

Osvaldo Mendes de Sousa

ISSN 0103-8125

O ALFERES

Revista da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais
Volume 9
Número 28
Janeiro/março 1991
Periodicidade: trimestral

Academia de Polícia Militar
Divisão de Pesquisa
Rua Diabase, 320 – Prado
30460 – Belo Horizonte-MG

O Alferes	Belo Horizonte	v.9	n.28	p. 01-72	jan/mar 1991
-----------	----------------	-----	------	----------	--------------

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, e 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

Trimestral a partir do nº8/1986.

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

CDD 355.05

CDU 351.11(05)

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
DOCTRINA	
A Segurança Pública na Constituição	
– Diogo de Figueiredo Moreira Neto	11-23
O Profissional de Segurança Pública e o “Senso de Legalidade”	
– Lúcio Emílio do Espírito Santo	24-35
Responsabilidade Civil do Estado por omissão policial militar e a consequente ação regressiva contra o policial militar	
– Álvaro Lazzarini	36-38
INFORMAÇÃO	
Polícia Militar: as origens	
– Valdemar de Almeida Barbosa	41-48
JURISPRUDÊNCIA	
Ementário	51-63
INFORMAÇÕES BIBLIOGRÁFICAS	
SOUZA, Ubiraci Ribeiro de. <i>A convivência da PMMG e Guarda Municipal</i> . Monografia apresentada à APM, para aprovação no CSP. 1990. 122 p.	
– Oscar Vieira da Silva	67-71

APRESENTAÇÃO

Entregamos aos leitores o primeiro fascículo de "O Alferes" do ano de 1991, 1º trimestre. Tanto este Conselho quanto a Divisão de Pesquisa têm desenvolvido um grande trabalho com vistas a atualizar a publicação, o que se pretende conseguir ainda neste ano. Reiteramos, nesta oportunidade, a solicitação, já feita anteriormente, de que os interessados encaminhem artigos à Divisão de Pesquisa, encarregada da edição da revista, para análise pelo Conselho Editorial e, se for o caso, posterior publicação.

Como verão os leitores, a revista obteve o ISSN (International Standard Serial Number ou Número Internacional Normalizado para Publicações Seriadas), código único e definitivo para identificação de títulos seriados, podendo ser usado quando se fizer necessária qualquer informação sobre a revista. O código é fornecido pelo Sistema Internacional de Dados sobre Publicações Seriadas (ISDS), que opera uma rede de centros nacionais e um centro internacional com sede em Paris. Todos os ISSN registrados são armazenados na base de dados internacional do ISDS e publicados no Registro ISDS, juntamente com outras informações bibliográficas, dando à revista divulgação internacional.

Mantêm-se as mesmas seções já tradicionais da revista, com uma alteração na Seção Jurisprudência. O Conselho Editorial optou por publicar ementas de acórdãos, de diversos tribunais brasileiros, especialmente do TJM-MG, que dizem respeito ou interessam de perto à Polícia Militar. Pretende-se, com isso, dar maior abrangência à Seção decorrente da maior riqueza de informações. Quando for o caso, serão publicados, na íntegra, acórdãos de maior interesse para os membros da Corporação.

Na Seção Doutrina, são publicados três artigos que reputamos da maior importância: *A Segurança Pública na Constituição*, do renomado jurista Diogo de Figueiredo Moreira Neto, da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro e autor de importantes obras na área do Direito.

O Desembargador Álvaro Lazzarini também enriquece o presente número com artigo sobre a omissão policial militar e suas conseqüências. É, a bem dizer, um grito de alerta sobre as responsabilidades da Polícia Militar e do policial militar, na sua função de guardião da Segurança Pública.

Finalmente, o incansável Maj Lúcio Emílio do Espírito Santo mais uma vez nos brinda com um trabalho digno de seu conhecimento, de sua experiência, e que traduz seu profundo interesse pela Corporação: *O profissional de Segurança Pública e o "Senso de Legalidade"*.

Na Seção Informação, na qual se publicam artigos não-doutrinários, mas que dizem respeito à Polícia Militar ou a sua área de atuação, o Historiador Valdemar de Almeida Barbosa, notável pesquisador da História de Minas Gerais, oferece-nos importante artigo sobre as origens da PMMG que, certamente, despertará grande interesse entre os que se dedicam à pesquisa histórica.

