias dos municípios. Esta visão é esposada pelo autor deste texto desde os tempos em que, no ano de 1966, como Oficial da PM, dirigiu a Guarda Municipal de Duque de Caxias, Rio de Janeiro.

Analisados, pois, estes e outros aspectos é que, então, poderemos ter uma visão global de um Sistema de Segurança (Pública e Privada) mais adequado às peculiaridades do Brasil.

## 2 TENDÊNCIAS DA ATUALIDADE

A década e 90 se inicia em meio a transformações espetaculares no cenário mundial.

Depois da implosão do Muro de Berlim, o mundo assistiu à desintegração da União Soviética, acontecimentos que simbolizaram a supremacia do capitalismo em face do comunismo.

Pela TV, confortavelmente instalados, os cidadãos do mundo inteiro viram o poder de destruição das Forças Armadas norteamericanas na Guerra do Golfo Pérsico contra o Iraque, alterando radicalmente as concepções de guerra tradicionais, demandando estudos sobre a reestruturação dos exércitos nacionais e a redefinição das suas missões, não sendo poucas as correntes que falam em exércitos regionais, supranacionais.

Além de tudo isso, os avanços tecnológicos nas áreas das telecomunicações, dos transportes e da informática transformaram o mundo efetivamente na "aldeia global" de McLuhan.

Não pode, pois, um país, nos tempos presentes, ficar indiferente às transformações que se operam na atualidade e às novas maneiras de organização social.

Se a presença do Estado, em todo o mundo, foi uma tônica na vida dos cidadãos até uma ou duas décadas atrás, observa-se hoje a



tendência à rejeição a essa onipresença. É a tendência privatista mundial, à qual, em todos os aspectos, a sociedade brasileira precisa adaptar-se.

Por outro lado, os ventos da democracia que, pelo menos aparentemente, percorrem todo o mundo, aguçam o desejo de participação dos cidadãos, inviabilizando as organizações político-administrativas em que as decisões são centralizadas no topo da pirâmide. Se isto é verdadeiro até mesmo para países unitários e de reduzidas dimensões, o que não dizer de uma república como o Brasil, que se quer federativa, com as dimensões continentais que tem!

Resistir à tendência municipalista é caminhar na contramão e investir no atraso, na crença de que da cabeça de meia dúzia de iluminados em Brasília sairá a solução para todos os problemas do povo, de norte a sul, de leste a oeste, nos mais recônditos rincões do País.

Estas considerações nos levam a dois temas que, do ponto de vista dos policiais, costumam ser olhados com desconfiança, seja pelo natural apego ao *status quo*, seja pelo fato de se sentirem ameaçados em sua hegemonia e poder: a privatização e o municipalismo.

### 1.1 Privatização

A privatização é um fenômeno que se impõe com grande vigor até mesmo em países tradicionalmente privatistas, como os Estados Unidos.

Embora seja prematuro adotar soluções arrojadas tais como a dos presídios particulares, ou a do judiciário privado, administrado por firma particular, como no Estado da Califórnia, não se pode ignorar a força dos fatos, como se depreende desta afirmação de Fitzgerald<sup>1</sup> :

*"Em Los Angeles, onde 40.000 questões cíveis estavam aguardando disposição em 1986, as partes podem sobrepassar o congestionado sistema público escolhendo entre 58 juízes aposentados disponíveis para julgamentos durante o dia, à noite e nos fins de semana."*

---

<sup>1</sup> p. 97.

Na área de segurança, os problemas que se apresentam na atualidade diferem enormemente daqueles com os quais se defrontava o Poder Público há algumas décadas atrás.

Hoje, assiste-se nas grandes cidades ao que aparenta ser uma contradição, o aumento da sofisticação dos crimes, ao mesmo tempo em que a violência não diminui.

Hoje, temos a utilização, pelos criminosos, do automóvel, da motocicleta, de armas de fogo sofisticadas, do telefone celular e do computador; temos as quadrilhas de traficantes, as gangues de rua, o vandalismo; temos o crime organizado, o crime internacional. Hoje, temos a generalização de medo do crime pela divulgação sensacionalista dos meios de comunicação; temos também a exacerbação do medo do crime pela utilização emocional dos *mass media* por parte da indústria da "insegurança".

A prevenção policial, consistente na crença de que a presença física da polícia evita o cometimento de crimes parte da premissa utópica de que é possível à polícia estar em todos os lugares ao mesmo tempo. Em abstrato, imagina-se o ideal de onipresença da polícia estadual em todas as cidades, grandes ou pequenas, em cada rua, em cada esquina, em cada praça, em cada parque, em cada jardim, em cada área de lazer, à porta de cada escola, de cada residência, de cada clube, de cada condomínio; em cada ônibus, em cada praia, em cada evento - para evitar que o crime aconteça.<sup>2</sup> Tal crença transformou-se em dogma, fazendo com que os policiais - fiéis a esta utopia - frustrem-se por não poderem estar em todos os lugares demandados pela população, e levando esta - que também acredita na utopia - a frustrar-se por imaginar que as autoridades policiais e os governantes são ineficientes e desinteressados.

Sem descartar as providências de prevenção geral, a serem encetadas pelo Poder Público, pela sociedade civil e pela população, um imenso campo se abre à Segurança Privada. E os próprios policiais terão que compreender este fato, considerando a Segurança Privada não como uma ameaça à sua hegemonia, e sim um instrumento complementar importante à sua própria atuação.

---

<sup>2</sup> No caso da Polícia Militar, querem até que ela esteja em cada presídio, e pior: não poucos juizes querem transformar as instalações da PM em prisões especiais, naturalmente desconsiderando a infra-estrutura de pessoal e meios materiais que isso acarreta.



Aqui o papel do Poder Público será de grande relevância na fixação dos limites de atuação entre os organismos públicos e os organismos privados.

Para se ter uma idéia de quanto se há de evoluir no Brasil a esse respeito, basta citar, como nos informam José María Rico e Luís Salas<sup>3</sup>, que o pessoal empregado pelo setor de Segurança Privada nos Estados Unidos em 1985 atingia a cifra de 1.100.000 pessoas, em funções tais como: guardas, detetives em lojas e pessoal de apoio, etc. Informam-nos também os autores que há nos Estados Unidos mais de 8.500 empresas de segurança.

No Brasil, segundo dados da Divisão de Segurança de Órgãos e Sistemas da Polícia Civil, existem 903 empresas prestadoras de serviço de Segurança Privada, sendo que no Estado do Rio de Janeiro, apenas 84, além de 280 corpos orgânicos próprios, que empregam, em conjunto, 32.369 pessoas.

Guardadas as devidas proporções, e considerando que lá nos Estados Unidos as polícias são, basicamente, locais, vê-se que a atividade, no Brasil, vai crescer, e muito. E vai crescer, acima de tudo, porque os administradores da Segurança Privada estarão sempre preocupados com os custos, a utilização da tecnologia e a competitividade, enquanto os administradores da Segurança Pública continuarão atados às velhas crenças e mitos da ideologia policial, na linha da incapacidade geral do setor público para se ajustar às mudanças, sobretudo às mudanças tecnológicas, e sempre pensando em mais homens e mais viaturas, indefinidamente...

Do que já foi exposto precedentemente, pode-se depreender que as atividades privadas poderão dar-se, em princípio, segundo cinco modalidades, como se tem observado aqui e alhures:

1<sup>ª</sup>) Serviços de Segurança Privada prestados por particulares a particulares. (É a modalidade clássica de Segurança Privada)

2<sup>ª</sup>) Serviços de Segurança Privada prestados por organismos públicos sob contrato a empresas públicas ou particulares. (É o caso do convênio entre a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro e o BANERJ, para prestação de serviços de Segurança Privada àquele banco).

---

<sup>3</sup> P. 147.

3º) Serviços de Segurança Pública prestados por organismos particulares, sob contrato do Poder Público. (É o caso de vários governos locais no Estados Unidos e em outros países, como nos dá conta Randall Fitzgerald<sup>4</sup> :

*"Na Suíça, a firma de polícia privada 'Securitas' mantém contrato com mais de 30 pequenas cidades e vilas, patrulhando e executando tarefas de prevenção do crime como qualquer outra força policial da cidade, mas num nível que a Associação Suíça de Municipalidades descreve como mais acessível financeiramente e mais eficiente".*

4º) Serviços de Segurança Pública prestados por particulares, contratados por particulares, com autorização do Poder Público. (É o caso dos vigilantes autônomos de São Francisco e dos guardas noturnos, autônomos ou pertencentes a associações não lucrativas criadas por residentes para esse fim).

5º) Serviços de Segurança Particular prestados por organismos particulares, contratados por particulares. (É a modalidade que nega o Estado de forma absoluta, desconhecendo-lhe o monopólio do uso da força e entregando-a perigosamente ao particular. Foi usada institucionalmente até a Revolução Industrial, quando surge a polícia moderna, pública. Clandestinamente, ainda há resquícios desta modalidade hoje em dia, no campo e na cidade).

Contemplando essas cinco modalidades, chega-se à conclusão de que ao Estado incumbirá apoiar as iniciativas baseadas na 1ª modalidade; tolerar, sob controle, as 2ª, 3ª e 4ª; e abominar a 5ª, punindo as tentativas de formação de grupos privados clandestinos.

## 1.2 Municipalismo

Na introdução do seu trabalho sobre o *Município na Constituição de 1988*, o técnico legislativo do Senado Federal, ex-prefeito municipal de Amapá, Celso Saléh, sintetiza o espírito da Constituição da República<sup>5</sup> :

---

<sup>4</sup> P.73. O autor também refere a experiência dinamarquesa da firma Falck, que presta serviços privados de bombeiros, de vigilância e de ambulâncias através de toda a Dinamarca.

<sup>5</sup> Cf. SALEH, Celso. *O Município na Constituição de 1988*. Brasília: Gráfica Valci Editora, 1989. A respeito da inevitabilidade do fortalecimento do Município no Brasil, cumpre assinalar também "a convicção de que o Município deve ser um agente propulsor da democracia no País" de Dauraci de Senna Oliveira.(Cf. Planejamento municipal. Rio de Janeiro: IBAM, 3 ed., 1991. p.9.)



*“A Carta Magna que a Assembléia Nacional Constituinte outorgou, pela vontade soberana do povo do Brasil, no ano recém-findo, configura um estatuto moderno, de inspiração democrática, devotado ao atendimento das legítimas aspirações sociais dos trabalhadores e marcadamente voltado para as comunidades interioranas, concentradas nos municípios, valorizando-os mediante adequada compensação tributária e, sobretudo, respeitando e ampliando, expressivamente, sua autonomia, o que haverá de fortalecer-los e engrandecê-los e, assim, engrandecer e fortalecer a Pátria comum”.*

Em face dessas palavras ufanistas e das razões por nós anteriormente apontadas acima, a respeito do despropósito de se tentar planificar, de Brasília, todos os aspectos da vida dos cidadãos, nos mais longínquos rincões de nossa terra, não se poderá reverter a tendência à municipalização (no sentido do fortalecimento do Município) que, cada vez com mais força, se observa no País.

Esta tendência, contudo, terá que se contrapor a uma outra, não menos marcante: a do autoritarismo histórico e a prepotência das nossas elites dirigentes, herança colonial e imperial, e o resquício do coronelismo, em que os “donos” do Município detinham não o poder, mas o “mando”, e eram oniscientes. Sabiam o que era bom para os munícipes, mesmo que estes últimos não tivessem sido ouvidos e achassem que era ruim.

Hoje, ainda há “coronéis” federais - e também estaduais - que teimam que o povo não sabe o que é bom para si. E ficam furiosos com a mobilização popular por mais participação, através de organizações comunitárias, de bairros, de grupos de interesse municipais. Para eles só existe a democracia representativa... São os arautos da “lei e ordem”; da ordem pública.

Ocorre que, para desapontamento dos “dono do poder”, não querendo roubar a expressão de Raymundo Faoro, o povo tem demonstrado um nível de engajamento político jamais visto no Brasil, embora ainda insipiente.

Não é mais tão fácil transformar toda essa energia em combustível para as manipulações, como se o povo fosse uma massa informe, catalisada eventualmente por algum símbolo de aglutinação efêmero. Não! As motivações agora começam a dar-se em torno de

objetivos mais definitivos e duradouros, localizados nos Estados - e sobretudo nos Municípios - os reclamos dos cidadãos a respeito dos seus problemas.

A propósito do conceito abrangente de ordem pública, é lapidar a conceituação de segurança cidadã (*Seguridad Ciudadana*) formulada no II Jornadas de Competencias Municipales en Seguridad Ciudadana, ocorrida em 1981<sup>6</sup>:

*"Em face de arcaico conceito de ordem pública como algo que se impunha desde as instâncias do poder e se dirigia até os cidadãos sem que importasse muito se estes o aceitassem ou não, devemos potencializar o conceito de Segurança Cidadã, que implica tanto a cobertura dos interesses gerais do Estado como, paralelamente, dos interesses gerais da sociedade em relação à defesa e à garantia dos direitos e liberdades individuais e coletivas".*

A comparação com um país europeu e rico pode ser despropositada. Mas se considerarmos que a Espanha vem de sair recentemente de uma longa ditadura e que não é uma federação, muito mais razão há que se dar atenção ao municipalismo num país como o Brasil...

No campo da Segurança Pública, essa tendência encontra, aqui, algumas resistências por várias razões, sendo uma delas o fato de a polícia ser vista, tradicionalmente, como um instrumento de repressão, ligado ao aspecto penal, e não como instrumento de proteção e ajuda aos cidadãos; em suma, de tranqüilidade e paz pública.

A polícia, no Brasil, ainda é vista sob a ótica do atual Código de Processo Penal que, editado pelo Estado Novo em 1941, acabou com os Códigos de Processo Penal estaduais, tendo como uma de suas finalidades a de, também na área policial, facilitar o controle do povo por parte do poder central, através dos prepostos da ditadura nos executivos estaduais.

---

<sup>6</sup> Cf. *Federación Española de Municipios y Provincias*, 1982. p.72.



Esta visão penal da atividade policial, reforçada pelo fato de a justiça penal também não ser exercitada no nível municipal (o Município não tem Poder Judiciário), consolidou um modelo centralizador ineficaz (para a democracia, é óbvio). Provavelmente por esta razão é que não poucas pessoas, de boa fé, rejeitam, de plano, o exercício da vigilância ostensiva, em proveito da Segurança Pública, por parte das Guardas Municipais.

Esta rejeição é nutrida com muita ênfase pelos policiais militares, particularmente os mais graduados, zelosos da sua hegemonia, insistente numa exclusividade insustentável, e temerosos da concorrência.<sup>7</sup>

Coerente com a tendência municipalista (se a premissa de que existe esta tendência não for falsa), não há como negar ao Município as condições mínimas para que a coercibilidade inerente ao Poder de Polícia municipal se exerça com a força de uma Guarda Municipal. Não poderão as autoridades municipais continuar à mercê da boa vontade das autoridades estaduais para, por exemplo, impor pela força que o embargo de uma obra ilegal não seja desobedecido. É, por exemplo, o que vem fazendo a Guarda Civil Metropolitana do Estado de São Paulo que, ressalvadas as freqüentes intromissões em assuntos da esfera de competência estadual tem prestado relevantes serviços aos órgãos da administração municipal para o seu bom funcionamento, além da vigilância ostensiva de praças, parques e jardins, em benefício da tranqüilidade dos munícipes.<sup>8</sup>

Por outro lado, não se pode concluir que os constituintes de 1988 simplesmente se descuidaram ao incluir, no Capítulo de Segurança Pública, a faculdade de criação das Guardas Municipais, "*destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações*" (art. 144, § 8º). Esta foi, sem dúvida, uma deliberação consciente dos constituintes. Os guardas municipais serão os vigilantes públicos do patrimônio municipal, e os seus serviços, assim como os dos vigilantes privados na guarda do patrimônio particular, interessam, de forma indireta, à incolumidade física

<sup>7</sup> Em sua monografia para a Escola Superior de Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, o Capitão PM Getúlio do Brasil Queiroz defende o municipalismo, mas na perspectiva de convênios com a Polícia Militar (Cf. QUEIROZ, Getúlio do Brasil. *Integração da Polícia Militar com o Poder Público municipal*. Rio de Janeiro: ESPM, 1992).

<sup>8</sup> Cf. *Relatório Mensal da Guarda Civil Metropolitana*. São Paulo, junho de 1992.

dos municípios, como assinala o Professor Diógenes Gasparini<sup>9</sup>, ainda que negando competência às Guardas Municipais para os serviços de policiamento ostensivo e de preservação da ordem pública. Não têm, portanto, as Guardas o dever de zelar pela incolumidade das pessoas.

Como se verifica, esta é uma posição contrária à do Professor José Cretella Júnior<sup>10</sup>, que propôs em 1989, para a Constituição do Estado de São Paulo, a seguinte redação:

*"Os municípios, na preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, poderão criar Guardas Municipais, com competência local, destinadas à proteção das pessoas, dos bens, das instalações e dos serviços conforme dispuser a lei".*

A Constituição do Estado de São Paulo, todavia, manteve o texto da Constituição Federal, mas tirou o assunto do Capítulo da Segurança Pública.

Em defesa da municipalização, em seu *Guarda Municipal na Constituição*, Antônio Jeová da Silva Santos e Zair Sturaro defendem o que chamam de "Municipalização da Polícia", embora o que preguem não seja exatamente isso (o que implicaria passar ao Município competência de polícia repressiva e judiciária). Como os próprios autores dizem<sup>11</sup>,

*"Não se quer afirmar, aqui, que o serviço de Segurança Pública seja extirpado, deixando a esfera do Estado-Membro entregue ao Município. O que se argumenta é a possibilidade de os Municípios, através de suas guardas, funcionarem como elos de complemento da atividade policial desenvolvida pelo Estado-Membro".*

---

<sup>9</sup> Cf. GASPARINI, Diógenes. As Guardas Municipais na Constituição federal de 1988. *Relatório do Simpósio "As Guardas Municipais e o Atual Ordenamento Jurídico."* São Paulo: Polícia Militar de São Paulo, p.36. O Prof. Gasparini sustenta que os serviços de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública estão fora do interesse local, referido no art. 30 da Constituição Federal.

<sup>10</sup> P.33

<sup>11</sup> SANTOS, Antônio Jeová da Silva & STURARO, Zair. *Guarda Municipal na Constituição.* São Paulo: Gráfica Mazieiro, 1991, p.50.



Em face de todas essas considerações, podemos alinhar como tarefas que podem ser desempenhadas pelas Guardas Municipais (entendidas tais tarefas como “*destinadas à proteção dos seus bens, serviços e instalações*”), as seguintes:

1) Relacionadas a bens e instalações:

(a) Vigilância ostensiva:

- (1) de prédios, imóveis e instalações municipais;
- (2) de praças, parques e jardins;
- (3) de trânsito nas vias municipais;

(b) Vigilância dos recursos naturais, do patrimônio histórico e do meio ambiente;

(c) Atividades de defesa civil.