Mantém-se, finalmente, a Seção Informações Bibliográficas, na qual se publicam resenhas ou informações sobre livros e trabalhos recentes que interessam à Corporação. Enfoca-se, desta feita, monografia do Ten-Cel Ubiraci Ribeiro de Souza, na qual estuda a convivência da PMMG com as Guardas Municipais. A monografia foi apresentada ao CSP, em 1990 e, a bem dizer, é um trabalho pioneiro sobre o assunto.

Conselho Editorial

DOCTRINA

A SEGURANÇA PÚBLICA NA CONSTITUIÇÃO

DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO

Procurador-Chefe da Procuradoria Administrativa, da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro.

Resumo: O artigo aborda a questão da segurança pública e da segurança política, caracterizando cada uma delas, e conceituando, dentro do contexto, a ordem política e a ordem pública. Apresenta as questões sob o prisma da Constituição Federal de 1988, detendo-se na posição das Polícias Militares no que diz respeito à preservação e restabelecimento da ordem pública. Apresenta o entendimento de "Polícia Ostensiva" e conclui mostrando como se deve pautar a atuação das Polícias Militares nas suas funções.

1 INTRODUÇÃO E CONCEITOS

1.1 Segurança Pública e Política

Duas das conseqüências indesejáveis da sociedade industrial foram o aumento descontrolado da população e sua desordenada concentração urbana.

Somem-se a isso a ponderável marginalização desses grandes contingentes, a provocação ao consumo pelos meios eletrônicos de comunicação e a exploração política da miséria, e aí temos, em poucas pinceladas, o quadro propício à violência que tanto nos preocupa.

Mas ao mencionarmos a exploração política da miséria, não quisemos negar o fato de que tratamos principalmente com fenômenos políticos. Concentrarmo-nos nos fatores econômicos ou psicossociais seria, ao contrário, fechar os olhos à concausa de maior expressão, que é, precisamente, a política: **a decisão dos governos.**

Hoje, não tenho dúvidas de que o Estado brasileiro é o grande responsável pelo sério problema de segurança pública que defrontamos em todos os quadrantes do País.

Digo-o porque, desde o início do nosso processo de industrialização, pelos anos trinta, os sucessivos governos foram indiferentes ao problema demográfico e às suas conseqüências sociais. Indiretamente, chegaram até a incentivar a natalidade irresponsável, com políticas tributárias e assistenciais equivocadas, ao mesmo tempo que ignoraram, durante sessenta anos, suas correlatas responsabilidades em termos de infraestrutura sanitária e educacional, para mencionarmos as mais trágicas omissões.

Embora o Estado brasileiro sempre tivesse tido oportunidade e meios para solucionar o problema, sendo que por duas vezes dispondo de formidável poder arbitrário, preferiu concentrar seus esforços no econômico, multiplicando obsessivamente sua presença concorrencial e monopolista em busca de outras metas e de outros valores. Tornou-se, assim, um rico empresário num pobre país. E esperando solucionar problemas que lhe pareciam ser de segurança nacional, terminou por criar e agravar imensos problemas de segurança pública.

Assim, ironicamente, o Estado por nós constituído, que tanto descuroou da **segurança social**, tem agora conosco, a sociedade brasileira, um grande débito de **segurança pública**.

Está claro, portanto, que a segurança pública, enquanto dever do Estado, nesses termos reconhecido no artigo 144 da Constituição, não resulta apenas da preservação contingencial da ordem pública contra manifestações de desordem, mas, além e principalmente, da preservação permanente das condições atitudinais da população diante dos valores da ordem — como condição existencial da sociedade e de seu desenvolvimento.

Está claro, por fim, que essas atitudes positivas e construtivas em face dos valores da ordem têm como pressuposto mínimo a **dignidade da pessoa humana**. Um valor que o Estado não está respeitando, quando deixa de ser prestador essencial de educação, saúde, segurança e justiça, para ser industrial, comerciante, transportador, banqueiro, financista, segurador, minerador, e, ao fim e ao cabo, sustentáculo de ociosos, padrinho de parasitas e cabide de empregos eleitoreiros.

Não posso, nem quero negar, portanto, a existência do problema político. Só que prefiro colocá-lo nesses termos. E se esse diagnóstico estiver certo, o remédio não pode ser outro senão a democracia, devolvendo ao povo o direito de escolher se prefere mais uma estatal ou mais um hospital; mais um professor, ou mais um burocrata; mais um policial ou mais uma vítima.

Nesse sentido, podemos entender, também, que a segurança pública, além de ser um "*dever do Estado*", como se prescreve no Art. 144 da Constituição, é também uma "*responsabilidade de todos*", pois de todos, numa democracia, é, enfim, a responsabilidade de o Estado ser o que é.

Entendi oportuna essa visão panorâmica, antes de fixar os conceitos que devemos manejar a seguir, para que todos percebam sua inescapável inserção num *continuum* sócio-político, no seu sentido mais amplo, dentro do qual fazemos as distinções categoriais da **ordem política** e da **segurança pública**, tal como as retiramos da nova Carta e, assim, chegarmos em cheio ao tema da exposição.

1.2 Ordem e Segurança

Parte-se de dois conceitos fundamentais: o de **ordem** e o de **segurança**.

A **ordem** é uma idéia estática. É uma **situação**.

Ela existe graças a uma disposição interna, de um sistema qualquer que viabiliza sua organização.

Toda organização pressupõe uma ordem mínima, sem a qual não subsiste.

O comprometimento da ordem é, pois, o comprometimento da própria organização.

A segunda referência conceptual é à **segurança**.

A **segurança** é uma idéia dinâmica. É uma **atividade**.

Ela existe como função de garantia da ordem.

Toda organização pressupõe, portanto, uma ordem mínima e uma segurança mínima que a preserve.

A segurança existe para evitar o comprometimento da ordem.

Em vários trabalhos procuramos mostrar o sentido desses dois termos, algumas vezes na honrosa companhia dos mais preeminentes publicistas, como na coletânea *Direito Administrativo da Ordem Pública*¹, aberta com o trabalho extraordinário, erudito e bem travejado de ÁLVARO LAZZARINI, e outras vezes em artigos isolados, como o que fiz publicar em 1988, sob o título "Revisão Doutrinária dos Conceitos de Ordem Pública e de Segurança Pública", na *Revista de Informação Legislativa* do Senado Federal².

Nesse segundo trabalho mencionado, diante da perplexidade que nos havia causado a "*heterogeneidade dos modos de ver e de situar a matéria*", como bem observara SEABRA FAGUNDES em seu prefácio à referida coletânea, dispus-me a precisar os conceitos qualificados de ordem e de segurança, de modo a definir, afinal, a ordem e a segurança **públicas**.

Certo de que, à semelhança do que ocorre com os grandes lineamentos do Direito Administrativo, é possível encontrar uma sistemática coerente, lancei-me à pesquisa de que resultou o segundo dos trabalhos referidos. Uma provocação teórica, sem dúvida largamente recompensada pelas conseqüências práticas advindas, mormente nessa quadra da vida

nacional, de alta demanda de definições políticas e jurídicas, na esteira e em complementação de uma Constituição que dedica, entre dispositivos esparsos, todo um capítulo à Segurança Pública.

Cheguei, assim, às qualificações desejadas, em íntima sintonia com a Constituição: a **política** e a **pública**.

Quando a **ordem** se refere a toda a **organização política** de uma sociedade, temos a **ordem política**.

É, portanto, a disposição interna da organização política que viabiliza a existência do Estado e do Direito.

Em conseqüência, quando a **segurança** se refere à garantia de toda **ordem política** de uma sociedade, temos a **segurança política**.

Toda organização política pressupõe, portanto, uma ordem política mínima e uma segurança política mínima que a preserve.

Descendo do referencial político, que é geral, e passando ao referencial público, que é especial, ficam assim as qualificações.

Quando a **ordem** se refere a toda a **organização da convivência pública** de uma sociedade, temos a **ordem pública**.

É, portanto, a disposição interna da organização social das interações interindividuais públicas, permanentes ou ocasionais, que viabiliza a convivência pública.

Em conseqüência, quando a **segurança** se refere à garantia de toda a **ordem pública** de uma sociedade, temos a **segurança pública**.

Toda organização social pressupõe, portanto, uma ordem pública mínima e uma segurança pública mínima que a preserve.

Sinteticamente e em conclusão: **a segurança política é a garantia da ordem política**, tanto como **a segurança pública é a garantia da ordem pública**.