2) Relacionadas a serviços:

(a) Segurança ao funcionamento:

- (1) da fiscalização das posturas municipais;
- (2) das obras públicas municipais;
- (3) da atividade de Administração Municipal em geral;
- (4) do Legislativo Municipal.

A execução de tais tarefas pelo Município - ao contrário de representar um problema para a Polícia Estadual, como se ouve frequentemente - significará menos sobrecarga de serviço, mormente com referência à Polícia Militar, que se liberará de ter que vigiar praças, parques, jardins, escolas, hospitais, o trânsito nas vias municipais, direcionando os seus recursos humanos e materiais prioritariamente para o cumprimento eficaz de tarefas de interesse mais geral, como nos ensinou o Professor Diógenes Gasparini, e dentro da sua missão constitucional: “*polícia ostensiva e preservação da ordem pública*”. Aqui estará contida a luta contra o crime.

As Guardas Municipais não têm, e nem deverão ter, o dever, o encargo de lutar contra a criminalidade. De qualquer forma, se levada em conta a onda presente da polícia comunitária, com um enfoque revolucionário nas concepções de emprego da Polícia, privilegiando o aspecto preventivo e a participação e ajuda da comunidade, será uma contradição defender a polícia comunitária sem conformá-la ao conceito de segurança cidadã e, em conseqüência, vinculá-la ao interesse local.

Nesta hipótese, não há como negar importância às Guardas Municipais como instrumentos comunitários de prevenção.

## 2 SISTEMA DE SEGURANÇA

Dentro da ótica do federalismo, em que as responsabilidades públicas são compartilhadas entre a União Federal, os Estados Federados e os Municípios; e segundo a premissa do fortalecimento da democracia; e dentro do possível (e não do ideal), a sociedade brasileira não poderá fugir à necessidade de partir para a construção de um modelo de Segurança Pública que reparta essas responsabilidades de forma mais equânime e racional, em função das finalidades inerentes aos três níveis da nossa organização político-administrativa.

Por coerência, não se pode conceber um sistema de Segurança Pública que não se estruture em razão das responsabilidades que fossem atribuídas pela Constituição Federal à União, aos Estados e aos Municípios, respectivamente.

A Constituição da República, ao dividir as competências entre a União, os Estados e os Municípios, não esclarece adequadamente os limites dessa competência no que tange aos encargos a cumprir na área de segurança. (Cf. artigos 21 (competência da União); 23 (competência comum da União, dos Estados e do Distrito Federal); e 30 (competência dos Municípios). Uma das origens da celeuma que se verifica em relação a este assunto tem origem exatamente nessa indefinição.

Ora, quando o art. 144 cita os órgãos que vão cuidar da *"preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio"*, tenta esclarecer este ponto, mas o faz de forma demasiadamente genérica, sem sempre especificando, por exemplo, o **como** e o **onde**. E fala de uma lei complementar (§ 7º) que *"disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela Segurança Pública"*.

Sem entrar no mérito da técnica legislativa, o assunto não está disciplinado, e é improvável que possa vir a sê-lo, mesmo com a edição da lei complementar preconizada pela CF. É que questões preliminares, que interferiam na configuração do sistema proposto no art. 144, não foram consideradas.



O Sistema de Segurança Pública para um país como o Brasil, federado, imenso e democrático (?!) - deve visualizar com clareza os encargos da União, dos Estados e dos Municípios, e balizar os limites da Segurança Privada.

Levando-se em conta, pois: as questões conceituais apontadas acima em torno da dicotomia Segurança Pública *versus* Segurança Privada; a ineficiência e ineficácia dos sistemas atuais (e não dos órgãos, necessariamente); o descontrole do Poder Público; o aumento aritmético, objetivo, da criminalidade; o aumento subjetivo, geométrico, do medo; as pendengas corporativas entre os órgãos policiais (Polícia Federal *versus* Polícia Estadual; Polícia Civil *versus* Polícia Militar; Polícia Militar *versus* Vigilância Privada) há que se distinguir preliminarmente os encargos a serem cometidos aos três níveis e as tarefas a serem atribuídas aos órgãos.

No que diz respeito aos encargos, cumpre distinguir aqueles que demandam a contrapartida de um órgão policial com funções investigativas e/ou judiciárias, de um órgão de mera vigilância ostensiva, sobretudo no nível federal.

Como se verá, há uma diferença fundamental entre as atividades da Polícia Federal e as das impropriamente chamadas Polícia Rodoviária Federal e Polícia Ferroviária Federal. Apesar de o nome não ter maior relevância, é preciso discernir que estas últimas têm função de vigilância ostensiva. Elas não têm funções investigativas nem judiciárias, que são da Polícia Federal. Os casos concretos de ocorrências criminais ou contravencionais são da competência desta última, para onde devem ser levados. Daí a nossa preferência pelos nomes Guarda Rodoviária e Guarda Ferroviária, que julgamos mais consentâneos com a função de vigilância ostensiva.

É o mesmo raciocínio que fazemos quando utilizamos as palavras "guarda" e "polícia" nos níveis estadual e municipal. A rigor, não tivessem as expressões "polícia ostensiva" e "preservação da ordem pública" sido empregadas pela Constituição Federal em sentido genérico, a própria Polícia Militar não passaria de uma Guarda de Vigilância estadual.

#### **a. Encargos e órgãos**

Isso posto, seriam encargos e órgãos da União, dos Estados e dos Municípios:

1) Da União Federal

(a) encargos:

- (1) as atividades atualmente previstas para a Polícia Federal;
- (2) a vigilância das rodovias e ferrovias federais;
- (3) a vigilância de florestas, parques nacionais e o meio ambiente;
- (4) a vigilância de presídios (se vierem a existir as prisões federais);
- (5) a vigilância de bens, serviços e instalações federais;
- (6) atividades de defesa civil;
- (7) a vigilância das fronteiras terrestres, marítimas e aéreas contra o contrabando de armas e o narcotráfico;

(b) órgãos:

- (1) Polícia Federal;
- (2) Guardas Federais:
  - de vigilância ostensiva:
    - Rodoviária;
    - Ferrovária;
    - Florestal e Meio Ambiente;
    - Penitenciária (em caso da construção de prisões federais, como se cogita)
  - de vigilância territorial:
    - de Fronteira;
    - Costeira;
    - Aérea.

(Ligadas ao Ministério da Defesa, se vier a ser criado, ou às próprias Forças correspondentes).

Observações:

1. A União poderá celebrar convênios com os Estados para a execução de encargos que são dela.
2. Poderá também contratar serviços de Vigilância Privada para fazê-lo, sobretudo em certas atividades de vigilância.
3. A União poderá ainda utilizar parcelas de efetivos e meios das Forças Armadas para apoiar ou cumprir alguns de seus encargos, tais como a vigilância de instalações federais ou de interesse da Defesa Nacional, o meio ambiente e a vigilância, do ponto de vista policial, contra o narcotráfico e o contrabando de armas, das fronteiras terrestres marítimas e aéreas.

## 2) Do Estado Federado

### (a) Encargos:

(1) as atividades policiais atualmente previstas para as Polícias Civil e Militar;

(2) a vigilância e a polícia das rodovias e ferrovias estaduais e federais; no caso da polícia das rodovias e ferrovias federais, concorrentemente com a União, ou em convênio com a mesma;

(3) a vigilância de florestas, parques estaduais e o meio ambiente;

(4) a vigilância de presídios estaduais;

(5) a vigilância de bens, serviços e instalações estaduais;

(6) atividades de defesa civil.

### (b) Órgãos:

(1) Polícia Estadual:

Polícia Civil ("polícia judiciária e a apuração das infrações penais");

Polícia Militar ("polícia ostensiva e preservação da ordem pública");

(ou fusão das duas numa só)

(2) Corpo de Bombeiros;

(3) Guarda Penitenciária.

### Observações:

(1) O Estado Federado poderá celebrar convênios com os Municípios para a execução de encargos destes últimos.

(2) Também poderá o Estado criar serviços próprios de vigilância ou contratar serviços de Vigilância Privada para executar encargos seus, sobretudo nas atividades de vigilância de bens, serviços e instalações estaduais.

### 3) do Município:

#### (a) Encargos:

(1) vigilância de prédios, imóveis e instalações municipais;

(2) vigilância de praças, parques e jardins;

(3) atividade de trânsito nas vias municipais;

(4) vigilância de recursos naturais do patrimônio histórico e do meio ambiente;

(5) atividades de defesa civil;

(6) segurança ao funcionamento da fiscalização de posturas e das obras públicas municipais;



(7) segurança da Administração municipal ou em geral e do Legislativo municipal.

(b) órgãos

(1) Guarda Municipal (facultativo)

(2) Corpo de Bombeiros Municipal (facultativo).

Observações:

1. Inexistindo Guarda Municipal e/ou Corpo de Bombeiros Municipal (para atividades de primeiro escalão e de defesa civil municipal), os Municípios poderão celebrar convênios com os Estados.

2. Poderão também os Municípios contratar serviços de Vigilância Privada para executar encargos seus.

## **b. Mercado e Organismos de Segurança Privada**

A Segurança Privada, diferentemente da Segurança Pública, não implica a imposição de encargos e órgãos. Trata-se de um mercado como qualquer outro, num país de livre iniciativa, a ser explorado de forma competitiva por pessoas jurídicas, especializadas ou não, e excepcionalmente por pessoas físicas.

Assim, levando em conta as considerações que fizemos a respeito das áreas de atuação no tópico 3, d, podem-se listar, em resumo, o mercado a ser explorado e os organismos aptos a explorá-lo:

### 1) Mercado

Não sendo encargo do Poder Público, inúmeras áreas constituem-se em promissor mercado para as atividades de Segurança Privada. Ao mesmo tempo em que se assinala que a vigilância desses setores não é problema dos órgãos de Segurança Pública, sublinha-se que, atendo-se a eles, será possível um relacionamento mais harmonioso entre a Segurança Pública e a Segurança Privada, em proveito de toda a sociedade. Será então mercado da Segurança Pública:

#### (a) Segurança do Patrimônio

(1) Vigilância interna e externa de empresas e órgãos públicos e privados:

- . bancos e estabelecimentos congêneres;
- . indústria e comércio em geral;
- . rede hoteleira;

- . colégios e universidades;
- . hospitais e congêneres;
- . edifícios e condomínios.

(2) proteção das informações, das comunicações e dos sistemas de computação.

(b) Segurança do Pessoal

- (1) vigilância contra fraude e sabotagem;
- (2) vigilância contra furto de mercadorias e dinheiro por parte de empregados;
- (3) vigilância do cumprimento das normas de prevenção de acidentes;
- (4) programas de conscientização para as normas de segurança da empresa ou órgão;
- (5) segurança pessoal de executivo e empresários.

## 2 Organismos

O mercado de Segurança Privada, por razões óbvias, deve revestir-se de um controle rigoroso por parte do Estado. É preciso, pois, disciplinar os entes que estão aptos a explorar tal atividade, estabelecendo as condições segundo as quais devem operar.

Como vimos, a confusão que se estabeleceu em razão de a Lei nº 7.102/83 e o Decreto nº 89.056/83 não terem tido a preocupação de organizar de forma abrangente tais serviços - e ainda o de se ter tentado o controle centralizado no Governo Federal, - propiciaram, ao contrário da expectativa, o descontrole da atividade. A clandestinidade é a tônica; e a irregularidade, a norma.

Eis porque é indeclinável a necessidade: (a) de deixar aos Estados e Municípios a responsabilidade pelo controle e fiscalização das entidades que exploram os serviços de Segurança Privada, reservando-se à União a competência para legislar sobre os mesmos; (b) de distinguir a natureza dos organismos que estarão autorizados a explorá-los, de conformidade, para o Brasil de hoje, com quatro das cinco modalidades que elencamos no tópico 4. a., que repetimos:

1ª) Serviços de Segurança Privada prestados por particulares a particulares;

2ª) Serviços de Segurança Privada prestados por organismos públicos sob contrato de empresas públicas ou particulares;



3º) Serviços de Segurança Pública prestados por particulares sob contrato do Poder Público;

4º) Serviços de Segurança Pública prestados por particulares, contratados por particulares, com autorização do Poder Público.

### 3 CONCLUSÃO

Houve um tempo em que o Governo Central era todo-poderoso; distribuía, de forma paternalista e populista, o “prêmio” e o “castigo”. Todos se contentavam com o que lhes era dado e se resignavam pelo que lhes era negado.

Nos dias de hoje, numa conjuntura social diferente, aumentadas as demandas do povo pelo atendimento de seus direitos, inclusive o direito à segurança, encontra-se o Estado desorganizado - ou mais precisamente, organizado de forma autoritária - tentando com o modelo arcaico de ontem dar respostas aos problemas complexos de hoje.

Essa incoerência é que explica a falácia em torno do aumento dos efetivos policiais.

Ora, se atendidas todas as demandas que se ouvem nesse sentido, não seria muito exagerado imaginar a multiplicação do efetivo da Polícia Federal por umas trinta vezes (o efetivo atual é de cerca de seis mil), e as Polícias estaduais teriam que multiplicar os seus efetivos, no mínimo, por umas vinte vezes, correspondendo tal aumento à multiplicação proporcional de viaturas, armas, equipamentos e instalações.

Com certeza, passado algum tempo, e depois que se atingissem tais números, é possível que, diante de ocorrências criminais - que, com certeza, continuariam a existir - as pessoas continuassem a demandar por mais polícia, mais... e mais... e mais...

Sem entrar no mérito de que Segurança Pública não é sinônimo de polícia, e que outros mecanismos, não policiais, e às vezes mais importantes, devem ser acionados pelo Estado e pela sociedade organizada (o que discutimos alhures em capítulo sobre as “Políticas Públicas para a área de Segurança”,<sup>13</sup> não resta dúvida de que, na esfera policial, o Sistema de Segurança Pública tem que ser estruturado

---

<sup>13</sup> Cf. SILVA, Jorge da. *Controle da criminalidade e Segurança Pública na nova ordem constitucional*. 2 ed., Rio de Janeiro: Forense, 1990.p.51-62



partindo de outras premissas: a democracia, a participação popular, a separação entre as obrigações do Estado e do particular, o fortalecimento do princípio federativo, com a valorização dos Municípios, e a repartição racional dos encargos entre a União, os Estados e os Municípios, da forma como esboçamos neste texto.

### BIBLIOGRAFIA

- COMPETENCIAS municipales en seguridad ciudadana*. Federación Española de Municipios y Provincias. 1982.
- CRETELLA JR., José. *Direito administrativo municipal. 2 ed.*, Rio de Janeiro: Forense, 1981
- FITZGERALD, Randall. *When government goes private*. New York: Universe Books, 1988.
- GASPARINI, Diógenes. As Guardas Municipais na Constituição Federal de 1988. Relatório do Simpósio As Guardas Municipais e o Atual Ordenamento Jurídico. Polícia Militar do Estado de São Paulo, 1992.
- LAZZARINI, Álvaro. A Relação entre Segurança Pública e Ordem Pública. *Revista Forense*, v. 316, p. 3-34.
- LAZZARINI, Álvaro et alii. *Direito administrativo da ordem pública. 2 ed.*, Rio de Janeiro: Forense, 1987.
- MANUAL BÁSICO DA ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (ESG). Rio de Janeiro: 1988.
- OLIVEIRA, Dauraci de Senna. *Planejamento municipal. 3 ed.*, Rio de Janeiro: IBAM, 1991.
- QUEIROZ, Getúlio do Brasil. *Integração da Polícia Militar com o Poder Público Municipal*. Rio de Janeiro: PMERJ, 1992. (Monografia de Curso da Escola Superior de Polícia Militar).
- RELATÓRIO do Simpósio As Guardas Municipais e o Atual Ordenamento Jurídico. Polícia Militar do Estado de São Paulo, fevereiro de 1992.
- RELATÓRIO Mensal da Guarda Civil Metropolitana. São Paulo, junho de 1992.
- RICO, José María & SALAS, Luís. *Inseguridad ciudadana y policía*. Madrid: Editorial Tecnos.
- SANTOS, Antônio Jeová da Silva & STURARO, Zair. *Guarda Municipal na Constituição*. São Paulo: Gráfica Mazieiro, 1991.
- SILVA, Jorge da. *Controle da criminalidade e Segurança Pública na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 1990.
- VAZ, Oswaldo Augusto. *A Polícia Militar e a Segurança Privada*

*paralelamente à missão de prevenção da criminalidade. Rio de Janeiro: PMERJ, 1992. (Monografia de Curso da Escola Superior de Polícia Militar).*

**Abstract: Public and private security in Brasil.** *Considering the need for all sections of society to unite in matters of security, and to establish limits of responsibility for the many social agencies, this article demonstrates the high relevance of the regulation of private security by the State, mainly by the municipalities. The author ponders that activities of private security do not conflict with those of Public Security, efforts to regulate the former being a salutary practice.*

## A PRISÃO EM UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA E O DESAFIO ATUAL DOS DIREITOS HUMANOS DOS PRESOS

**CÉSAR BARROS LEAL**

Procurador do Estado e Professor da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará

**Resumo:** *Depois de caracterizar a prisão na Antigüidade e na Idade Média e historiar rapidamente o surgimento dos vários sistemas penitenciários, estuda as finalidades da pena privativa de liberdade, analisa a situação do presidiário e as "Regras Mínimas para o Tratamento dos Presos", nascidas em congressos realizados pelas Nações Unidas sobre Prevenção do Delito e Tratamento de Delinqüente.*

### I

É sabido que na Roma Antiga a prisão era desprovida do caráter de castigo, não constituindo espaço de cumprimento de uma pena, mesmo porque o rol de sanções se restringia quase unicamente às corporais e à capital. A prisão era um meio empregado para reter o acusado enquanto se aguardava o julgamento ou a execução da pena. Já na Grécia, costumava-se encarcerar os devedores até que saldassem suas dívidas, a custódia servindo para obstar-lhes a fuga e garantir a presença nos tribunais.

Tirante algumas experiências isoladas de prisões, foi a Igreja que, na Idade Média, inovou ao castigar os monges rebeldes ou infratores com o recolhimento em "penitenciários", é dizer, em celas (daí o nome "prisão celular"), numa ala dos mosteiros, dos conventos, onde, mediante penitência e oração, pretendia-se que se reconcilhassem com Deus.

Na punição canônica, constava que o trabalho não era obrigatório, e o apenado tinha de custear as despesas com alimento, salvo quando se constatava sua incapacidade de prover os recursos necessários.