Entre ambas há, respectivamente, uma relação do geral para o particular. A ordem política é um *plus* com relação à ordem pública. Um grave comprometimento da ordem pública pode tornar-se um comprometimento da ordem política, determinando que à atividade de segurança pública, que é ordinária, se suceda a atividade de segurança política, que é extraordinária.

Como se contém, a especial na geral, ordem política exige a ordem pública, e não a recíproca. Do mesmo modo, a segurança política não prescinde de segurança pública, e não a recíproca.

Se não estivermos atentos a essas categorizações, distinguindo a ordem e a segurança, de um lado, e o político e o público, de outro, bem como suas correspectivas interações, perderemos o seu sentido sistêmico, graças ao qual, como se exporá a seguir, torna-se evidente a sua expressão sistemática inserida na Constituição de 1988.

preservação da ordem pública pela ação dissuasória da presença do agente policial fardado.

A menção específica à **polícia ostensiva** tem, a meu ver, o interesse de fixar sua **exclusividade** constitucional, uma vez que a preservação, termo genérico, está no próprio *caput* do Art. 144, referida a todas as modalidades de ação policial e, em consequência, de competência de todos os seus órgãos.

Surge então, aqui, uma dúvida: por que o legislador constitucional se referiu apenas à "*preservação*", no Art. 144, *caput*, e seu § 5º, e omitiu o "*restabelecimento*", que mencionara no Art. 136, *caput*?

Não vejo nisso uma omissão mas, novamente, uma ênfase. A preservação é suficientemente elástica para conter a atividade repressiva, desde que imediata.

Com efeito, não obstante o sentido marcadamente **preventivo** da palavra preservação, enquanto o problema se contiver em nível policial, a repressão deve caber **aos mesmos órgãos encarregados da preservação** e sob sua inteira responsabilidade.

Para maior clareza, tem-se preferido, por isso, sintetizar as duas idéias na palavra **manutenção**, daí a alguns autores parecer até mais adequada a expressão "*polícia de manutenção da ordem pública*".

Essa atuação, por fim, obedece rigorosamente à partilha federativa entre as polícias militares estaduais, do Distrito Federal e dos Territórios (estas, corporações federais).

6 POLÍCIA OSTENSIVA

A **polícia ostensiva**, afirmei, é uma expressão nova, não só no texto constitucional como na nomenclatura da especialidade. Foi adotada por dois motivos: o primeiro, a que já se aludiu, de estabelecer a **exclusividade** constitucional e, o segundo, para marcar a **expansão** da competência policial dos policiais militares, além do "*policiamento*" ostensivo.

Para bem entender esse segundo aspecto, é mister ter presente que o policiamento é apenas uma fase da atividade de polícia.

A atuação do Estado, no exercício de seu poder de polícia, se desenvolve em quatro fases: a **ordem** de polícia, o **consentimento** de polícia, a **fiscalização** de polícia e a **sanção** de polícia.

A **ordem** de polícia se contém num **preceito** que, necessariamente, nasce da lei, pois se trata de uma reserva legal (Art. 5º, II), e pode ser enriquecido discricionariamente, consoante as circunstâncias, pela Administração. Tanto pode ser um preceito negativo absoluto quanto um preceito negativo relativo. Nesta segunda hipótese, o legislador admitirá, satisfeitas certas condições, que se outorgue um consentimento administrativo.

pública como a paz social que, não obstante a atuação desenvolvida no estado de defesa, continuam ameaçadas ou violadas.

Essa atuação, no estado de sítio, pode estender-se a várias áreas, definidas em decreto, e ser também excepcionadora da ordem jurídica ordinária, alcançando um grande número de direitos e garantias individuais (Art. 138, *caput*, e 139, incisos I a VII).

4 PRESERVAÇÃO E RESTABELECIMENTO POLICIAL DA ORDEM PÚBLICA

Aqui há hipótese única: a atuação policial é a forma normal e ordinária de preservação e restabelecimento da ordem pública.

Em outros termos, sempre que a ordem pública não estiver sendo tratada dentro do conceito da ordem política, sua preservação e restabelecimento se fazem pela atuação dos órgãos policiais do Estado.

A competência para a atuação policial se reparte entre a União (Art. 144, §§ 1º e 2º) e os Estados, inclusive o Distrito Federal (Art. 144, §§ 4º e 5º), dentro dos respectivos territórios e contida na ordem jurídica ordinária.

5 PRESERVAÇÃO E RESTABELECIMENTO POLICIAL-MILITAR DA ORDEM PÚBLICA

Essa terceira e especial modalidade, a policial-militar, se define por remanência: caberá sempre que não for o caso da preservação e restabelecimento policial da ordem pública de competência específica e expressa dos demais órgãos policiais do Estado.

Em outros termos, sempre que se tratar de atuação policial de preservação e restabelecimento da ordem pública e não for o caso previsto na competência constitucional da Polícia Federal (Art. 144, I), da Polícia Rodoviária Federal (Art. 144, II), da Polícia Ferroviária Federal (Art. 144, III) nem, ainda, o caso em que lei específica venha a definir uma atuação conexa à defesa civil para o Corpo de Bombeiros Militar (Art. 144, § 5º), a competência é policial-militar.

Observe-se que a atuação da polícia civil não é, **direta e imediatamente**, de prevenção e restabelecimento da ordem pública e, por isso, não se confunde com a competência constitucional de atuação da Polícia Militar.

Com efeito, a Constituição menciona como missões policiais militares a **polícia ostensiva** e a **preservação da ordem pública** (Art. 144, § 5º).

Os termos não se referem a atuações distintas senão que contidas uma na outra, pois a polícia ostensiva destina-se, fundamentalmente, à

preservá-la é que se torna necessário que o Estado desenvolva outras funções, de caráter **extraordinário**, para o exercício das quais o Poder Executivo vale-se da colaboração política do Congresso Nacional (Arts. 136, §§ 4º, 5º, 6º e 7º, e 137, *caput*, e 138).

Os dois níveis — o policial e o político — estão definidos, portanto, na própria Constituição. O Capítulo III, do Título V, está dedicado **específica mas não exclusivamente** à ordem pública. Os demais Capítulos I e II, do mesmo Título V, a absorvem dentro do conceito de **ordem política**.

Com efeito, ao tratar do estado de defesa (ordem política) a menção à ordem pública, nela incluída, é explícita (Art. 136, *caput*); ao tratar do estado de sítio, é implícita (Art. 137, 1); e, por fim, ao tratar da missão das Forças Armadas, a menção à ordem pública também vem incluída no gênero "ordem" (Art. 142), no caso, obviamente referida a todo o "*Estado e suas instituições*" e, em consequência, a toda organização juspolítica.

Esse tratamento da ordem pública em dois níveis constitucionais tem um sentido prático-operativo e permite adequar o emprego do poder coercitivo do Estado conforme a intensidade da ameaça de violação ou da violação a que a ordem pública esteja sujeita, com ou sem repercussão na competência federativa ou com ou sem alteração na ordem jurídica ordinária.

Passemos, portanto, sucessivamente, ao exame da preservação e do restabelecimento político, policial e policial-militar da ordem pública.

3 PRESERVAÇÃO E RESTABELECIMENTO POLÍTICO DA ORDEM PÚBLICA

Há duas hipóteses: a do estado de defesa e a do estado de sítio.

Na hipótese do **estado de defesa**, a **ordem pública** ou a paz social encontram-se ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades, de grandes proporções, na natureza (Art. 136, *caput*).

A atuação do Estado, que é exclusiva da União, se destina a **preservar** e a **prontamente restabelecer** a **ordem pública** ou a paz social.

Para tanto, essa atuação, em áreas definidas e excepcionadora da ordem jurídica ordinária, poderá restringir certos direitos individuais, inclusive o de propriedade (Art. 136, § 1º, I e II).

Na hipótese do **estado de sítio**, a **ordem pública** ou a paz social ainda continuam sob ameaça, apesar da atuação desenvolvida no estado de defesa (Art. 137, I).

Essa atuação política do Estado, exclusiva de altos órgãos federais, destina-se a preservar e a prontamente restabelecer tanto a **ordem**

Leis Orgânicas Municipais expandem as atribuições das respectivas guardas municipais, que a relação do Art. 144 é **taxativa**.

2.3 Níveis da Segurança Pública

O sistema da segurança pública pode ser analisado em diversos níveis, conforme sua natureza jurídica e seus órgãos de atuação.

Distinguirei aqui o nível **policial** do nível **judicial** e, depois, o nível **policial** do nível **político** da segurança pública.