No século XVI, começaram a aparecer na Europa prisões leigas,



destinadas a recolher mendigos, vagabundos, prostitutas e jovens delinquentes, os quais se multiplicaram principalmente nas cidades, mercê de uma série de problemas emergentes na agricultura e de uma acentuada crise na vida feudal. Em decorrência desse fenômeno e de sua repercussão nos índices da criminalidade, várias prisões foram construídas com o fim de segregá-los por um certo período, durante o qual, sob uma disciplina desmesuradamente rígida, era intentada sua emenda. Entre elas a mais antiga foi a House of Correction, em Bridewell, Londres, inaugurada em 1552. Com propósito reformador, surgiram por igual no final do século XVI, em Amsterdam, prisões que se tornaram famosas, como a de Rasphuis, para homens, que dava ênfase ao castigo corporal, ao ensino religioso e ao trabalho contínuo (na raspagem de madeira de diferentes espécies, para uso como corantes, donde o nome da instituição). Outros países europeus, na esteira dessas experiências, fundaram estabelecimentos similares.

Atente-se para o fato de que ainda não se podia falar em sistema penitenciário, algo que começou a tomar forma nos Estados Unidos e na Europa a partir da contribuição de um grupo de estudiosos, de idealistas como o monge beneditino Juan Mabillon, autor de *Reflexões sobre as Prisões Monásticas*, publicado em 1695, em que criticava o excesso de rigor e recomendava a oferta de trabalho e a regulamentação de passeios e visitas; como Cesare Beccaria, autor do livro revolucionário *Dos Delitos e das Penas* (1764), em cujas páginas fazia acerba crítica ao direito penal então vigorante, insurgindo-se contra a tortura, o arbítrio dos juízes e a falta de proporcionalidade entre o delito e a pena; como o inglês John Howard, autor do livro *O Estado das Prisões na Inglaterra e no País de Gales* (1776), que propôs o isolamento (com o fito de estimular a reflexão e evitar o contágio, em seu sentido mais amplo), o trabalho, a educação religiosa e moral e a classificação dos presos, tendo dedicado sua vida à reforma das prisões na Europa, ele que fora aprisionado por piratas franceses e conhecera a promiscuidade dos cárceres, sob cujo teto conviviam crianças, criminosos habituais e doentes de toda ordem, sem distinção de sexo, geralmente ociosos; como Jeremias Bentham, filósofo e criminalista inglês, autor do livro *Teoria das Penas e das Recompensas* (1818), propugnador do utilitarismo em sede de direito penal e que idealizou um modelo de prisão celular, o panótico, um estabelecimento circular ou radial, no qual uma só pessoa, desde uma torre, podia exercer controle total dos

presos, vigiando-os no interior de suas próprias celas. O panótico, ademais, não se limitava ao desenho arquitetônico, associando-se em seu projeto a um regime caracterizado pela separação, pela higiene e alimentação adequadas, além da aplicação, embora excepcional, de castigos disciplinares.

As idéias desses pensadores foram seguramente a fonte maior de inspiração dos primeiros ensaios do que poderíamos chamar sistemas penitenciários modernos.

Na Filadélfia, experimentou-se um sistema conhecido como pensilvânico, filadélfico, celular ou de confinamento solitário (*solitary confinement*). Consistia num regime de isolamento, em cela individual, nua, de tamanho reduzido, nos três turnos, sem atividades laborais, sem visitas (exceto, v.g., do capelão, do diretor ou de membros da Pennsylvania Prison Society, entidade que dava assistência aos presos), em que se perseguia o arrependimento com base na leitura da Bíblia, tal como nos penitenciários da Igreja. O regime, que alguns qualificavam como "morte em vida", foi usado pela primeira vez na Walnut Treet Jail, erguida em 1776, depois na Eastern Penitentiary, edificada em 1829, sendo adotado em outras prisões dos Estados Unidos e especialmente na Europa, onde foi acolhido em países como Inglaterra, França, Bélgica, Suécia e Holanda e subsistiu até princípios deste século. Sabe-se que os prisioneiros eram expostos aos olhos dos visitantes para que estes pudessem vê-los em suas enxovias, como exemplos atemorizantes. As condições rigorosíssimas em que viviam, porém, conquanto assegurassem um ambiente de ordem e disciplina, isento quase inteiramente de fugas e evitassem o contágio moral, a interação perversiva, criminógena, por outro lado, exasperavam o sofrimento, afetavam a saúde física e psíquica dos apenados e de modo algum os preparavam para o retorno à sociedade livre.

O sistema solitário - que se tornou mais ameno com o transcurso do tempo - serviu de alicerce para um novo sistema, o do silêncio (*silent system*) ou sistema auburniano, assim denominado porque se aplicou pelo Capitão Elam Lynds na penitenciária de Auburn, no Estado de Nova Iorque, construída em 1816, cujas principais características eram o isolamento celular, mantido apenas no turno da noite, e a vida em comum durante o dia, com observância de absoluto silêncio, consoante regra de máximo rigor, cujo descumprimento era punido com castigos corporais imediatos.

Este sistema misto - que teve grande aceitação nos Estados



Unidos diversamente do celular - se, por uma parte continuava lesivo, pelo isolamento, pelo silêncio e pela disciplina severa, à natureza social do encarcerado, assim como causava distúrbios emocionais e ressentimento, por outra parte atenuava a clausura, excluía a contaminação moral e significava, portanto, um inegável avanço em relação ao modelo filadélfico.

Os dois sistemas - pensilvânico e auburniano - começaram a declinar e abriram caminho para novas alternativas, que buscariam diminuir suas falhas e limitações. Surgiram, então, os sistemas progressivos que, organizados em três ou quatro etapas, de rigor decrescente, a conduta e o trabalho sendo utilizados como meios de avaliação, preparavam o recluso gradualmente para a vida em liberdade e tiveram acolhida universal, de modo que em dezenas de países, com esta ou aquela variação, emprega-se hoje a progressividade na execução da pena, tendo como escopo final o reingresso do condenado na sociedade.

Entre estes sistemas cabe lembrar o do Coronel Manoel Montesinos y Molina (1796-1862), na Espanha, que advogava a função reeducativa da pena e que, por isso mesmo, preocupava-se em oferecer um tratamento humanitário, com trabalho remunerado, sem castigos corporais e a aplicação de regras orientadoras na execução, precursoras dos códigos e regulamentos penitenciários da atualidade. Montesino criou no presídio de San Agustín, em Valencia (em cuja fachada se lia *"Aquí penetra el hombre, el delito queda a la puerta"*, frase que evoca o ensinamento de Saleilles de que o criminoso deve ser visto, no cumprimento da pena, *"por aquilo que ele é"*, afora *"por aquilo que ele fez"*) um sistema dividido em três fases: a) a dos ferros, em que os presos faziam, embora subjugados a correntes, serviços de limpeza e outros no interior da Unidade; b) do trabalho, em que podiam escolher a oficina onde executariam suas tarefas e se valorizava sua capacitação profissional; c) da liberdade intermediária, com direito à visita a familiares e trabalho externo.

Alexander Maconochie (1787-1860), capitão da Marinha Real Inglesa, criou na Austrália, na ilha de Norfolk, para criminosos de grande periculosidade, vindos da Inglaterra, o sistema de marcas (*mark system*). O tempo de cumprimento da pena era repartido em três fases, a saber: a) da prova, com isolamento celular, diurno e noturno, no estilo pensilvânico, por um período relativamente curto; b) do isolamento à



noite e do trabalho, obrigatório, em comum, durante o dia, sob silêncio, no estilo auburniano (dividida esta etapa em quatro subfases); c) do livramento condicional, obtido, como prêmio, com o *ticket of leave*. A progressividade dependia do binômio conduta - trabalho do preso, o qual recebia marcas ou vales que o autorizavam a passar de uma fase ou subfase a outra, menos rigorosa.

O sistema de Maconochie foi adaptado na Irlanda, entre 1854 e 1864, por Walter Crofton, que manteve os vales e os aperfeiçoou, incluindo, entre a segunda e a terceira fases, uma intermediária, consistente na transferência do recluso para prisões agrícolas, semi-abertas, com regime mais brando, sem uniforme e com permissão de diálogo e trabalho no campo. Dito sistema, que teve grande êxito em sua época, foi recepcionado, sem alterações e sem o uso de vales, pelo Código Penal brasileiro de 1940.

Nos Estados Unidos, Brocway, diretor do reformatório de Elmira, no Estado de Nova Iorque, fundado em 1876, foi responsável por um sistema progressivo, distribuído em graus ou classes e direcionado a "reformatar os reformáveis", ou seja, os delinqüentes jovens, maiores de 16 e menores de 30, primários, aos quais se aplicava uma sentença indeterminada. Ali o apenado era classificado e colocado, ao ingressar, no segundo grau (regime suave, sem uniforme e correntes), passando, após seis meses de comprovada boa conduta, ao primeiro grau (onde recebia melhor tratamento e usava uniforme militar e do qual era posteriormente liberado sob condição). Na hipótese de conduta inadequada ou tentativa de evasão, passava ao terceiro grau (em que permanecia semi-isolado na cela, acorrentado e submetido a flagelamentos). O modelo, baseado em exercícios físicos, trabalho, religião e disciplina, foi reproduzido em outras regiões do país e na Europa. O "Borstal System", introduzido em 1908, na Inglaterra, por Evelyn Ruggles-Brise, acusa influência do Reformatório norte-americano.

## II

Esta retrospectiva se faz imprescindível para a compreensão da pena privativa de liberdade como tal hoje se apresenta. É possível ver, na trajetória aqui descrita sucintamente que sua função, sua meta, sofreu mudanças ao longo do tempo. Se no início a finalidade era apenas detenção, de custódia, passou a ser vista como pena propriamente dita, como retribuição, com teor intimidativo e sentido correccional. A

proposta de penitência perdeu o significado, dela não mais se cogita.

Hoje se faz referência a quatro funções da pena de prisão:

a) Retribuição

A prisão é, antes de tudo, um castigo. Está acima de quaisquer dúvidas, porém, que esta representa, na prática, muitíssimo mais do que a mera privação da liberdade, tendo em vista que o condenado perde outrossim, num ambiente de tensões e promiscuidade moral, a segurança, a privacidade, a intimidade, a capacidade de autopromoção, a identidade social, subordinando-se, além do mais, a comandos autoritários, impostos não só pelo diretor, pelos agentes penitenciários, como também pelas lideranças formadas por outros presos, dominadores da massa carcerária.

A imagem do castigo - que para Kant era um imperativo categórico e, segundo alguns, o único objetivo que efetivamente se atinge - robustece-se em prisões ruinosas, superlotadas, com péssimas condições de higiene, onde a droga é consumida sem embaraços, o abuso sexual é constante, praticamente inexiste oferta de trabalho, de lazer orientado e a assistência material, médica, jurídica, social e religiosa se presta de forma precária.

b) Intimidação

É pacífico o entendimento de que a pena de prisão não intimida. Os cárceres estão abarrotados de pessoas que não se amedrontaram diante da pena, e pelas ruas circulam milhares de criminosos a praticarem toda sorte de delitos, indiferentes à possibilidade de serem presos e apenados. Quantos cometem crime, mas não são denunciados? Quantos milhares de mandados de prisão, em diferentes países, são expedidos, mas não são cumpridos? Quantos crimes são cometidos por pessoas que não têm condições, no exato momento do ato delitivo, de considerar-lhe as conseqüências? O FBI nos informa que mais ou menos 55% dos homicídios são perpetrados por amigos ou parentes da vítima, geralmente durante uma discussão; poucos são os homicidas, na verdade, que planejam seus crimes, e a premeditação, convém ter em conta, é uma pré-condição de intimidação<sup>1</sup>.

Fora eficaz função intimidativa, a criminalidade seria obviamente menor nos países onde a pena de morte se aplica a nível oficial, o que não sucede de modo algum.

c) Ressocialização



A prisão, em lugar de um instrumento de ressocialização, de educação para a liberdade, vem a ser notoriamente, não importam seus recursos materiais disponíveis, um meio criminógeno, um núcleo de aperfeiçoamento no crime, onde os primários, os de menor periculosidade, assimilam os valores dos demais, num fenômeno apelidado por Donald Clemmer de "prisonização".

O renomado penitenciário Eugenio Raul Saffaroni adverte:

*"La prisión 'o jaula' es una institución que se comporta como una verdadera máquina deteriorante: genera una patología cuya característica más saliente es la regresión, lo que nos es difícil de explicar. El preso o prisionero es llevado a condiciones de vida que nada tienen que ver con las del adulto; se le priva de todo lo que usualmente hace el adulto o no conoce. Por otra parte, se le lesiona la autoestima en todas las formas imaginables: pérdida de privacidad y su propio espacio, sometimiento a requisas degradantes.<sup>2</sup>*

É de fundamental importância desmitificar o raciocínio de que a prisão deve ter como fim precípuo a ressocialização dos condenados, até porque é cediça a compreensão de que não se pode ensinar no cativeiro viver em liberdade, descabendo cogitar-se de ressocializar quem de regra sequer foi antes socializado. Surpreendentemente, apesar de tudo, a reabilitação, como meta a ser alcançada, inscreve-se em quase todas as legislações do mundo e é cobrada por quantos vêem as altas cifras de recidiva (nos Estados Unidos variam entre 40% e 50% , e os países latino-americanos, embora não exibam estatísticas confiáveis, apresentam índices altíssimos) a prova de todas a mais cabal da falácia do sistema penitenciário.

Acrescenta Astor Guimarães Dias:

*"E quando os gonços do portão penitenciário giram, para restituir à vida social aquele que é tido como regenerado, o que em verdade sucede, é que sai da prisão o rebotalho de um homem, o fantasma de uma existência, que vai arrastar, para o resto de seus dias, as cadeias pesadas das enfermidades que adquiriu na enxovia para onde foi mandado para se corrigir e onde, ao invés disso, adestrou-se na delinqüência, encheu a alma de ódio e perverteu-se sexualmente".*

d) Incapacitação



Através da clausura se impede, afinal, que o condenado possa cometer novos delitos, em meio livre.

As penas longas, por vezes sem progressão de regime, visam a garantir o prolongamento dessa incapacitação, que se indigita como necessária à segurança da sociedade.

Em alguns países, onde é admitida a prisão perpétua, muitos juízes, encarando a possibilidade, prevista em lei, de obtenção ulterior de livramento condicional, condenam à prisão perpétua + um número X de anos, obstaculando, assim, definitivamente, o retorno do sentenciado à sociedade.

Os Estados Unidos, por exemplo, têm assumido ultimamente uma posição favorável ao aprisionamento, inclusive por um tempo cada vez mais dilatado. Disposição da nova Lei do Crime, que se tornou conhecida como "três vezes você está fora", prevê prisão perpétua automática para o réu já condenado duas vezes. São 1.600 pessoas presas a cada semana, de acordo com o Departamento de Justiça. A população carcerária, que cresce 10 vezes mais rápido do que a população em geral, já ultrapassou a casa de 1,2 milhão. Em cada 10.000 habitantes, mais de 500 cidadãos norte-americanos estão condenados, esta taxa sendo muitíssimo superior à de países como Hungria (117), Austrália (79), Dinamarca (71) e Japão (42), avantajando-se um pouco à da África do Sul (369) e só sendo inferior à da Rússia (558)<sup>4</sup>.

### III

A questão é manifestamente atual e hoje - decorridos pouco mais de dois séculos do surgimento das prisões no mundo moderno - o debate, a reflexão vêm a ser essenciais para a definição da política criminal a ser implantada neste ou naquele país, em resposta a uma criminalidade que não apenas se exacerba quantitativamente, como também adquire novas facetas, novas características, resultantes da evolução sócio-econômica e tecnológica.

Deixando de lado a questão - importantíssima, mas que refoge ao objetivo destas reflexões - das alternativas à pena privativa de liberdade em face do reconhecimento de seus malefícios e do papel residual que lhe cabe desempenhar, impõe-se um esforço comum, universalizado, com o objeto de tornar a prisão, ainda largamente

empregada (segundo Ilanud, Argentina, Brasil, Costa Rica, Colômbia Chile, México, Peru e Venezuela cominam a pena privativa de liberdade em 75% ou mais dos crimes previstos), menos artificial ou, em outras palavras, mais humana.

As idéias de John Howard, expostas em livro mencionado, são um alerta permanente para a necessidade de aprimorar a assistência ao condenado, ajustando-a às regras básicas, aos princípios da ciência penitenciária hodierna.

O que se percebe, no entanto, é de certo modo um retorno a práticas do passado que se julgava superadas. O isolamento total, típico do sistema pensilvânico, está sendo largamente utilizado em diferentes países do mundo, sobretudo nos Estados Unidos, onde se multiplicam, a nível federal e estadual, prisões ou setores (pavilhões) de máxima segurança, desenhados para receberem delinqüentes violentos, multireincidentes, membros de *prison gangs*, etc., os quais ficam confinados em celas sem janelas, com direito a sair apenas para banho e exercícios físicos, com duração média de noventa minutos e em cuja solidão cumprem sua penas, sem recreação nem trabalho, sem contacto com outros presos, sem visitas conjugais (o que se convencionou denominar "castração legal"), sujeitos a sofrerem sérios transtornos psíquicos, do mesmo modo como ocorria na Eastern Penitentiary.

É claro que, deste modo, atende-se aos reclamos de uma sociedade traumatizada pela violência, sequiosa de mais segurança, que enxerga nesta forma de cerceamento uma punição necessária e apropriada a quem, pelo crime que cometeu, deve, a seu juízo, ser mantido no mais absoluto isolamento, apto, em casos extremos, a incapacitá-lo para agressões contra os demais habitantes da unidade prisional.

Questionar-se-á a propósito: a pena, *in casu*, não seria exorbitante, demasiadamente cruel?

A promiscuidade sexual nas prisões tem provocado a expansão da AIDS que em alguns países como o Brasil e os Estados Unidos chega a números preocupantes, trazendo-nos à memória a "febre carcerária", uma espécie de tifo que assolava os estabelecimentos prisionais no século XVIII e que foi responsável pela morte de John Howard, aos 64 anos, em Kerson, Criméia, no longínquo ano de 1790.

A superlotação usual (onipresente problema, que tem crescido



demais nas últimas décadas, graças à costumeira ausência de priorização a este setor nevrálgico da administração da justiça criminal), a carência de pessoal com formação especializada e a falta de tratamento individualizado, a par da obsessão pela segurança (inconciliável com programas reeducativos), agravam o quadro sombrio dos parques prisionais de quase todo o mundo, em que se vulnera, a todo instante, a integridade física e moral do preso.

A compatibilização da prática penitenciária com as leis ou regulamentos disciplinadores da execução penal, as constituições e os documentos internacionais, em que se elencam os direitos do preso, é, inequivocamente, um dos grandes desafios do penitenciarismo atual.

#### IV

Permita-nos o leitor um novo mergulho no tempo.

No século XIX realizaram-se, posto que sem caráter oficial, três congressos mundiais sobre a problemática dos presos (Frankfurt am Main, 1846; Bruxelas, 1847; de novo Frankfurt am Main, 1857), começando em 1872 uma série de Congressos Internacionais Penitenciários, que se prolongaram até 1952 (Londres, 1872; Estocolmo, 1878; Roma, 1885; São Petesburgo, 1890; Paris, 1895; Bruxelas, 1890; Budapeste, 1905; Washington, 1910; Londres, 1925). Sob nova denominação, de Congressos Internacionais Penais e Penitenciários, ocorreram ainda encontros em Praga, 1930; Berlim, 1935 e Haia, 1950.

Em 1872, fundou-se por ocasião do Congresso em Londres a célebre Comissão Penitenciária Internacional, órgão intergovernamental que passaria a chamar-se Comissão Internacional Penal e Penitenciária e cujas atividades se encerraram em 1951.

A partir de 1955, tiveram início, sem interrupção até a presente data, congressos quinquenais das Nações Unidas sobre Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente, o primeiro dos quais foi em Genebra (seguiram-se-lhe: Londres, 1960; Estocolmo, 1965; Japão, 1970; Genebra, 1975; Caracas, 1980; Milão, 1985; Havana, 1990), em cuja programação constavam cinco temas gerais: a) Regras Mínimas para o Tratamento dos Presos; b) seleção e formação do pessoal penitenciário; c) estabelecimentos penais e correccionais abertos; d) trabalho penitenciário; e) prevenção da delinqüência de menores.

As Regras Mínimas - que são, inquestionavelmente, o mais



importante documento já produzido na área penitenciária - já se esboçavam no início do século e se incluíram na pauta de vários congressos internacionais, chegando a ser apresentado um conjunto de 55 regras em Praga (1930), convertidas posteriormente em texto oficial - chancelado pela Sociedade das Nações em 1933 - e adotadas pela Assembléia em 1943.

Definitivamente aprovada pelo Conselho Econômico e Social em seus Resoluções 663 C (XXIV), de 31 de julho de 1957, e 2.076 (LXII), de 13 de maio de 1977, referidas Regras não têm como objetivo

*“definir em detalhe um sistema modelo de instituições penais. Procuram, apenas, a partir do consenso geral do pensamento contemporâneo e dos elementos essenciais dos mais adequados sistemas modernos, estabelecer o que é geralmente aceito como bons princípios e boa prática quanto ao tratamento dos presos e administração penitenciária”.*

Em número de 92, dividem-se em dois blocos:

#### **a) Regras de Aplicação Geral**

Tratam da administração dos estabelecimentos penais e se aplicam a todas as categorias de presos.

Subdividem-se em: princípios básicos; registro; separação de categorias; acomodações; higiene pessoal; vestuário e repouso noturno; alimentação; exercício e esporte; serviços médicos; disciplina e punição; instrumentos repressivos; informações aos presos e suas queixas; contactos com o mundo exterior; livros; religião; retenção de bens dos presos; notificação de morte, doença, transferência; remoção de presos; quadro institucional; e inspeção.

Exemplos:

8. As diferentes categorias de presos serão mantidas em estabelecimento separados ou em partes separadas desses estabelecimentos, levando-se em conta sexo, idade, antecedentes criminais, razões legais de sua prisão e as necessidades de tratamento. Dessa forma,

a) Homens e mulheres, tanto quanto possível, deverão ser presos em estabelecimento separados; em estabelecimento que receba homens e mulheres, a parte do edifício destinada a mulheres deverá ficar completamente separada.

b) Os presos não julgados serão mantidos separados dos condenados.

c) As pessoas presas por dívidas e outras infrações civis serão mantidas separadas daquelas presas por infração penal.

d) Os menores serão mantidos separados dos adultos.

9.1. Sendo as acomodações de repouso noturno em celas ou quartos individuais, à noite cada preso ocupará sozinho a cela ou o quarto. Se por motivos especiais, como superlotação temporária, tornar-se necessário à administração da prisão abrir exceção a esta regra, não é aconselhável manter dois presos numa mesma cela.

15. Os presos deverão manter-se limpos e, para este fim, serão providos de água e artigos de higiene necessários à saúde e limpeza.

20.1. Todo preso deverá ser provido, pela administração, nas horas habituais, de alimentação de valor nutritivo adequado à saúde e energia, de qualidade saudável, bem preparada e bem servida.

22.1. Toda instituição deverá dispor dos serviços de um médico qualificado, com conhecimentos de Psiquiatria. Os serviços médicos devem ser organizados em estrita relação com as autoridades da área de saúde da comunidade ou da nação. Devem incluir um serviço psiquiátrico para diagnóstico e, nos casos convenientes, para tratamentos dos casos de doença.

29. Será sempre determinado por lei ou pelo regulamento da autoridade administrativa competente:

- a) comportamento que constitui infração disciplinar;
- b) tipos e duração da punição a ser aplicada;
- c) autoridade competente para impor tal punição.

30.1. Nenhum preso será punido a não ser de acordo com os termos daquela lei ou regulamento.

31. Castigo cruel, reclusão em cela escura e todas as formas cruéis, inumanas e degradantes de punição devem ser inteiramente proibidas como castigos por infrações disciplinares.

37. Aos presos será permitido, sob a devida supervisão, comunicar-se com a família e amigos responsáveis, a intervalos regulares, quer por correspondência, quer sendo por eles visitados.

48. Todo o pessoal penitenciário deverá sempre conduzir-se e



executar suas tarefas de modo a exercer boa influência sobre os presos por seu exemplo e conquistar seu respeito.

### **b) Regras Aplicáveis a Categorias Especiais**

Versam sobre a categoria especial a que se refere cada seção, anotando-se, porém, que as aplicáveis aos sentenciados se estendem às demais categorias desde que não se choquem com as regras que lhes são pertinentes e venham a beneficiá-los.

Subdividem-se em: presos sentenciados (principais diretrizes; tratamento; classificação e individualização; privilégios; trabalho; educação e recreação; relações sociais e assistenciais após a liberdade); presos loucos ou mentalmente anormais; presos sob detenção ou aguardando julgamento; e presos por infração civil.

#### **Exemplos:**

57. A prisão e outras medidas que resultam em afastar do mundo exterior um infrator são aflitivas pelo fato mesmo de retirarem de uma pessoa o direito de autodeterminação, privando-a de sua liberdade. Em conseqüência, o sistema penitenciário não deverá, a não ser eventualmente, como justificável medida de isolamento ou para manutenção da disciplina, agravar o sofrimento inerente a tal situação.

60.1. O regime da instituição deverá procurar minimizar quaisquer diferenças entre a vida na prisão e a vida em liberdade que tendam a diminuir a responsabilidade dos presos ou o respeito devido à sua dignidade como seres humanos.

65. O tratamento de pessoas condenadas à pena de prisão ou a medidas semelhantes terá por objeto, tanto quanto a extensão da sentença, o permitir inculcar nelas o desejo de levar vida de respeito à lei e de prover à própria subsistência após sua liberdade, e prepará-las para assim procederem. O tratamento será de formar e estimular seu respeito próprio e seu senso de responsabilidade.

69. O mais cedo possível após a entrada no estabelecimento penal, e após o estudo da personalidade de cada preso condenado a pena de extensão conveniente, deverá ser preparado um programa de tratamento para ele à luz dos conhecimentos obtidos sobre suas necessidades individuais, suas capacidades e disposições.

70. Deverão ser estabelecidos, em cada instituição, sistemas de privilégios apropriados às diferentes classes de presos e aos diversos métodos de tratamento, a fim de encorajar a boa conduta, desenvolver



o senso de responsabilidade e assegurar o interesse e cooperação dos presos em seu tratamento.

71.3. Aos presos será proporcionado trabalho útil suficiente para mantê-los ativamente ocupados durante o dia normal de trabalho.

83. Desejável que se tomem providências, em entendimento com as entidades apropriadas, para assegurar, se necessário, a continuação do tratamento psiquiátrico e assistência social psiquiátrica após a soltura do preso.

87. Dentro dos limites compatíveis com a boa ordem da instituição, os presos não julgados poderão, se assim desejarem, ter alimentação às suas expensas, vinda de fora, quer através da administração, quer por intermédio de sua família ou de amigos. Doutra forma, caberá à administração fornecer a sua alimentação.

89. A um preso não julgado será sempre oferecida oportunidade de trabalhar, mas não se poderá exigir que ele trabalhe. Se ele resolver trabalhar, deverá ser pago por isso.

94. Nos países onde a lei permite a prisão por dívida ou por ordem de tribunal por processo civil, as pessoas por tais motivos presas não deverão estar sujeitas a quaisquer restrições ou severidades maiores do que seja necessário para garantir a segurança da custódia ou da ordem. O tratamento a lhes ser dado não deverá ser menos favorável do que o dado aos presos não julgados, com a ressalva, todavia, de que deles poderá ser exigido que trabalhem.

Ponha-se em realce, de conformidade com as Observações Preliminares das RM, que estas representam, em seu todo, as condições mínimas admitidas pela ONU, sem esquecer, ainda, ante as diversidades sociais, jurídicas, econômicas e geográficas existentes no mundo, que não é possível cobrar-se, indistintamente, a aplicação de sua totalidade, em todos os lugares e a todo tempo.

Sobre elas se manifestou Luís Garrido Guzmán:

*"El objeto de estas Reglas Mínimas es exponer los principios y las prácticas que generalmente se aceptan como adecuados para el tratamiento de los reclusos y la administración de los establecimientos penitenciarios. Con este documento quedan coronados con éxito los persistentes esfuerzos realizados bajo los auspicios de la Sociedad de las Naciones y, más recientemente, de las Naciones Unidas, por resolver la palpitante*

*questión del tratamiento justo y humano de los delincuentes, presos o condenados a penas de privación de libertad.*

*Las Reglas Mínimas son, en cierto sentido, una ley-tipo que se ofrece para su adaptación e incorporación a los ordinamientos legales y a la práctica correccional en general. Desde hace tiempo, la reforma penitenciaria se ha considerado como aquel aspecto de la defensa social en el que el establecimiento explícito de normas es más necesario y posible. En ellas se estudian prácticamente la totalidad de los problemas que afectan a la realidad penitenciaria”<sup>5</sup>*

É forçoso registrar que a aplicação das Regras Mínimas, até mesmo nos países que as incorporaram a suas leis penitenciárias, não tem sido encorajadora. Esta constatação, porém, não deve diminuir sua importância, seu mérito, na medida em que constituem um norte, um objetivo a ser perseguido, ainda que a longo prazo.

Paralelamente às Regras Mínimas, outros documentos, no plano internacional, podem ser invocados na proteção dos direitos humanos do preso (seja por conterem normas gerais a estes aplicáveis, seja por disporem especificamente sobre o seu tratamento). Entre esses sobressaem o Pacto Internacional de Direitos Civis, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos e a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes.

Do Pacto, adotado e aberto à assinatura, ratificação e adesão para Resolução 2.200-A, XXI Assembléia Geral das Nações Unidas, de 16 de dezembro de 1966, e que entrou em vigor aos 23 de março de 1976, transcrevemos a seguir:

Art. 7º - Ninguém poderá ser submetido a tortura nem a penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes. Será proibido, sobretudo, submeter uma pessoa, sem seu livre consentimento, a experiências médicas ou científicas.

#### Art. 10

1. Toda pessoa privada de sua liberdade deverá ser tratada com humanidade e respeito à dignidade inerente à pessoa humana.

2.a) As pessoas processadas deverão ser separadas, salvo em circunstâncias excepcionais, das pessoas condenadas e receber tratamento distinto, condizente com sua condição de pessoas não condenadas.

b) As pessoas processadas jovens deverão ser separadas das



adultas e julgadas o mais rápido possível.

3. O regime penitenciários consistirá em um tratamento cujo objetivo principal seja a reforma e reabilitação moral dos prisioneiros. Os delinqüentes juvenis deverão ser separados dos adultos e receber tratamento condizente com sua idade e condição jurídica.

Aprovada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, em San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos ("Pacto de San José") consigna em seu artigo 5º, que prescreve sobre o direito à integridade pessoal:

1. Toda pessoa tem o direito de que se respeite sua integridade física, psíquica e moral.

2. Ninguém deve ser submetido a torturas nem a penas ou tratos cruéis, desumanos ou degradantes. Toda pessoa privada da liberdade deve ser tratada com o respeito devido à dignidade inerente ao ser humano.

3. A pena não pode passar da pessoa do delinqüente.

4. Os processados devem ficar separados dos condenados, salvo em circunstâncias excepcionais, e ser submetidos a tratamento adequado à sua condição de pessoas não condenadas.

5. Os menores, quando puderem ser processados, devem ser separados dos adultos e conduzidos a tribunal especializado, com a maior rapidez possível, para seu tratamento.

6. As penas privativas da liberdade devem ter por finalidade essencial a reforma e a readaptação social dos condenados.

Por último, a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, adotada pela Resolução 39/46, da Assembléia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1984, assinala *in verbis*:

#### Art. 11

Cada Estado-Parte manterá sistematicamente sob exame as normas, instruções, métodos e práticas de interrogatório, bem como as disposições sobre a custódia e o tratamento das pessoas submetidas, em qualquer território sob sua jurisdição, a qualquer forma de prisão, detenção ou reclusão, com vistas a evitar qualquer caso de tortura.



## V

O exame das conclusões dos diferentes congressos internacionais sobre temas penitenciários, realizados a partir de 1846, bem como das Regras Mínimas da ONU, do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e da Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes evidencia a preocupação de oferecer ao recluso, seja condenado ou provisório, um tratamento baseado no máximo respeito à sua integridade física e moral, com a preservação daqueles direitos não atingidos pela sentença ou outra decisão judicial, e tendo entre suas metas reduzidos os efeitos da prisionização e prepará-lo para o retorno útil ao convívio social.

A proclamação universal desses direitos, inobstante a distância entre seu ideário e a realidade, é oportuna para o aperfeiçoamento da legislação interna de cada país e a persistente busca de modificação das políticas públicas que, deliberadamente ou por omissão, são responsáveis, em grande parte, pelas profundas deficiências da execução penal.

É inadmissível, sob todos os aspectos, o generalizado desprezo pela condição humana do recluso, obrigado a viver em completo isolamento ou na convivência promíscua de outras pessoas, sem a separação que se exige como condição prévia para a individualização da pena, em prisões superlotadas, num flagrante desrespeito às conquistas, duramente obtidas neste campo, no curso de mais de dois séculos.

O grito de Attica não pode ter sido em vão. A luta pelos direitos dos presos é um gigantesco desafio, talvez um dos maiores dos tempos modernos. Vencê-lo é uma tarefa em que todos nós temos de nos engajar.

**Abstract: Prison in a historical perspective and the challenge of prisoners' human rights.** *After considering prison in Antiquity and in the Middle Age and giving a brief account of the history of various penitentiary systems, the author studies the purposes of the penalty freedom restraint, analyses the situation of prisoner and the*

***Basic Rules for the Treatment of Prisoners'***, established in congresses of the United Nations on Crime Prevention and the Treatment of Delinquents.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. VAN NESS, Daniel W. *Crime and victims*. Illinois, Intersity Press, 1986, p. 89.
2. ZAFFARONI, Eugenio Raúl. En busca de las penas. Buenos Aires: Ediar, 1989. In JACOB, Henry Issa El Khoury. Penas alternativas y ejecución penal. *Ciencias Penales*. Revista de la Asociación de Ciencias Penales de Costa Rica, diciembre 1992, a. 4, n. 6, San José, Costa Rica, ABC Ediciones, 1992, p. 59.
3. DIAS, Astor Guimarães. *A questão sexual das prisões*. São Paulo: Saraiva, 1955, p. 15-16.

### ACADEMIA DE POLÍCIA MILITAR: UMA INSTITUIÇÃO DE ENSINO

# ACADEMIA DE POLÍCIA MILITAR: UMA INSTITUIÇÃO DE ENSINO SUPERIOR

**OSCAR VIEIRA DA SILVA**

Consultor Jurídico da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG)

**Resumo:** *O artigo traça breve histórico da Academia de Polícia Militar (APM), enfocando suas origens, sua evolução e as transformações por que passou, especialmente em função do Curso de Formação de Oficiais (CFO). Mostra que, tendo nascido com a modesta finalidade de adestrar os oficiais da Força Pública do Estado de Minas Gerais, acabou por se transformar numa Instituição de Ensino Superior e centro de excelência nos estudos de Policiologia e Segurança Pública.*

## 1 INTRODUÇÃO

Na monografia *O Curso de Formação de Oficiais: Avaliação do Modelo*, apresentada para aprovação no Curso Superior de Polícia (CSP) em 1991, o então Major - hoje Tenente Coronel - Antônio Caetano de Almeida Júnior diz que, em seu formato inicial, o Curso de Formação de Oficiais (CFO), *"objetivava apenas proporcionar aos alunos-oficiais uma base de conhecimentos, bastante superficial, e um aprimoramento na técnica militar"*. E na época não se exigia muito mais do que isso de um Oficial de Polícia. Intimamente vinculado ao Exército, o Corpo de Permanentes, depois Força Pública e até mesmo a Polícia Militar, não tinha função bem definida como hoje; era uma tropa aquartelada, *"força guerreira"*, como diz o autor citado, *"Corporação tipicamente militar, cuja missão é defender a Pátria através de ações de guerra"* (p. 1), embora, apesar disso - ou talvez por isso mesmo - tenha contribuído decisivamente para a solução de impasses em todo o território nacional.

Além disso, antes da criação de cursos formais, também a progressão na carreira policial militar não obedecia a nenhum critério que privilegiasse o conhecimento, o aperfeiçoamento ou a especia-



lização; segundo o autor citado, levavam-se em conta apenas os *"bons serviços prestados, disciplina militar, inteligência, probidade, procedimento militar, subordinação, valor e zelo"* (p.16), o que não é pouco, embora ainda insuficiente, uma vez que a formação para a atividade-fim não era levada em consideração, pois, a rigor, nem mesmo existia.

No início do século, a partir de 1912, é que a profissionalização começou a ser objeto de preocupação por parte do comando da Força Pública, bem como de toda a sua oficialidade. Naquele ano, foram contratados um Capitão do Exército suíço, Roberto Drexler, e seu, filho Rodolpho Drexler, bem como técnicos paulistas, para ministrarem instrução militar e fazerem o adestramento das praças. Eram os primeiros passos para a formação profissional do policial militar, embora ainda voltada principalmente para o treinamento, para o adestramento, deixando em segundo plano a formação intelectual e a capacitação profissional daqueles que exerceriam funções de comando superior na Força. Essa formação, ou os oficiais já deveriam tê-la, ou a obteriam fora da Corporação, ou ainda, simplesmente, passariam sem ela. Mais importantes eram outros valores.