O nível **policial** vale-se do poder de polícia do Estado e se perfaz por órgãos da Administração Pública:

- 1 — a polícia administrativa da ordem pública é a que realiza a prevenção e a repressão imediata, atuando em nível individual ou coletivo;
- 2 — a polícia judiciária é a que apura as infrações pessoais e auxilia o Poder Judiciário, realizando a repressão mediata, atuando em nível individual.

O nível **judicial** detém o monopólio do poder punitivo do Estado e se realiza pelos órgãos do Poder Judiciário, aplicando sanções penais contra os infratores, na defesa mediata e individual da ordem pública.

Na atuação administrativa de segurança pública, a preservação da ordem pública é o objetivo a ser imediatamente alcançado, nela incluído o seu restabelecimento, também imediato.

Na atuação judiciária e de polícia judiciária de segurança pública, a **repressão** ao infrator da ordem pública é o objetivo a ser imediatamente alcançado e, mediatamente, portanto, a sua **preservação**.

A segunda distinção se dá entre os níveis **policial** e **político** da segurança pública.

Esses dois níveis têm a ver com o conceito de ordem que lhes serve de referencial.

O nível **policial** de segurança pública se cinge à preservação da ordem pública, tal como em doutrina se conceitua, acrescentando, todavia, o art. 144, *caput*, da Constituição, a "*incolumidade das pessoas e do patrimônio*". São, portanto, extensões coerentes do conceito e que até o reforçam, na medida em que assimilam as violações à incolumidade pessoal e patrimonial na ruptura de convivência pacífica e harmoniosa.

O nível **político** de segurança pública vai além da ordem pública; seu objetivo já é a **ordem política**. Como se pode depreender da leitura do Art. 136, *caput*, a ordem pública lá está referida em relação à defesa do Estado e das instituições democráticas. Isso indica que o valor jurídico tutelado não é apenas a ordem pública, pois para preservá-la bastam, em princípio, as funções policiais (Art. 144), mas a ordem política. Para

Como se pode apreciar, o referencial ordinatório não é apenas a lei e, tampouco, se satisfaz com os princípios democráticos: a ordem pública é mais exigente, pois tem uma dimensão moral diretamente referida às vigências sociais e, por isso, própria de cada grupo. A ordem pública deve ser, portanto, **legal, legítima e moral**.

Essa dimensão metajurídica, a reconhecia ÁLVARO LAZZARI—NI, ao se referir a uma "*situação de legalidade e moralidade normal*" apoiado em autores como CALANDRELLI, SALVAT, DESPAGNET, FORTUNATO LAZZARO e GUILHERMO CABANELLAS³.

Por esses motivos, tenho conceituado a ordem pública como uma situação de convivência pacífica e harmoniosa da população, fundada nos princípios éticos vigentes na sociedade.

Esse me parece o conceito adequado ao entendimento das quatro menções constitucionais à ordem pública: no Art. 136, *caput*, ao tratar do estado de defesa, no Art. 137, I, implicitamente, ao tratar do estado de sítio nos casos em que o estado de defesa foi ineficaz; no Art. 144, *caput*, ao defini-la como **objeto de segurança pública**; e no Art. 144, § 5º, ao atribuir sua preservação genérica às polícias militares.

A **segurança pública**, por sua vez, é a garantia da ordem pública. Sendo uma atividade-meio, ela se submete aos mesmos condicionamentos da ordem pública, que é sua finalidade: deve ser **legal, legítima e moral**.

Para proporcionar essa garantia, o Estado exerce diversas atividades — **as funções de segurança pública** — que, por sua vez, demandam a concentração de poderes estatais específicos em **órgãos de segurança pública**.

A prestação administrativa dessa atividade, como função do Estado, é, portanto, um poder-dever, tal como, enfaticamente, o confirma a Constituição no Art. 144, *caput*.

A sociedade, embora transferindo ao Estado o monopólio da coerção, tem, ainda assim, o dever de colaborar ou, pelo menos, de não estorvar aquela prestação estável da segurança pública. A Constituição a torna "*responsabilidade de todos*" (Art. 144, *caput*) mas, é claro, sempre nos termos da lei, pois "*fazer ou deixar de fazer alguma coisa*" é liberdade individual que se submete ao princípio da reserva legal.

Essas **funções de segurança pública** estão todas referidas no Art. 144, § 1º, incisos I, II, III e IV, § 2º, § 3º, § 4º, § 5º e 8º. Já os **órgãos de segurança pública** são os instituídos, em *numerus-clausus*, nos cinco incisos do *caput* do Art. 144, a saber: polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares.

Insista-se portanto, principalmente neste momento em que algumas Constituições Estaduais criam novas instituições policiais, como polícia penitenciária, polícia metroviária, polícia técnica etc., e em que até

2 INSERÇÃO CONSTITUCIONAL

2.1 Ordem Política e Segurança Política

Procurarei ser breve, pois o político não é o tema central que aqui nos importa. Seu tratamento é, no entanto, necessário, uma vez que as relações de continência e de dependência apontadas exigem um bom conhecimento dos fundamentos constitucionais de cada um dos termos em estudo.

A **ordem política**, no Estado de Direito, é a disposição da organização política da sociedade que lhe dá a lei.

Qualquer sociedade politicamente organizada tem uma ordem política, mas só no Estado de Direito essa disposição está pré-definida em lei.

Ao se organizar em Estado de Direito, a sociedade brasileira optou, portanto, por uma determinada ordem política, que é a que se define no artigo 1º da Constituição da República e deflui de todo o seu texto.

Mas, nesse mesmo artigo 1º, podemos notar que a ordem política não está referenciada apenas ao Direito, mas, igualmente, à Democracia: a referência completa é a um "*Estado Democrático de Direito*".

À luz dessa expressão compósita, deve-se entender, então, que a ordem política não é **apenas** a disposição política da sociedade **que lhe dá a lei**: exige-se que essa lei represente a **vontade consensual da sociedade**, colhida segundo os processos democráticos. Trata-se, portanto, não só de uma ordem **legal** como de uma ordem **legítima**.

O Constituinte deu **igual importância** às duas qualidades da ordem política nacional: ser legal e ser legítima.

Em decorrência, **segurança política** é a garantia da ordem política. Sendo uma atividade correlata, ela se submete ao mesmo duplo condicionamento: deve ser **legal** e **legítima**.

A segurança política é tratada constitucionalmente em dois níveis: o individual e o coletivo. Em nível individual, interessa fundamentalmente a **pessoa** que infringe a ordem política (Art. 144, § 1º, I) e em nível coletivo, interessam as **situações** que caracterizam a ruptura da ordem política (Arts. 136, 137, 138 e 139).

Enquanto o problema individual continua a receber tratamento pessoal ordinário, o problema coletivo de segurança política leva aos tratamentos políticos extraordinários, do estado de defesa e do estado de sítio, nos quais a própria ordem política, para se defender, é alterada.

2.2 Ordem Pública e Segurança Pública

A **ordem pública** é a disposição pacífica e harmoniosa da convivência pública, conforme os princípios éticos vigentes na sociedade.

O **consentimento** de polícia, quando couber, será a ausência vinculada ou discricionária do Estado com a atividade submetida ao preceito vedativo relativo, sempre que satisfeitos os condicionamentos exigidos. Se as exigências condicionais estão todas na lei, temos um consentimento vinculado: a licença; se estão parcialmente na lei e parcialmente no ato administrativo, temos um consentimento discricionário: a autorização.

A **fiscalização** de polícia é uma forma ordinária e inafastável de atuação administrativa, através da qual se verifica o cumprimento da ordem de polícia ou a regularidade da atividade já consentida por uma licença ou uma autorização. A fiscalização pode ser *ex officio* ou provocada. No caso específico da atuação da polícia de preservação da ordem pública, é que toma o nome de **policciamento**.

Finalmente, a **sanção** de polícia é a atuação administrativa auto-executória que se destina à repressão da infração. No caso da infração à ordem pública, a atividade administrativa, auto-executória, no exercício do poder de polícia, se esgota no constrangimento pessoal, direto e imediato, na justa medida para restabelecê-la.

Como se observa, o **policciamento** corresponde apenas à atividade de fiscalização; por esse motivo, a expressão utilizada, **polícia ostensiva**, expande a atuação das polícias militares à integralidade das fases do exercício do poder de polícia.

O adjetivo "*ostensivo*" refere-se à ação pública de dissuasão, característica do policial fardado e armado, reforçada pelo aparato militar utilizado, que evoca o poder de uma corporação eficientemente unificada pela hierarquia e disciplina.