Tal estado de coisas, no entanto, não poderia perdurar. As exigências do novo século, a mudança do Comando para a nova Capital, o surgimento de uma sociedade à qual os membros da força policial queriam se integrar, além do desejo de se aprimorarem intelectualmente que animava muitos, a consciência de que teriam um papel a desempenhar, ao lado de outros setores e em pé de igualdade com eles, a consciência de que uma nova sociedade urbana então se formava, fizeram com que um grupo de Oficiais, liderados por Otávio Campos do Amaral, como informa Almeida Júnior (p. 16), propusesse a criação de uma escola de aperfeiçoamento dos Oficiais, que passou a funcionar no turno da noite, no quartel do 1º Batalhão, a partir de 1916, sem nenhum ato formal que a instituisse.

A conturbada década de 20 e especialmente a Revolução de 30, da qual participou ativamente a força policial mineira, reforçaram na sua oficialidade a certeza de que era necessário que se aperfeiçoassem e se especializassem, que tivessem um tipo de conhecimento técnico que fosse além do adquirido nas instruções e lhes permitisse fazer face a novos desafios, especialmente como estrategistas de uma força que, como se disse antes, enquanto tropa guerreira, preparava-se principalmente para enfrentar um inimigo. As

ações bélicas desenvolvidas durante a Revolução demonstraram que a improvisação e a falta de conhecimentos técnicos não eram aliados de uma tropa que se pretendia moderna e engajada em campanhas militares.

Assim, a partir de pequenos cursos dados por especialistas, a pedido de comandantes, principalmente do Curso Técnico Militar e Propedêutico, ministrado pelo Professor João Batista Mariano, é que se criou oficialmente, em 3 de março de 1934, pelo Decreto nº 11.252, o Departamento de Instrução (DI). Ainda segundo Almeida Júnior,

*“A nova unidade destinava-se basicamente a ministrar conhecimentos fundamentais às praças, requisito que passou a ser exigido para acesso ao primeiro posto, e, aos Oficiais, conhecimentos complementares, sem os quais não mais seria possível a promoção ao superior” (p. 19).*

É então que surge o Curso de Formação de Oficiais, cuja criação, de acordo com o autor que vimos citando, constitui *“o marco da transformação da Força Pública em uma Corporação moderna”*.

De 1934 até agora, tanto a Escola quanto o CFO passaram por várias transformações, sempre no sentido de aprimorar a formação do Oficial, além de, em etapa posterior, partir para seu aperfeiçoamento e especialização.

A denominação inicial da escola, Departamento de Instrução, teve vida longa. Só foi alterada em 18 de julho de 1975, quando, por força da Lei nº 6.624, passou a denominar-se Escola de Formação e Aperfeiçoamento de Oficiais (EsFAO). A denominação atual, Academia de Polícia Militar (APM), veio com a Lei nº 7.625, de 21 de dezembro de 1979.

As mudanças na denominação da *alma mater* da oficialidade da PMMG refletem a evolução e o amadurecimento da Corporação, na sua busca incessante por qualidade e eficiência na formação e especialização de seu quadro de Oficiais. O Departamento de Instrução que, nos seus primeiros anos e de acordo com a filosofia da época, centrava sua atenção no adestramento da tropa, transformou-se mesmo antes de ter alterado seu nome oficial para Escola, passando a privilegiar a relação ensino/aprendizagem como exercício intelectual para, finalmente, transformar-se na Academia, passando a dar atenção não apenas à formação de nível superior do Oficial, mas à abrangência do conhecimento, indispensável a quem pretende servir a sociedade com



zelo e eficiência, pois que por ela convocado para múltiplas atividades, decorrendo daí o necessário multifacetado de seu conhecimento.

Guardou-se, no entanto, do antigo DI, o amor à Corporação, o sentido de dever, o senso da disciplina e da hierarquia, apanágio dos membros da Corporação desde os idos de 1775, quando o Governador da Capitania de Minas Gerais, D. Antônio José de Noronha, constituiu a primeira tropa autenticamente mineira, o Regimento Regular de Cavalaria, hoje Polícia Militar do Estado de Minas Gerais.

## 2 CURSO DE FORMAÇÃO DE OFICIAIS: A BUSCA DA EQUIVALÊNCIA

Como inevitável, a mudança da filosofia da Escola refletiu-se direta e imediatamente sobre o Curso de Formação de Oficiais. Detentor do conhecimento técnico-profissional, a oficialidade sentia necessidade de aproveitar o ensino que lhe era ministrado para buscar conhecimentos que extrapolavam os muros da Escola. Iniciou-se então, como aconteceu com outros cursos de nível médio, a busca da equivalência a cursos do sistema civil de ensino, equivalência que permitiria ao Oficial a continuação de seus estudos, com aproveitamento daquelas disciplinas de formação básica cursadas no CFO que, como curso de formação militar, obedecia a legislação própria, totalmente desvinculada das leis que regem o sistema civil de ensino, seja o federal, seja o estadual, nos termos do artigo 6º da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.<sup>1</sup>

Diante disso, houve um certo impasse: os Conselhos de Educação, tanto os estaduais quanto o federal, não têm competência para decidir sobre o reconhecimento dos cursos ministrados por escolas militares, diferentemente do que acontece em relação aos cursos do sistema civil de ensino, autorizados - quase sempre - e reconhecidos pelo Conselho de Educação competente, dependendo do sistema de ensino a que pertence. Ficavam, então, as perguntas: Os cursos

---

<sup>1</sup> "Art. 6º - O Ministério da Educação e Cultura exercerá as atribuições do Poder Público Federal em matéria de Educação.

*Parágrafo único - O ensino militar será regido por lei especial".*

A Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971 que fixa as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus segue a mesma linha:

*"Art. 68 - O ensino ministrado nos estabelecimentos militares é regulado por legislação específica".*



um curso de formação militar pode aproveitar estudos nele feitos em cursos do sistema civil de ensino? Quem conclui um curso no sistema militar pode continuar estudos em curso do sistema civil? Que órgão poderia responder a essas perguntas?

Em relação aos cursos da PMMG, a questão parece ter sido ventilada pela primeira vez em 1976, através de uma consulta do Conselho Estadual de Educação de Minas Gerais ao Conselho Federal de Educação, que se manifestou através do Parecer nº 760, aprovado em 8 de março de 1976.<sup>2</sup> Segundo o Parecer, a Lei nº 3.104, de 1º de março de 1957, que acrescentava dois incisos ao artigo 2º da Lei nº 1.821, de 12 de março de 1953, dispunha que *“os Cursos de Formação de Oficiais, ministrados pelas Polícias Militares das unidades federadas, podem ser declarados equivalentes ao ciclo colegial”* (atual 2º grau) desde que preencham alguns requisitos expressos em três alíneas, a saber:

- a) tenham duração mínima de três anos;
- b) incluam no seu currículo cinco disciplinas do curso colegial, entre as quais Português e Francês ou Inglês, lecionadas pelo menos durante dois anos;
- c) exijam para matrícula o diploma de curso ginásial federal, equiparado ou reconhecido.

Essa equivalência, de grande importância na época, pois possibilitava aos egressos do CFO continuarem seus estudos em instituição de ensino superior, foi posteriormente ultrapassada pelo Curso de Formação de Oficiais de várias Polícias Militares. Em 1980, o Chefe do Estado Maior do Exército formulou consulta ao Conselho Federal de Educação sobre a possibilidade do reconhecimento, como de nível superior, dos Cursos de Formação de Oficiais Policiais Militares e Bombeiros Militares. Na consulta, lembra que as Polícias Militares de vários Estados da Federação, entre as quais a de Minas Gerais, mantêm escolas de formação de oficiais, sendo características comuns a elas:

- a) exigência da conclusão do ensino de 2º grau para os candidatos à matrícula;
- b) adoção de sistema que obriga o comparecimento às atividades

---

<sup>2</sup> *Documenta*, nº 184, p.17.

- b) adoção de sistema que obriga o comparecimento às atividades letivas, compatíveis com a carga horária e natureza de cada disciplina;
- c) exigência de aprovação em exame de sanidade física e mental e provas físicas para o ingresso;
- d) não permitir a repetição de ano mais de uma vez;
- e) regime de trabalho em tempo integral;
- f) corpos docentes integrados por oficiais PM e BM e por professores civis;
- g) cursos com duração, à época, de três anos e com currículos padronizados com um total de 3.840 horas-aula.

O Conselho Federal de Educação, através do Parecer nº 304, aprovado em 8 de abril de 1981<sup>3</sup>, alegou não ter competência para reconhecer estabelecimentos ou cursos militares, como faz com as instituições e cursos do sistema civil de ensino, mas declarou-se competente para examinar a equivalência dos cursos militares aos cursos civis de graduação ou de 3º grau. O Parecer lembra a legislação mais antiga, especialmente a Lei nº 1.821/53 que reconheceu a equivalência do Curso de Formação de Oficiais de Polícias Militares ao curso ginásial (atualmente 1º grau, da 5ª à 8ª série) e a já citada Lei nº 3.104/57, que os equiparou ao curso colegial, desde que satisfizessem as condições que menciona. Mas lembra também que os Cursos de Formação de Oficiais e Bombeiros Militares evoluíram muito, especialmente depois da edição do Decreto-Lei nº 667/69.

Assim, no currículo dos cursos, encontram-se disciplinas ministradas também nos cursos civis, ao lado de outras que não encontram similares nestes últimos, por se tratarem de disciplinas específicas de cursos militares, mas que podem ser aferidas como de nível superior, pois são a elas equivalentes, ou seja, têm o mesmo valor ou valor semelhante no que diz respeito à abrangência e, principalmente, à profundidade com que são estudadas.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Documenta nº 245, p.122.

<sup>4</sup> A propósito de equivalência, ensina Moacir Bretas em seu *Dicionário de Legislação de Ensino*: "Um curso é equivalente a outro quando seu currículo e programas, embora diferentes, situam-se em um mesmo nível de estudos e propiciam aos seus alunos um correspondente grau de maturidade".



Lembra, por sua vez, o Parecer CFE nº 304/81<sup>5</sup>:

*“A especificidade do ensino militar resulta da demanda de um perfil profissional peculiar. Desde De Tocqueville, no século XIX, ao festejado livro de Morris Janovitz, tem-se sublinhado a qualificação especial e o intenso treinamento, adaptáveis às exigências tecnológicas da época, da profissão militar (**The Professional Soldier**, Free Press, 1960). O fundamental, na espécie, será avaliar-se a densidade dos conhecimentos transmitidos que autorizem o nivelamento desses cursos ao 3º grau”.*

Finalmente, conclui que, em princípio, os cursos de formação de Oficiais Policiais Militares e Bombeiros Militares podem ser declarados pelo Conselho Federal de Educação como equivalentes aos de graduação superior do sistema civil de ensino, desde que sejam preenchidas duas condições básicas, a saber:

- a) comprovação jurídica das exigências contidas na letra “a”, artigo 17, da Lei nº 5540, de 23 de novembro de 1968<sup>6</sup>;
- b) análise, caso a caso, para fins da declaração da equivalência.

Em 1983, tendo em vista os termos desse Parecer e as características de seu Curso de Formação de Oficiais, a Polícia Militar de Minas Gerais submeteu à consideração do Conselho Federal de Educação “Projeto de Equivalência do Curso de Formação de Oficiais a nível de 3º grau”. O Relator que examinou a questão considerou os seguintes elementos, no estudo do Projeto:

- a) a exigência, para ingresso no CFO, desde 1970, nos termos do Decreto estadual nº 12.911, de 19 de agosto de 1970, do 2º grau completo e classificação em exame de seleção;
- b) o número de vagas iniciais oferecidas pelo Curso;
- c) a duração do Curso, cujo currículo então se integralizava com carga horária total de 3.840 horas-aula;
- d) os programas, compatíveis com os de disciplinas curriculares ministradas nos cursos civis de graduação.

<sup>5</sup> Documenta, nº 245, p.122.

<sup>6</sup> “Art. 17 - Nas universidades e nos estabelecimentos isolados de ensino superior poderão ser ministradas as seguintes modalidades de cursos:

a) de graduação, abertos à matrícula de candidatos que hajam concluído o ciclo colegial ou equivalente e tenham sido classificados em concurso vestibular”.



E concluiu o Parecer nº 237, aprovado em 6 de maio de 1983<sup>7</sup>:

*"Assim sendo e considerando esses requisitos mencionados, somos de parecer que o Conselho Federal de Educação possa admitir a equivalência pretendida, para os que tiverem ingressado no CFO a partir de 1970, quando se passou a exigir a conclusão do 2º grau e vestibular para admissão no corpo discente respectivo"*

### 3 UM CONCEITO DE CURSO SUPERIOR

De forma singela, mas que tem sua razão de ser, inclusive do ponto de vista legal, pode-se dizer que curso superior é o curso de caráter formal que se segue ao curso médio ou de 2º grau, na seqüência característica do sistema educacional brasileiro que se divide em três níveis, a saber: primário, médio e superior ( ou 1º, 2º e 3º graus). O curso superior destina-se, regra geral, à formação de profissionais de diversas áreas, cujas profissões são regulamentadas em lei, embora com algumas exceções. Temos, por exemplo, um bacharelado em História, embora a profissão de historiador não seja regulamentada em lei; outras vezes o curso, por si só, não é suficiente para o exercício de uma profissão que dele depende, como é o caso do bacharel em Direito, que só pode exercer a advocacia depois de prestar o chamado Exame de Ordem.

Já em 1938, o Decreto-Lei nº 421, de 11 de maio, que regulava o funcionamento dos estabelecimentos de ensino superior, assim definia esse tipo de curso:

*"Art. 2º....."*

*Parágrafo único - Para os efeitos desta lei, são considerados cursos superiores aqueles que, pela sua natureza, exijam, como condição de matrícula, preparação secundária, comprovada, no mínimo, pela apresentação do certificado de conclusão do curso secundário fundamental."*

Como se vê, para que um curso fosse considerado de nível superior, requeria-se, para ingresso, prévia preparação secundária,

---

<sup>7</sup> Documenta nº 269, p.82.

que era essa "natureza".

A questão começa a ficar mais clara a partir de 1964, quando o governo federal constituiu um Grupo de Trabalho encarregado de *"proceder, entre outras coisas, à indicação de quais os cargos do serviço público, não correspondentes a profissões liberais ou a carreiras legalmente como de nível superior que, no entanto, exijam, por sua natureza, diploma ou estudos de curso superior."*

O referido Grupo de Trabalho formulou consulta ao Conselho Federal de Educação sobre se poderiam ser considerados como de nível superior os estudos ou cursos que preenchessem cumulativamente as seguintes condições:

- a) exigência prévia de curso médio completo, ou equivalente;
- b) duração mínima de três anos letivos;
- c) corpo docente de nível superior ao do curso ministrado, conforme as exigências do Parecer CFE nº52/63;
- d) conteúdo correspondente a nível superior nas matérias ministradas.

O CFE manifestou-se através do Parecer nº 370, aprovado em 13 de novembro de 1964<sup>8</sup>, segundo o qual aquela "natureza" de curso superior a que se referia o Decreto-Lei 421, e que se traduz por *"conteúdo correspondente a nível superior nas matérias ministradas"*, para o Grupo de Trabalho do governo federal, fora esclarecida pela Lei nº 5.540/68, art. 1º:

*"Art. 1º- O ensino superior tem por objetivo a pesquisa, o desenvolvimento das ciências, letras e artes, e a formação de profissionais de nível universitário."*

Diante disso, sugere o CFE, no Parecer acima citado, que aos três itens iniciais propostos na consulta do Grupo de Trabalho fossem acrescentados outros dois, a saber:

*"4 - propósitos visando constantemente à pesquisa e ao desenvolvimento das ciências, letras e artes;*

*5 - currículo que, por sua extensão, profundidade e complexidade, ultrapasse o nível do curso médio."*

---

<sup>8</sup> Documenta nº 32, p.102.



#### 4 O CFO COMO CURSO DE 3º GRAU

Tanto do ponto de vista extrínseco, quanto do ponto de vista intrínseco, o Curso de Formação de Oficiais da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais atende os requisitos do Parecer CFE nº370/64, para caracterizá-lo como um curso equivalente aos cursos de nível superior do sistema civil de ensino, ou cursos universitários de formação de profissionais cujas atividades são regulamentadas por lei.

Em primeiro lugar, atende o primeiro requisito do Parecer, pois, desde o ano de 1970, exige do candidato ao ingresso no CFO que tenha o 2º grau completo ou curso equivalente. Cumpre, assim, o requisito básico para a realização de estudos de nível superior, fixado pelo artigo 17, alínea "a", já citado, da Lei nº 5.540/68 que *"Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências"*.

Também a forma de ingresso no CFO obedece ao disposto na legislação de ensino superior civil, uma vez que o candidato se submete a concurso vestibular que contempla o núcleo comum do 2º grau, também como determina a Lei nº 5.540/68º.

Devido à natureza do curso e a suas especificidades, o concurso vestibular da APM exige, além de exame capacidade intelectual, exame de capacidade física e mental.

Quanto à duração, o CFO tem hoje carga horária total de 5.900 horas-aula, integralizadas em quatro anos. No sistema civil, os cursos mais longos têm duração mínima de cinco anos, como Medicina, com carga horária mínima de 4.500 horas; outro curso longo, o de Direito, tem duração mínima de quatro anos, com 2.700 horas. Na área dos cursos de licenciatura plena, formação de professores de 1º e 2º graus, dando-lhes, ainda, a qualificação mínima necessária para o magistério superior, a duração mínima é de 2.200 horas, com exceção de Ciências (licenciatura plena em Matemática, ou em Física, ou em Química, ou em Biologia) que tem duração mínima de 2.800 horas.

Além disso, note-se que, regra geral, o horário de dedicação dos alunos da maioria dos cursos superiores civis é parcial, ou seja, o

---

º "Art. 21 - O concurso vestibular, referido na alínea "a" do art. 17, abrangerá os conhecimentos comuns às diversas formas de educação do segundo grau sem ultrapassar esse nível de complexidade para avaliar a formação recebida pelos candidatos e sua aptidão intelectual para estudos superiores".



aluno tem aulas ou fica na escola apenas em um dos turnos, principalmente hoje, quando a realidade do País não permite que o aluno de nível superior se dedique exclusivamente aos estudos. No caso do CFO, no entanto, ao ingressarem no Curso os alunos passam a fazer parte do quadro de servidores militares do Estado, com soldo suficiente para fazer face a suas necessidades imediatas, uma vez que a Escola lhes propicia uma série de vantagens. Com isso, dedicam-se aos estudos e atividades correlatas em regime de tempo integral e dedicação exclusiva, apresentando, conseqüentemente, rendimento superior ao do aluno cujo emprego ou trabalho, na maioria das vezes, nenhuma relação tem com o curso que faz.

No que diz respeito ao corpo docente, o Parecer CFE 370/64 refere-se a um outro Parecer do mesmo órgão, o de número 52/63, que fixa as exigências para o exercício do magistério superior. Hoje, tais exigências são aquelas expressas na Resolução CFE nº 20, de 26 de dezembro de 1977, que dispõe sobre *"normas para a indicação do corpo docente nas instituições de Ensino Superior"*.<sup>10</sup>

Na PMMG, o assunto é objeto da Lei estadual nº 6.260, de 13 de dezembro de 1973 que *"Institui o Sistema de Ensino da Polícia Militar de Minas Gerais."* Bem anterior à declaração de equivalência do CFO aos cursos superiores do sistema civil, não poderia fixar normas semelhantes àquelas do Conselho Federal de Educação. Apesar disso, o que se exige para o magistério no CFO, desde 1970, não destoa do que dispõe a Resolução 20/77 em seu artigo 4º:

*"Art. 4º - A qualificação básica e indispensável do docente será demonstrada pela posse de diploma de graduação expedido por curso superior em que se ministre matéria ou disciplina idêntica ou afim, pelo menos no mesmo nível de complexidade daquela para a qual é indicado".*

Na designação de professores para o CFO, o Comando da APM tem cuidado para que essa condição básica seja atendida, no que diz respeito às matérias que integram a parte do currículo referente ao ensino fundamental e ao ensino jurídico.

Quanto às disciplinas militares e policiais militares, ou seja, as referentes ao ensino técnico-profissional, seus instrutores são Oficiais da Polícia Militar, tendo, logo, cursado pelo menos o CFO, sendo que a

---

<sup>10</sup> *Diário Oficial da União*, 2 de janeiro de 1978, p.327.

maior parte deles já tem curso de aperfeiçoamento, especialmente o Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais (CAO) ou o de pós-graduação *lato sensu*, o Curso Superior de Polícia (CSP).

Outro aspecto a ser considerado na caracterização do ensino superior é a pesquisa, parte integrante dele, seja a pesquisa tomada em seu sentido mais restrito, aquela que tem como objetivo a geração do conhecimento, através da utilização do método científico, com todos os rigores que esta prática requer, seja a pesquisa tomada em sentido mais amplo, de aprender a aprender, entendida como crítica, no sentido de que mais importante do que fazer é saber fazer.<sup>11</sup>

É evidente que, em nível de graduação, não há de se exigir pesquisa científica em profundidade, pois não se espera do aluno desse nível que termine seu curso com defesa de dissertação ou de tese. Procura-se no curso de graduação, como no caso do CFO, nesse campo, desenvolver o senso crítico, especialmente através da iniciação à pesquisa, que redundará na produção de trabalhos relacionados à atividade policial militar ou afim, ou, ainda, relacionados a disciplina do currículo, bem como na produção de resenhas bibliográficas, atividade extremamente útil como iniciação à revisão bibliográfica, parte integrante de toda pesquisa mais abrangente e feita com mais profundidade e rigor metodológico.

A APM certamente continuará a desenvolver nos alunos do CFO o gosto pela investigação científica, incentivando-lhes os primeiros passos, como o faz através da disciplina Metodologia Científica e da promoção de concursos de monografias e da publicação dos trabalhos classificados.

Em recente monografia apresentada para aprovação no Curso Superior de Polícia, o Major Gilson Simões Caldeira<sup>12</sup> demonstrou claramente “o crédito dos oficiais da Polícia Militar na pesquisa, devendo-se destacar a coerência do posicionamento desses oficiais quanto ao assunto”. Lembre-se, ainda, a sugestão de Caldeira que, com pertinência e acuidade, diz que “A mentalidade de pesquisa será irradiada a partir, especialmente, da qualificação do homem para

---

<sup>11</sup> Cf. Pedro Demos, *Crise dos paradigmas da educação superior. Educação Brasileira*, nº 32, p.15.

<sup>12</sup> Major Gilson Simões Caldeira. *A Pesquisa na Polícia Militar: Mentalidade*, p.56



*desenvolver trabalhos de pesquisa”, o que se fará na PM acrescentamos, na medida em que se desenvolver no Cadete a consciência de que*

*“em uma época de tantas mudanças científicas, tecnológicas, humanas e sociais, o policial militar precisa manter-se bem informado, mas sobretudo deve participar desse processo de mudanças, através de investigação dos fenômenos que promovem as mudanças. Daí advirão os conhecimentos”.*

Não obstante as diferenças individuais, e a predisposição e o interesse na realização de trabalhos de pesquisa, a APM com toda certeza continuará a ministrar aos seus alunos de graduação o aparato teórico necessário para embasar a investigação científica.

Quanto à última característica apontada pelo multicitado Parecer CFE nº 370/64, ou seja, *“currículo que por sua extensão, profundidade e complexidade, ultrapasse o nível do curso médio”*, cabe lembrar que o CFO é um curso de formação de profissionais que, hoje, exercem atividades que exigem preparo de nível superior, não necessariamente no comando de policiamento ostensivo rotineiro, nem nas atividades do seu cotidiano no combate à criminalidade, atividades que de pronto o grosso da sociedade liga à idéia de polícia.<sup>13</sup> E são, realmente, atividades de polícia, mas estão longe de serem as únicas. Indispensável à existência de uma sociedade organizada e que como tal pretende se manter, as atividades de Polícia que se mostram à sociedade são fruto de um intenso trabalho prévio de estratégia e de planejamento. De fato, não se chega ao policiamento ostensivo e preventivo sem antes um estudo teórico intenso e profundo que exige multiplicidade de conhecimentos. Imediatamente, existe todo um trabalho de planejamento que precede essas atividades, por assim dizer, visíveis; imediatamente, existe o desenvolvimento de toda uma filosofia de polícia que dita uma orientação de trabalho para curto, médio de longo prazos e que requer conhecimentos não apenas de Policiologia, mas também de todas as disciplinas que com ela interferem e interferem com o complexo comportamento humano numa sociedade também a cada dia mais complexa, como a Psicologia, a Sociologia, além do Direito e da Administração.

---

<sup>13</sup> Cf. Lúcio Emílio do Espírito Santo. *Caso de polícia - senso comum de ordem pública*, CSP, 1991.



dia mais complexa, como a Psicologia, a Sociologia, além do Direito e da Administração.

Na Polícia moderna, para atuar junto a uma sociedade que sofre transformações há pouco tempo impensáveis, o Oficial da Polícia Militar tem um trabalho que vai muito além do que realizava nas primeiras décadas do século. Já não é o comandante de uma tropa aquartelada que aguardava o acontecimento para que pudesse agir; também não o é mais de uma tropa guerreira, um exército estadual cuja finalidade principal era garantir ou mudar governos. Na Polícia moderna, além de se exigir do Oficial que seja, como se diz no jargão policial militar, "operacional", exige-se também que esteja preparado para atender o chamado que lhe faz a sociedade no sentido de participar ativamente dela como ator e não como espectador passivo e desinteressado.

Daí a necessária valorização que se dá hoje, no CFO, ao estudo das ciências humanas e sociais, indispensáveis na formação do novo homem que a nova sociedade exige.

Finalmente, embora o Oficial da Polícia Militar, depois do CFO e ainda dentro da própria Corporação possa fazer pelo menos mais dois cursos, o Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais e o Curso Superior de Polícia, as bases de seu conhecimento técnico-profissional são construídas no curso de graduação, razão suficiente para que a APM dedique a ele todas as atenções e todos os cuidados, sem descurar, obviamente, de seus cursos de aperfeiçoamento e de especialização de Oficiais. Estes cursos, especificamente o Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais e o Curso Superior de Polícia, abertos apenas aos egressos do CFO, na APM estão vinculados ao Centro de Altos Estudos (CAE), e é neles que se desenvolve, de forma mais acentuada e mais aprofundada, a pesquisa acadêmica. É também neles que se concretizam, em seu nível mais alto, os propósitos superiores da Academia, de visar constantemente à busca e ao desenvolvimento dos conhecimentos indispensáveis ao Oficial da Polícia Militar de Minas Gerais, no desempenho de suas importantes e indispensáveis funções junto à sociedade.

## **5 CONCLUSÃO**

Todo esse conjunto de atividades da Escola na área acadêmica,

significação aqueles atinentes à Segurança Pública, colocam a APM no rol das escolas superiores mais importantes do Estado e, no âmbito do ensino técnico-profissional, do País.

A APM, *alma mater* da oficialidade da PMMG, nascida com modesta finalidade, pelo acerto de seus Comandantes e dedicação da oficialidade que nela e a ela serve, pelo interesse e dedicação de seus professores e alunos, e ainda por força da qualidade dos cursos que ministra é, hoje, uma Instituição de Ensino Superior de enorme prestígio na formação e especialização de Oficiais PM. Sua reputação de centro de excelência em estudos relativos à Policiologia e à Segurança Pública ultrapassa as divisas do Estado e até mesmo as fronteiras do País, prestando inestimável serviço à comunidade nacional, uma vez que recebe alunos de outras unidades da Federação, mesmo daquelas que já criaram suas próprias academias, e à comunidade sul-americana, já que também recebe alunos de vários países da América do Sul.

**Abstract: Academy of Military Police: an institution of higher education.** *The author gives a brief historical background of the Academy of Military Police, considering its origins, evolution and transformations, as well as the programme that best represents it, that is, de Course of Official Qualification. Created with the modest aim of forming officials of the Public Force, the school has become an Institution of Higher Education and a center of excellence in studies related to the Police and Public Security.*

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA JÚNIOR**, Antônio Caetano de. *O Curso de Formação de Oficiais: avaliação do modelo*. Belo Horizonte, Academia de Polícia Militar, CSP, 1991. 161 p.
- CALDEIRA**, Gílson Simões. *A pesquisa na Polícia Militar mentalidade*. Belo Horizonte: Academia de Polícia Militar, CSP, 1994.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO**. Conselho Federal de Educação. *Documenta*. Brasília, n. 32, dez. 1964.

**CALDEIRA, Gilson Simões.** *A pesquisa na Polícia Militar* mentalidade. Belo Horizonte: Academia de Polícia Militar, CSP, 1994.

**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO.** Conselho Federal de Educação. *Documenta*. Brasília, n. 32, dez. 1964.

— *Documenta*. Brasília, n. 111, fev. 1970.

— *Documenta*. Brasília, n. 124, mar. 1974.

— *Documenta*. Brasília, n. 147, fev. 1976.

— *Documenta*. Brasília, n. 201, ago. 1977.

— *Documenta*. Brasília, n. 221, abr. 1979.

— *Documenta*. Brasília, n. 245, abr. 1981.

— *Documenta*. Brasília, n. 269, maio 1983

— *Documenta*. Brasília, n. 310, out. 1986.

— *Documenta*. Brasília, n. 341, maio, 1989.

— *Documenta*. Brasília, n. 356, ago. 1990.

**DEMO, Pedro.** Crise dos paradigmas da educação brasileira.

*Educação Brasileira*. Brasília, v. 16, n. 32, Janeiro/julho de 1994, p. 15-48.

**ESPÍRITO SANTO, Lúcio Emílio do.** *Caso de polícia - o senso comum de ordem pública*. Belo Horizonte: Academia de Polícia Militar, CSP, 1991. 181 p.

**NEVES, Carlos de Souza.** *Ensino superior no Brasil: legislação e jurisprudência federais*. Rio de Janeiro: Gráfica Olímpica Editora, 1955. 6v.

**RIBEIRO, Sérgio Costa.** Construir o saber. *VEJA 25 anos*. Reflexões para o futuro. São Paulo: Abril, 1993.

**SOARES, Moacir Bretas.** *Dicionário de legislação de ensino*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1981.



# DOCUMENTOS



## AS INSTRUÇÕES AO GOVERNADOR

LEOZÍTOR FLORO

Coronel PM QOR. Historiador.

**Resumo:** *Como Introdução às Instruções ao Governador da Capitania de Minas Gerais, D. Antônio José de Noronha, datadas de 24 de janeiro de 1775, o Autor faz uma breve análise da situação social da Capitania na segunda década do século XVIII e das primeiras providências tomadas pelo governo português quanto à questão do policiamento da região. A partir das instruções que abaixo se transcrevem é que foi criado o Regimento Regular de Cavalaria de Minas, embrião da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais.*

*“... que sem Brasil, Portugal é uma insignificante potência; que o Brasil sem força é um preciosíssimo thesouro abandonado a quem o quizer ocupar.”*

**(M. de Mello e Castro ao Vice-Rei do Brasil, D. Luiz de Vasconcelos e Souza RIHGB, v. 25:479)**

### DEFESA E POLICIAMENTO

A Capitania de Minas Gerais foi criada em 1721. Até então fazia parte da Capitania de São Paulo, que fora desmembrada da Capitania do Rio de Janeiro em 1709.

Até fins do século XVII, além das lutas entre índios e colonos, as atenções do governo em matéria de segurança eram com a defesa do território contra incursões estrangeiras.

A descoberta do ouro em Minas Gerais trouxe, porém, como



uma das conseqüências, uma grande preocupação às autoridades reinóis: como combater as revoltas constantes entre mineiros e evitar a sonegação de impostos.

O sistema de defesa português baseava-se em três categorias distintas: O Exército, as Tropas de Auxiliares e os Corpos de Ordenanças.

O Exército - tropa de 1ª linha - era constituído de portugueses. Os Auxiliares e Ordenanças - 1ª e 2ª linhas, respectivamente - eram recrutados na Colônia e tinham o dever de defender o território brasileiro. Toda a população civil, com exceção do clero, dos funcionários reais e dos escravos, era alistada nas tropas de Auxiliares - Cavalaria e Infantaria - e nos Corpos de Ordenanças.

A partir do século XVIII, em virtude da heterógena população mineira, formada rapidamente por indivíduos, na sua maioria desocupados, homicidas, ladrões e vagabundos, vindos de toda parte da Colônia e do Reino, a questão policial se tornou um dos maiores problemas enfrentados pelos dirigentes da época. Devendo-se acrescentar ainda a problemática taxaço do ouro. Só uma força policial eficiente, coisa que não havia nem mesmo em Portugal, poderia ajudar o Governo a enfrentar o desafio.

O primeiro grande passo nesse sentido se deu em fins de 1719, quando vieram para Minas Gerais duas Companhias de Dragões, retiradas do Exército Luso, para manter a ordem e a segurança nas regiões mineradoras.

Dez anos depois, com a descoberta de diamante no Tijuco, mais uma Companhia de Dragões chegou do Reino para a Capitania. Com as três, acrescidas de contingentes de Ordenanças, puderam manter a população policiada, ainda que sob o peso de muita violência, desmando e corrupção.

Com o tempo, os dragões foram se tornando inoperantes, corruptos e desajustados às funções que lhes cabiam. Comentários nesse sentido não escaparam nem mesmo das observações do Secretário Martinho de Mello e Castro, que registrou o seguinte, ao falar sobre o comportamento nocivo dos dragões e ordenanças - estes oficialmente denominados de pedestres, seguidores que eram do mau exemplo dos primeiros: "*(...) que na realidade não tinham de militar mais que o nome e os soldos (...)*" Cunha Meneses afirmou serem os soldados das duas Companhias, na sua maioria, "*escravos dos caixas*

*da Intendência e dos seus protegidos, de se reputarem os soldos da referida tropa como jornais pertencentes aos senhores dela, e de não servirem, nas poucas patrulhas que fazem, para outra coisa que não seja a de encobrir e concorrer para o extravio dos diamantes".* (Instrução para o Visconde de Barbacena, Governador e Capitão-General nomeado para a Capitania de Minas Gerais, por Martinho de Mello e Castro, Secretário da Marinha e Domínios Ultramarinos. *Autos de Devassa da Inconfidência Mineira*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1977, v. 8, p. 41-105).

Por essas razões, os remanescentes Dragões não foram aproveitados, com algumas exceções, no Regimento Regular de Cavalaria, quando de sua criação em 1775, embora Mello e Castro e certos escritores tenham dito o contrário. O que se aproveitou na realidade foram o armamento, cavallhada, arreamento e outros petrechos.

Em fins do ano de 1774, havia em Diamantina duas das três Companhias de Dragões e duas de Ordenanças, pagas como se fossem soldados profissionais, diferentemente dos demais Corpos de terceira linha que, como os auxiliares, não percebiam soldos.

As quatro Companhias subordinavam-se, administrativa e operacionalmente, ao Governo de Lisboa, pois o controle da administração dos diamantes - na Demarcação Diamantina - era da alçada da Coroa.

Os documentos sobre a vida militar na Capitania - avisos, cartas régias, instruções, ordens e outros - encontram-se no Arquivo Público Mineiro. É claro que não são todos, mas pelo menos a maioria provavelmente esteja lá.

No suplemento especial do *Minas Gerais*, de 6 de outubro de 1981, páginas 6 e 7, o Professor Seixas Sobrinho, ao publicar um artigo intitulado "Regimento Regular de Cavalaria de Minas Gerais", relacionou alguns desses documentos, mostrando como o Governador D. Antônio José de Noronha procedeu para organizá-lo, cuidando pessoalmente do preenchimento do quadro de oficiais, do efetivo da tropa e da tabela dos soldos dos militares.

O Visconde de Barbacena, quando saiu de Lisboa, em 1788, para assumir o governo de Minas Gerais, recebeu instruções referentes a diversos assuntos administrativos da Capitania. No Capítulo VII - "Das



Tropas e Forças da Capitania" - o Secretário da Marinha e Domínios Ultramarinos reclamou dos gastos financeiros feitos inutilmente com os dragões e com os pedestres, antes de D. Antônio de Noronha, ressaltando a medida acertada do Rei D. José I por ter ordenado a formação do Regimento de Cavalaria em 1775.

A Polícia Militar - filha e herdeira de suas tradições - estará comemorando em 1995 seus duzentos e vinte anos de existência.

Pouca coisa de interesse histórico se tem publicado da Polícia Militar. Reconhecemos, todavia, que a leitura dos escritos antigos não é fácil, e os paleólogos para fazê-la são poucos. Mas a *Revista do Arquivo Público Mineiro* tem matéria publicada para os pesquisadores da História da PM.

Não é, porém, nossa intenção falar de material de pesquisa. Fizemos apenas uma introdução sucinta à publicação na revista especializada *O Alferes* das Instruções dadas ao Governador D. Antônio José de Noronha, recomendando-lhe organizar as Tropas de Auxiliares e formar um Regimento Regular, pago, na Capitania de Minas Gerais.

A iniciativa da publicação é do Conselho Editorial da revista, empenhado no sentido de localizar e publicar outros documentos de importância para a história da PMMG, desde seus primórdios.

O original do texto de que ora se trata foi doado ao Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro pelo seu Secretário Perpétuo, o Cônego Joaquim da Costa Barbosa. Mas o primeiro trabalho paleográfico feito dessas instruções ficou incompleto, pois os artigos do 5º ao 14º não foram publicados na revista número 6 daquele instituto.

Um outro trabalho de leitura foi feito pelo historiador Herbert Sardinha Pinto, completo, e de acordo com a ortografia atualizada. Daí a preferência por este.

**Abstract: *Instructions to the Governor.*** *As an Introduction to the **Instructions** do the Governor of the Captainship of Minas Gerais, D. Antônio José de Noronha, dated from January 24, 1775, the author analyzes briefly the social situation of the Captainship in the second half of the 18th century and the first steps taken by the Portuguese government in relation to the policing of that region. Those **Instructions** gave origin to the creation of the Regular*



*the Regular Regiment of Cavalry of Minas Gerais, which later became the Military Police of Minas Gerais.*

**Instruções do Senhor Martinho de Mello e Castro para se regular a Tropa paga de Minas e Auxiliares, e sobre outros objetos.**

1º Entre as muitas e muito úteis disposições que El-Rei Nosso Senhor tem mandado estabelecer nos seus domínios ultramarinos, uma das mais importantes é a que tem por objeto a defesa, conservação e segurança de todos e cada um deles.

2º Todas as colônias portuguesas são de Sua Majestade, e todos os que as governam são vassallos seus, e nesta inteligência tanta obrigação tem o Governador de uma Capitania de a defender quando for atacada, como mandar todas as forças dela em socorro de qualquer outra das mesmas capitanias que precisarem da sua assistência. Sendo certo que nesta recíproca união de poder consiste essencialmente a maior força de um Estado, e na falta dela, toda a fraqueza dele.

3º A Capitania de Minas Gerais de que Sua Majestade confiou a V. S<sup>a</sup> o governo, achando-se como no centro de todas as outras e servindo-lhe por consequência cada uma de barreira, particularmente a do Rio de Janeiro, é de indispensável obrigação da primeira de acudir com todas as suas forças ao socorro da última logo que elas lhe forem requeridas pelo Vice-Rei e Capitão General do Estado do Brasil, da mesma forma que já se tem praticado em outras ocasiões; e nesta inteligência, um dos mais importantes objetos a que V. S<sup>a</sup> deve aplicar todo o seu cuidado e vigilância logo que chegar a Vila Rica é:

4º Primeiramente, de examinar a situação em que se acha a Tropa Paga da mesma Capitania e de a pôr em estado de poder ser útil. Em segundo lugar, de ver a forma com que estão regulados os Corpos Auxiliares e de os pôr sobre um pé e disciplina que também possam ser de serviço; e em terceiro lugar, de se instruir do número das Milícias e mais habitantes, compreendidos os mulatos e negros, para deles poder escolher os moços mais fortes, robustos e desembaraçados de que forme um corpo de tropa irregular, ou de paisanos armados, a

qual, com um bom oficial à testa, é de uma utilidade incomparável em tempo de guerra. A idéia que destes Corpos se pode dar a V. S<sup>a</sup> é a seguinte:

5<sup>o</sup> Quanto à Tropa Paga da Capitania de Minas, consiste a dita Tropa em três Companhias de Dragões, das quais duas constam cada uma de um Capitão, um Primeiro e um Segundo Tenente, um Primeiro e um Segundo Alferes, um Furriel, um Tambor, seis Cabos de Esquadra, setenta e nove soldados, fazendo cada Companhia oitenta e duas praças, e as duas cento e sessenta e quatro.

6<sup>o</sup> A terceira Companhia consta de um Capitão, um Tenente e um Alferes, um Furriel, um Tambor, quatro Cabos de Esquadra, e cinqüenta e um soldados, todas as praças sessenta; e as três Companhias duzentos e vinte e quatro homens.

7<sup>o</sup> Cada Capitão desta tropa tem por mês de soldo 80\$000 réis, cada Tenente 60\$000 réis, cada Alferes 48\$000 réis, cada Furriel 24\$000 réis, cada Tambor por dia 751 réis e 1/2, cada soldado também por dia 351 réis e 1/2, de sorte que os soldos tão-somente destas três Companhias importam por ano trinta e cinco contos, quinhentos e vinte mil, duzentos e oitenta réis.

8<sup>o</sup> Além dos sobreditos soldos, fornece a Real Fazenda os cavalos, que custam regularmente de trinta a trinta e cinco mil réis cada um, o sustento para eles, o fardamento, armamento e o hospital para a Tropa, e com estas adições e outras de que ainda não há toda a notícia, virá em importar a despesa que se faz por ano com as ditas três Companhias o melhor de cento e vinte mil cruzados.

9<sup>o</sup> Quando se mandaram dar os exorbitantíssimos soldos e tudo mais que fica acima referido, era em um tempo em que as Minas Gerais e o seu extenso Distrito se compunham quase todo de um País inabitado, sem cultura, sem gados e sem proteção alguma que servisse para o sustento dos homens, exceto a caça e os frutos agrestes do mato, e quando a maior parte dos gêneros, ainda os mais necessários para a vida, vinham do Rio de Janeiro e Bahia por caminhos difíceis e pouco praticados, chegando por esta razão tão caros, que foi preciso



proporcionar os soldos da Tropa à exorbitância dos preços deles, sendo igualmente necessário suprir a mesma Tropa com os referidos soldos para a determinar a ir viver em um sertão tal como era naquele tempo a Capitania de Minas Gerais.

10<sup>o</sup> Presentemente, têm cessado todos aqueles motivos, achando-se as comarcas do Ouro Preto, do Rio das Velhas, do Serro Frio e do Rio das Mortes, de que se compõe a dita Capitania, povoadas de muitos milhares de habitantes, abundantes de tudo o necessário para a vida, a preços muito cômodos e com um extensíssimo comércio para todas as outras capitanias do Brasil. E devendo, em tais circunstâncias, cessar também a exorbitantíssima despesa das referidas três Companhias, elas se conservam ainda sobre o mesmo pé enquanto foram criadas, resultando daqui inconvenientes tais como são os seguintes:

11<sup>o</sup> Primeiro, que tão prejudicial é à Tropa a falta de soldos suficientes de que viva, porque não tendo para comer não pode servir e se perde, como lhe são nocivos os excessivos soldos, porque tudo o que lhe resta do mais do sustento o despense em desordens e se arruína, bastando esta única consideração para se conhecer que as referidas três Companhias não podem formar uma Tropa sobre que se faça a menor confiança, nem que tenham algum uso ou prática de subordinação ou disciplina militar.

12<sup>o</sup> Sendo que Sua Majestade na ocasião de uma guerra quisera aumentar a mesma Tropa, como lhe será preciso, e que no lugar das três Companhias mande formar um Regimento, não o poderá fazer enquanto subsistirem os referidos soldos, sem que o dito Regimento lhe custe por ano pelo menos trezentos e cinqüenta mil cruzados que é despesa que se não pode sustentar e que até agora é desconhecida no mundo, exceto nos domínios do Brasil.

13<sup>o</sup> Terceiro, que regulando-se os sobreditos soldos e reduzindo-se ainda com largueza a termos mais moderados, e conforme a situação do País, pode Sua Majestade ter um excelente Regimento de seiscentos cavalos com a mesma despesa que atualmente está fazendo com duzentos e vinte e quatro de ruim Tropa. O qual Regimento em tempo de paz lhe faça com muito melhor disciplina e mais subordinação e



regularidade o mesmo serviço em que atualmente se acham empregadas as referidas três Companhias, e em tempo de guerra marcha ao primeiro aviso em socorro da importantíssima capital da América Portuguesa com as mais forças de que abaixo se fará menção.

14<sup>o</sup> De tudo que fica referido, verá V. S<sup>a</sup> o quanto é necessário dar uma nova forma à Tropa Paga da Capitania das Minas; para se proceder porém sobre este importante objeto com arbítrio bem regulado e debaixo dos princípios certos e seguros, deve V. S<sup>a</sup>, logo que chegar à dita Capitania, informar-se das particularidades que ficam acima indicadas, e sobre todas e cada uma delas fazer uma relação exata e circunstanciada, que logo deve remeter a esta Secretaria de Estado para se apresentar a El Rei Nosso Senhor. Enquanto Sua Majestade não resolver a vista dela o que for servido, é necessário que V. S<sup>a</sup> veja o partido que pode tirar das referidas três Companhias na forma que elas atualmente existem, fazendo as disposições que lhe parecerem mais acertadas para as completar, para reformar os soldos e cavalos incapazes de serviço, metendo outros em seu lugar, para ajuntar as que lhe for possível, e as disciplinar, e as exercitar nas evoluções e manobras da guerra, ou para ter pronto maior número de oficiais e soldados das mesmas Companhias que puder unir a fim de marcharem ao socorro do Rio de Janeiro, logo que este lhe for requerido pelo Vice-Rei e Capitão General do Estado do Brasil.

15<sup>o</sup> Quanto aos Corpos Auxiliares da Capitania de Minas.

Nas quatro comarcas da Capitania de Minas há treze Regimentos Auxiliares, todos de Cavalaria. Antes, porém, de tratar destes Corpos, é preciso que V. S<sup>a</sup> tenha por princípios invariáveis:

16<sup>o</sup> Primeiro, que o pequeno Continente de Portugal, tendo braços muito extensos, muito distantes e muito separados uns dos outros, quais são os seus domínios ultramarinos, nas quatro partes do mundo, não pode ter meios nem forças com que se defenda a si próprio e acuda, ao mesmo tempo, à preservação e segurança de cada um deles.

17<sup>o</sup> Segundo, que nenhuma potência do universo, por mais formidável que seja, pode nem intentou até agora defender as suas colônias com as únicas forças do seu próprio continente.

18<sup>o</sup> Terceiro, que o único meio que até agora se tem descoberto e

praticado para ocorrer à sobredita impossibilidade foi o de fazer servir as mesmas colônias para a própria e natural defesa delas. E na inteligência desse inalterável princípio, as principais forças que hão de defender o Brasil são as do mesmo Brasil.

19º Com elas foram os holandeses lançados fora da Capitania de Pernambuco, com elas se defendeu a Bahia do mesmo holandês, com elas foram os franceses obrigados a sair precipitadamente do Rio de Janeiro e com elas, enfim, destruíram os paulistas as missões do Paraguai, fizeram passar os jesuítas com os índios das mesmas missões da outra parte do Rio Uruguai e atacaram, no mesmo tempo, os castelhanos intrusos na parte setentrional do Rio da Prata até os obrigar a evacuar inteiramente os domínios portugueses, fazendo-os passar a outra parte do mesmo rio.

20º Estas forças, porém, devendo consistir em Tropas Regulares e Auxiliares e não permitindo as circunstâncias de cada Capitania que haja das primeiras mais que um número proporcionado à capacidade e situação dela, porque de outra sorte seria converter em estabelecimento de guerra um País que só deve constar de colonos e cultivadores. É por consequência indispensavelmente necessário que as segundas, isto é, os Corpos Auxiliares, formem a principal defesa das mesmas Capitânicas, e porque os habitantes de que se compõem os ditos Corpos são os que em tempo de paz cultivam as terras, criam os gados e enriquecem o País com o seu trabalho e indústria, em tempo de guerra são os que, com as armas na mão, defendem os seus bens, as suas casas e as suas famílias das hostilidades inimigas.

21º O espírito destes mesmos princípios se fundou a Carta Régia de 22 de março de 1766, que determinou que da Capitania de Minas Gerais se levantasse o maior número de Corpos Auxiliares que fosse possível, e, em consequência desta determinação de Sua Majestade, se formaram na mesma Capitania treze Regimentos de Cavalaria distribuídos na forma seguinte:

22º Na Comarca do Ouro Preto, quatro Regimentos, dois deles com a denominação de Regimento da Nobreza e comandados três pelos Coronéis João de Sousa Lisboa, Antônio Gonçalves Torres, Francisco Ferreira dos Santos; o Regimento de Vila Rica e seu termo não tem



Coronel.

23<sup>o</sup> Na Comarca do Rio das Velhas, quatro Regimentos, dois deles denominados da Nobreza e comandados três pelos Coronéis Manoel da Câmara, Luiz José Pinto Coelho e Pedro Pereira Dias Raposo; o Regimento da Vila do Sabará e seu termo não tem Coronel.

24<sup>o</sup> Na Comarca do Serro Frio, dois Regimentos, um deles denominado da Nobreza e comandados pelos Coronéis Antônio Joaquim de Vasconcelos e Luís de Mendonça Cabral.

25<sup>o</sup> Na Comarca do Rio das Mortes, três Regimentos, um deles denominado da Nobreza e comandados dois pelos Coronéis Antônio Correia de Lacerda e Francisco de Mendonça e Sá; o Regimento da Vila de S. José e seu termo não tem Coronel.

26<sup>o</sup> Todos estes Corpos seriam de grande vantagem ao Real Serviço, se houvessem sido levantados no verdadeiro espírito da sobredita Carta Régia de 22 de março de 1766, mas a precipitação e irregularidade com que se formaram, exigindo que Sua Majestade mande dar algumas providências com que eles possam ser úteis, enquanto estas não chegarem deve V. S<sup>a</sup>, pelo que respeita aos ditos treze Regimentos, observar o seguinte:

27<sup>o</sup> Primeiramente, informar se os Coronéis deles são das pessoas principais e de maior crédito e fidelidade das que há na Capitania.

28<sup>o</sup> Em segundo lugar, nomear interinamente para os três postos de Coronel que se acham vagos as pessoas que tenham as referidas qualidades, remetendo as ditas nomeações por esta Secretaria de Estado à Real presença de Sua Majestade, para o mesmo Senhor, parecendo, as confirmar.

29<sup>o</sup> Em terceiro lugar, se os Oficiais são dignos dos postos que ocupam, muito particularmente se os Sargentos-mores e Ajudantes, que vencem soldos como a Tropa Paga, são oficiais que tenham servido na mesma Tropa; se são ativos, instruídos e hábeis nos exercícios e disciplina militar; se efetivamente têm exercitado todos os seus



Regimentos, o estado em que se acham no que respeita ao ensino e disciplina, a força de cada um deles e se têm os armamentos necessários, sem os quais não podem ser de utilidade alguma.

30º Em quarto lugar, se a distribuição local dos mesmos Regimentos se acha estabelecida de sorte e em distâncias tão proporcionadas que os soldados de que se compõem as Companhias se possam juntar sem grande incômodo e em breve tempo; se o mesmo podem praticar as Companhias, quando se mandarem unir aos seus Corpos, a que distância fica cada um deles de Vila Rica, que é o Quartel General, e quantos dias de marcha lhe serão precisos para chegarem a ele.

31º Em quinto e último lugar, deve V.S<sup>a</sup> instruir-se muito particularmente da razão que houve para que entre os ditos treze Regimentos de que se trata se levantassem cinco com o título de Regimentos da Nobreza. Deve informar-se do estado em que se acham estes Corpos e a força de que se compõe cada um deles, porque não se entende aqui que em Minas Gerais haja tantos nobres que possam formar cinco Regimentos. E além disto, semelhantes distinções, sendo geralmente muito nocivas ao serviço, parece muito mais conforme a ele que as pessoas mais abonadas e de maior estimação e crédito (que pode ser que sejam os denominados Nobres) se empreguem segundo o seu merecimento nos postos de Auxiliares, sem ser preciso fazerem-se Corpos separados com a estranha e incompetente distinção quanto ao serviço de nobres e plebeus.

32º Logo que V. S<sup>a</sup> se achar instruído de todas as particularidades acima referidas, deve fazer delas uma relação exata e circunstanciada e remetê-la por esta Secretaria de Estado à Real presença de El Rei Nosso Senhor, e enquanto Sua Majestade não resolver sobre a mesma o que for servido, deve V. S<sup>a</sup> interinamente mandar praticar, a respeito dos ditos Corpos, tudo o que lhe parecer necessário, para que se achem prontos a executar tudo o que por V. S<sup>a</sup> lhes for ordenado, ou seja dentro ou fora da Capitania.

Quanto à Tropa Irregular, ou Paisanos Armados.

33<sup>o</sup> Estes Corpos não consistem em outra coisa mais que em um número de gente armada dividida por Companhias a quem se dê um Chefe para as conduzir com a Tropa Regular e lhes indicar o serviço que devem fazer; todos os Exércitos trazem sempre destes Corpos, e não deixam de ser muito úteis pelo grande conhecimento que têm do País por onde passam e onde se faz a guerra.

34<sup>o</sup> Na última guerra da América, os formaram os ingleses e franceses dos índios do próprio País, os castelhanos os formaram constantemente contra nós dos índios do Paraguai, dos habitantes de Currientes e de outros distritos. E havendo nas Minas Gerais as Milícias e além delas muitos outros habitantes e grande quantidade de homens pardos e negros, de uns e outros se têm formado em algumas ocasiões Corpos semelhantes, como foi o de sete Companhias que o Governador interino, José Antônio Freire de Andrade, mandou levantar de gente escolhida para ir destruir os quilombos do Campo Grande.

35<sup>o</sup> Compunham-se estes quilombos de várias habitações de negros fugidos e rebeldes; depois de muitos anos se tinham refugiado no sertão, e servindo-lhes os matos de fortaleza infestavam todos aqueles distritos, não havendo quem os pudesse evitar nem passar por eles sem evidente perigo de vida.

36<sup>o</sup> Marcharam as sete Companhias, abrindo caminhos e picadas, que não havia, por serras e sertões, navegando rios com muitas cachoeiras difíceis e perigosas, e depois de suportarem e padecerem com admirável constância os maiores trabalhos, fomes e fadigas, chegaram enfim aos quilombos e os destruíram todos, voltando para Minas Gerais, que tanto durou esta expedição.

37<sup>o</sup> Desta qualidade de gente é que V. S.<sup>a</sup> deve tomar todas as prudentes medidas para levantar o maior número que lhe for possível, de sorte que quando chegue a ocasião de precisar dela não encontre os obstáculos e dificuldades que ordinariamente se levantam em semelhantes ocasiões e que retardam e embaraçam o serviço, se antecipadamente se não tem acautelado e prevenido.

38<sup>o</sup> Devo sobre este importante objeto advertir a V. S.<sup>a</sup> que entre os muitos obstáculos e dificuldades que se encontram, são sempre as



maiores as dos privilegiados não só de todas as igrejas, conventos, Santo Ofício e Bula, mas até dos momposteiros da Trindade e redenção de cativos de Jerusalém, de Santo Antônio, dos meninos órfãos e de outros muitos de que toda a América se acha inundada, particularmente a Capitania de Minas, onde tem mais que tirar.

39<sup>o</sup> Todas estas diferentes repartições fazem um doloso, reprovado e intolerável comércio dos ditos privilégios e isenções, vendendo-as a quem mais lhes dá por elas e passando-lhes cartazes a uns de Oficiais, criados e aderentes, a outros de mendicantes e pedintes das mesmas repartições. E ficando por esta forma assim eles como seus filhos, criados e família seguros e livres de entrarem na Tropa ou de serem obrigados a outro algum serviço público contra suas vontades.

40<sup>o</sup> Donde resulta que sendo inumeráveis os privilégios e inumeráveis por consequência os privilegiados, são raros os habitantes e ordinariamente os piores que se destinam ou que se podem obrigar a entrarem no serviço.

41<sup>o</sup> Destes perniciosos abusos e da relaxação com que eles se praticam se deve V. S<sup>a</sup> instruir muito particularmente logo que chegar à Capitania das Minas, para informar a Sua Majestade com todo o detalhe, e enquanto o mesmo senhor não resolver o que lhe parecer mais justo para os destruir pelas suas raízes, deve V. S<sup>a</sup> sempre que se vir no caso de alistar ou levantar gente para defesa pública, desprezar semelhantes privilégios e isenções, não só pelos intoleráveis dolos acima indicados, mas por ser um princípio inalterável, e inconstantemente recebido e praticado entre todas as nações civilizadas, sem a qual nenhuma delas se poderia conservar nem subsistir, que a segurança e saúde dos povos e dos Estados é e foi sempre a suprema lei, contra a qual não há privilégios nem isenções, por mais amplas e exuberantes que sejam, que possam ter vigor ou validade alguma.

42<sup>o</sup> Ultimamente, de tudo o que fica referido nesta instrução conhecerá V. S<sup>a</sup> que o importantíssimo fim a que ela se dirige é para que na Capitania das Minas haja uma força composta do maior número de gente que se puder ajuntar, além das três Companhias de Dragões, como dos Regimentos dos Auxiliares e Paisanos escolhidos e armados para que logo que o Marquês de Lavradio, Vice-Rei e Capitão General



de Mar e Terra do Estado do Brasil, se vir ameaçado de algum insulto ou invasão e requerer a assistência de V. S<sup>a</sup>, mande V. S<sup>a</sup> imediatamente unir os ditos Corpos, e pondo-se em pessoa à testa deles, marche com a possível diligência ao socorro do Rio de Janeiro e fique ali servindo debaixo das ordens do dito Vice-Rei enquanto durar o referido insulto ou invasão, nomeando o mesmo Vice-Rei um oficial de confiança para substituir a V. S<sup>a</sup> interinamente, durante a sua ausência no Governo das Minas, na forma que com permissão de Sua Majestade se tem presentemente praticado. Deus guarde a V. S<sup>a</sup> Salvaterra de Magos, 24 de janeiro de 1775 - Martinho de Mello e Castro - Senhor Dom Antônio de Noronha.

(Atualização ortográfica do documento constante do Códice SC 211 - Registro de ordens e provisões régias - páginas 7 a 13, do Arquivo Público Mineiro).

# **JURISPRUDÊNCIA**





**RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 121.533 - MG  
(Tribunal Pleno)**

Relator: O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence

Recorrente: Edgard Alves de Oliveira - Recorrido: Tribunal de Justiça Militar de Minas Gerais

Militar: praças da Polícia Militar Estadual: perda de graduação: exigência constitucional de processo específico (CF 88, art. 125, § 4º, parte final) de eficácia imediata: caducidade do art. 102 do Código Penal Militar.

O artigo 125, § 4º, *in fine*, da Constituição, subordina a perda de graduação dos praças das polícias militares à decisão do tribunal competente, mediante procedimento específico, não subsistindo, em consequência, em relação aos referidos graduados o artigo 102 do Código Penal Militar, que a impunha como pena acessória da condenação criminal e prisão superior a dois anos.

A nova garantia constitucional dos graduados das polícias militares é de eficácia plena e imediata, aplicando-se, no que couber, a disciplina legal vigente sobre a perda de patente dos oficiais e o respectivo processo.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em conhecer do recurso e lhe dar provimento para cassar a imposição da pena acessória de exclusão da Polícia Militar, sem prejuízo de submissão da praça condenada ao processo especial de perda da graduação.

Brasília, 26 de abril de 1990 - Néri da Silveira, Presidente - Sepúlveda Pertence, Relator.

**RELATÓRIO**

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence: O recorrente, Edgard Alves de Oliveira, 3º Sargento da PMMG, foi condenado pela Justiça Militar do Estado de Minas a quatro anos de reclusão, por homicídio

privilegiado: em 11-12-84, matara um jovem soldado do Exército que, acusado de sedução de sua filha menor, negara-se ao matrimônio exigido como reparação.

A sentença, que é de 4-8-88, aplicou ainda ao recorrente a pena de exclusão da Polícia Militar, com base no art. 102, Código Penal Militar, que a impõe às praças, quando condenadas à pena privativa de liberdade superior a dois anos.

A decisão, no ponto, foi confirmada em grau de apelação, por acórdão de 29-12-88, contra dois votos vencidos, fundados na nova Constituição da República.

Houve, então, embargos infringentes, restritos à questão constitucional da subsistência ou não da pena acessória aplicada à nova Lei Fundamental. O acórdão recorrido rejeitou os embargos, com a seguinte fundamentação (fls. 23/24):

“... Decidem os Exmos. Senhores Juízes desta Egrégia Corte Castrense, pela maioria de 4 x 1 (quatro votos a um) negar provimento aos Embargos Infringentes mantendo a decisão que excluiu o Embargante da Polícia Militar. Votou vencido o MM. Juiz Cel. PM Laurentino de Andrade Filocre que dava provimento ao recurso, nos termos do Acórdão embargado”.

Com base nos votos vencidos dos MM. Juízes Coronéis PM Jair Cançado Coutinho e Laurentino de Andrade Filocre, insurge-se a defesa, impetrando, junto a esta Colenda Corte, Embargos Infringentes do Julgado, contestando a decisão do Acórdão, no processo de Apelação nº 1.734.

Decidiram S. Exas. que a aplicação da pena acessória de exclusão de praças das fileiras da Polícia Militar depende de Processo Especial, *ex vi* do artigo 125, § 4º da atual Constituição Federal. Foi, contudo, decretada a exclusão do embargante, ao entendimento de que este processo está sujeito à adaptação da Constituição Estadual, ainda em elaboração (art. 70 das Disposições Transitórias).

Aos argumentos de ofensa à Constituição, vem a defesa propor, via Embargos Infringentes do Julgado, a reformulação do *decisum*, aplicando-se, de imediato, o art. 125 § 4º da Magna Carta, submetendo-se o embargante a Processo Especial, como vem ocorrendo com os Oficiais.

Desnecessária interpretação quando clara a norma. O § 3º do art. 93 da anterior Constituição Federal, citado pelo Embargante, vem limitado pelo *caput* do próprio artigo e este se refere, exclusivamente, aos Oficiais.

À luz da atual Constituição Federal, art. 70 das Disposições Constitucionais Transitórias, a competência atual dos Tribunais do Estado deverá ficar mantida até que, na elaboração da Constituição Estadual, seja ela definida.

O dispositivo inovador do art. 125, § 4º da Constituição Federal, que se refere à "perda de graduação das praças", para ser aplicado, dependerá de adaptação que, necessariamente, será feita pela Constituição do Estado. Durante este período constituinte, a norma legal pertinente às exclusões de praças da Polícia Militar, quando condenadas à pena privativa da liberdade superior a dois anos, é aquela do artigo 102 do Código Penal Militar, *verbis*:

'Art. 102 - A condenação da praça à pena privativa de liberdade, por tempo superior a dois anos, importa sua exclusão das forças armadas.'

Fica mantida a decisão do Acórdão Embargado, que determina a exclusão das fileiras da Polícia Militar o 3º Sgt. PM Edgard Alves de Oliveira."

Donde o presente RE, a, por ofensa ao art. 125, § 4º da Constituição Federal, o qual, admitido (fl. 27), recebeu parecer do il. Subprocurador-Geral Mardem Costa Pinto, pelo Ministério Público Federal, no sentido de ser conhecido e provido.

É o Relatório.

### VOTO

O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence (Relator): Para melhor situar o problema, vale um ligeiro retrospecto constitucional.

Já a Constituição do império jurisdicionava a garantia da patente dos oficiais militares ("*Art. 149. Os oficiais do Exército e Armada não poderão ser privados das suas patentes, senão por sentença proferida em Juízo competente*").

A primeira Constituição da República condicionou a perda da patente à condenação criminal ("*Art. 76. Os oficiais do Exército e da*



*Armada só perderão suas patentes por condenação em mais de dois anos de prisão passada em julgado nos Tribunais competentes”).*

A Constituição de 1934, art. 165, § 1º, repetindo o preceito da anterior, admitia, porém, pudesse o Tribunal, “*atendendo à natureza e às circunstâncias do delito e à fé de ofício do acusado*”, decidir por sua reforma com as vantagens do posto; por outro lado, entretanto, acrescentou à oriunda da condenação criminal, a perda da patente por decisão declaratória de indignidade para o oficialato ou de incompatibilidade com ele, proferida por Tribunal Militar permanente. Mas a Emenda 2, de 18-12-35, esvaziou a garantia, permitindo a cassação da patente por ato do Executivo, do oficial “*que praticar ato ou participou de movimento subversivo das instituições políticas e sociais*”.

A Carta do Estado Novo, art. 160, parágrafo único, repetiu, em substância, o art. 165, de 1934, sem a ressalva final de comutar-se em reforma a perda da patente (a nota dos tempos de repressão ideológica ficou no art. 162, § 2º, que determinava a perda da patente, qualquer que fosse a pena aplicada, caso proviesse a condenação da Justiça de segurança do Estado).

As Leis Fundamentais de 1946 (art. 182, § 2º) e de 1967 (art. 94, § 2º) mantêm o dúplice mecanismo, instaurado desde 1934: o oficial perde a patente ou como pena acessória da condenação criminal superior a dois anos ou mediante declaração judicial de indignidade ou de incompatibilidade com o oficialato.

Foi a Carta de 1969 que inovou substancialmente na matéria, ao prescrever:

§ 2º - O Oficial das Forças Armadas só perderá o posto e a patente se for declarado indigno do oficialato ou com ele incompatível, por decisão de Tribunal Militar de caráter permanente, em tempo de paz, ou de Tribunal especial, em tempo de guerra.

§ 3º - O militar condenado por Tribunal civil ou militar a pena restritiva da liberdade individual superior a dois anos, por sentença condenatória passada em julgado, será submetido ao julgamento previsto no parágrafo anterior.”

Nesses termos, passou-se a exigir sempre o processo especial de declaração de indignidade para o oficialato ou de incompatibilidade

com ele, ainda quando o militar houvesse sido condenado, no juízo criminal, à pena de prisão superior a dois anos.

Nada importa que, poucos dias depois da outorga daquela carta constitucional, a mesma Junta promulgasse o novo Código Penal Militar, DL 1.001, de 21-10-69, cujo art. 99 continuava a prescrever que *“a perda do posto e patente resulta da condenação à pena privativa de liberdade por tempo superior a dois anos”* sua inconstitucionalidade *ab initio* é patente.

Tudo isso, no entanto, diz respeito aos oficiais, não às praças, ainda que graduadas.

Pretende, é certo, o recorrente, que a alusão genérica do art. 93, § 4º, da CF 69, ao “militar condenado” já importasse, também, na invalidade (o recurso alude equivocadamente a revogação - fl. 3) do art. 102, Código Penal Militar, a teor do qual a condenação da praça à pena privativa de liberdade, por *“tempo superior a dois anos, importa sua exclusão das Forças Armadas”*.

Não lhe assiste razão nesse ponto. O § 3º mandava submeter o militar condenado ao julgamento previsto no § 2º do mesmo art. 93 e este, tendo por objeto a perda do posto e da patente dos oficiais por indignidade para o oficialato ou incompatibilidade com o oficialato, à evidência, nada diz com a situação das praças, que não têm posto nem patente, mas apenas graduação.

A nova Constituição, no art. 42, relativo aos servidores públicos militares, incluídos os das Polícias Militares, repete, quase literalmente, nos §§ 7º e 8º, o art. 93, §§ 2º e 3º da Carta decaída; a única alteração, sem relevo substantivo, como visto, foi a de trocar, no § 8º a alusão ao “militar condenado”, do velho art. 93, § 3º, por “oficial condenado”, de maior precisão.

A inovação que interessa ao caso concreto surge na seção dedicada aos Tribunais e Juizes dos Estados, onde se preceituou:

“Art. 125 (...)

§ 3º - A lei estadual poderá criar, mediante proposta do Tribunal de Justiça, a Justiça Militar estadual, constituída, em primeiro grau, pelos Conselhos de Justiça e, em segundo, pelo próprio Tribunal de Justiça ou por Tribunal de Justiça Militar, nos Estados em que o efetivo da Polícia Militar seja superior a vinte mil integrantes.



§ 4º - Compete à Justiça Militar estadual processar e julgar os policiais militares e bombeiros militares nos crimes militares definidos em lei, cabendo ao tribunal competente decidir sobre a perda do posto e da patente dos oficiais e da graduação das praças”.

Daí, sim, dessa alusão final à competência do tribunal (o de Justiça ou o Militar estadual cf. o § 3º) para decidir sobre a perda da graduação das praças, é que se infere inequivocamente que também aos simples graduados das polícias e corpos de bombeiros militares, a Constituição efetivamente quis conferir garantia similar à que se dera ao posto e à patente dos oficiais.

Convenha-se em que a solução é formalmente defeituosa e substancialmente inusitada. Sob o aspecto formal, para manter simetria com a disciplina da situação dos oficiais, à norma de competência, do art. 125, § 4º, deveria ter correspondido, no art. 42, norma substancial de outorga de garantia. Substancialmente não se chega a compreender que a garantia prodigalizada aos subalternos das corporações locais não tenha sido concedida aos seus correspondentes nas Forças Armadas.

Não obstante, o preceito é inequívoco: só por decisão do tribunal competente é que as praças das polícias militares poderão perder sua graduação.

Ora, essa decisão não se pode reduzir simplesmente, como ocorreu no caso, à imposição de pena acessória, do art. 102, Código Penal Militar, decorrência inafastável da gravidade da pena carcerária aplicada.

Aplicação de penas, principais e acessórias, é parte da jurisdição criminal, da qual, no tocante aos crimes militares de todos os policiais e bombeiros militares, já cuidara o mesmo art. 125, § 4º, na sua parte inicial.

De resto, se a exclusão do graduado se reduzisse à aplicação de uma pena acessória, não se compreenderia que, ao contrário do que sucede com os oficiais, fosse ela reservada pela Constituição à competência privativa do órgão de segundo grau da jurisdição militar estadual.

Finalmente, a regra constitucional cometeu ao Tribunal, sem limitações nem exceções, a decisão sobre a perda da graduação das



praças: a generalidade do preceito de reserva de competência não comporta ensaio de interpretação que, a exemplo dos textos constitucionais anteriores a 1969, admitisse, como alternativa à decisão de processo específico, que nela se previu, a subsistência da exclusão a título de pena acessória derivada da lei.

Por *outro* lado, *data venia*, nada tem a ver com o caso o art. 70 ADCT, a que se apegou a decisão recorrida.

De fato. Ao declarar "*mantida a atual competência dos tribunais estaduais até que a mesma seja definida na Constituição do Estado, nos termos do art. 125, § 1º, da Constituição*", aquele preceito transitório obviamente apenas visou a tornar explícita a recepção, por estadualização provisória, da repartição de competência entre os Tribunais de Justiça e os Tribunais de Alçada, antes, objeto de lei complementar federal (LOMAN, art. 108, III), até que a respeito viessem dispor as constituições estaduais: não visou a protrair a vigência de normas da Constituição Federal diretamente atributivas de novas competências a qualquer dos tribunais estaduais (pense-se, por exemplo, na nova regra de competência dos Tribunais de Justiça para o julgamento dos prefeitos municipais - CF art. 29, VIII - que, sempre se entendeu incidir de imediato, independentemente das Constituições dos Estados).

De tudo resulta que, com a nova Constituição, desde a data de sua promulgação, em relação aos graduados das polícia militares estaduais, caducou, por inconstitucionalidade superveniente ou por derrogação, o art. 102, Código Penal Militar, de tal modo que, ainda quando condenados pela prática de crime, a perda da graduação dependerá de processo específico, de competência do Tribunal de segunda instância da respectiva Justiça Militar estadual.

Certo, os critérios diretivos e o processo reitor desse julgamento específico de perda de graduação das praças comportam disciplina infraconstitucional que não incumbe, porém, de imediato, à Constituição dos Estados, mas à lei federal de normas gerais sobre as polícia militares, que compreendem as relativas às garantias de seus integrantes - CF, art. 22, XXI.

A ausência de tais normas disciplinadoras de garantia de graduação das praças, que decorre do art. 125, § 4º, da Constituição, não lhe pode, contudo, impedir a eficácia imediata (CF, art. 5º, § 1º), se a lacuna puder ser suprida, pelos métodos cabíveis de integração, entre

elas a analogia, mediante aplicação, no que couber, da disciplina legal vigente sobre a perda de patente dos oficiais e o seu processo.

Nesses termos, conheço do recurso extraordinário e lhe dou provimento para cassar a imposição da pena acessória questionada: é o meu voto, sem prejuízo de sua submissão ao procedimento especial, para perda da graduação.

### **VOTO**

O Sr. Ministro Paulo Brossard: Sr. Presidente, faz algum tempo de norte a sul assoalhava-se a necessidade de suprimir a vitaliciedade de cátedra, que, parece, era fonte de malefícios irreparáveis para a Nação. Verifico que, abolida a vitaliciedade de cátedra, foram criadas outras vitaliciedades, talvez mais conspícuas e necessárias.

Mas devo obediência à lei, de modo que acompanho o eminente Ministro Relator.

Conheço do recurso e lhe dou provimento.

### **VOTO**

O Sr. Ministro Moreira Alves: Sr. Presidente, embora o texto constitucional seja de difícil explicação como decorre da observação feita pelo eminente Ministro Paulo Brossard, temos de aplicar o princípio da vitaliciedade e considerar que o texto constitucional federal é de aplicação imediata.

Acompanho o ilustre relator, conhecendo do recurso e lhe dando provimento.

### **EXTRATO DA ATA**

RE 121.533 - MG - Rel.: Ministro Sepúlveda Pertence. Recte.: Edgard Alves de Oliveira (Advs. Waldyr Soares e outros). Recdo.: Tribunal de Justiça Militar de Minas Gerais.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, conheceu do recurso e lhe deu provimento para cassar a imposição da pena acessória de exclusão da Polícia Militar, sem prejuízo da submissão da praça condenada ao processo especial de perda da graduação. Votou o Presidente.

Presidência do Senhor Ministro Néri da Silveira. Presentes os Senhores Ministros Moreira Alves, Aldir Passarinho, Sydney Sanches, Célio Borja, Paulo Brossard, Sepúlveda Pertence e Celso de Mello. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Octavio Gallotti. Procurador-

Geral da República, o Dr. Aristides Junqueira Alvarenga.  
Brasília, 26 de abril de 1990.

(*Revista Trimestral de Jurisprudência*. Brasília, v. 133, setembro de 1990,  
p. 1.342-1.347).