A competência de **polícia ostensiva** das polícias militares só admite exceções constitucionais expressas: as referentes às polícias rodoviária e ferroviária federais (Art. 144, §§ 2º e 3º), que estão autorizadas ao exercício do **patrulhamento ostensivo**, respectivamente, das rodovias e das ferrovias federais. Por patrulhamento ostensivo não se deve entender, conseqüência do já exposto, qualquer atividade além da fiscalização de polícia; **patrulhamento** é sinônimo de **policciamento**.

A outra exceção está implícita na atividade-fim de defesa civil dos Corpos de Bombeiros Militares. O Art. 114, § 5º, se refere, indefinidamente, a **atribuições legais**, porém esses cometimentos, por imperativo de boa exegese, quando se trata de atividade de **polícia de segurança pública**, estão circunscritos e limitados às atividades-meio de preservação e de restabelecimento da ordem pública, indispensáveis à realização de sua atividade-fim, que é a **defesa civil**. O limite, portanto é **casuístico**, variável, conforme exista ou não a possibilidade de assumir, a Polícia Militar, a sua própria atividade-fim em cada caso considerado.

7 CONCLUSÕES

É inegável que a Constituição de 1988 deu maior nitidez ao sistema nacional de segurança pública. Procurou-se definir mais precisamente as funções e os órgãos policiais, bem como articulá-los entre si e, em nível político, com as funções e órgãos de atuação extraordinária, nos casos previstos de estado de defesa e de estado de sítio.

Mas isso é pouco. É preciso ter em mente que a atividade de polícia é caracteristicamente discricionária e, no caso da preservação e restabelecimento da ordem pública, ela deve ser empreendida de imediato, onde e quando houver ameaça ou violação, muitas vezes por um agente isolado.

Isso exige dos agentes de segurança pública, notadamente o policial militar, um excepcional juízo de adequabilidade, compatibilidade e proporcionalidade de sua atuação, em relação à ameaça ou violação enfrentadas, notadamente quando no emprego da força, de modo a conciliar a mais rigorosa observância da lei com o máximo de eficiência funcional.

Como se pode observar, essas qualidades não são encontradas espontaneamente. É necessário desenvolvê-las e condicionar os agentes da segurança pública a atuar segundo todos esses critérios. Tudo isso demanda tempo e, sobretudo, uma **doutrina**.

A Constituição referiu-se, amplamente, à necessidade de disciplinar-se o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública (Art. 144, § 7º). No caso das polícias militares, além desse comando genérico, a doutrina de emprego da força deve obedecer a um **duplo** comando específico: à lei estadual, no que se refere à atuação policial-militar autônoma, e à lei federal, quando em hipótese de atuação policial-militar enquanto sob convocação federal, na preservação e restabelecimento político da ordem pública.

Sem dúvida, pelo amplo espectro de atuação que, na Constituição de 1988, se confiou às Polícias Militares, inclusive com exclusividade, tornou-se imperativo o desenvolvimento de um novo conceito de atividade de preservação e de restabelecimento policial da ordem pública, perfeitamente articulado, em nível policial, com as demais organizações policiais e, em nível político, com as Forças Armadas. É uma missão que se deve cumprir não nas ruas, mas dentro dos quartéis e dos estabelecimentos de estudos policiais-militares. É uma missão que demanda o melhor do conhecimento e da experiência de nossas milícias. É uma missão ineludivelmente difícil.

Mas é uma missão indispensável e inadiável: a legalidade e a eficiência da atuação das polícias militares, bem como o atendimento das expectativas da população, o exigem. De minha parte, estou certo de que

o senso de dever e o patriotismo dessas corporações, ainda mais uma vez, não faltarão nessa missão.

NOTAS

1. Rio de Janeiro, Ed. Forense, em 2ª edição, 1986/1987.
2. Brasília, a, 25, nº 97, jan./mar. 1988, ps; 133 a 154.
3. Polícia de Manutenção da Ordem Pública e a Justiça, in **Direito Administrativo da Ordem Pública**, op. cit., p. 7,8 e 13.

Abstract: Public Security in the Constitution. *This paper considers the issues of public security and political security, characterizing each one of them, and forming a concept of political order and public order within that context. It throws light on the question from the viewpoint of the Federal Constitution of 1988, mainly in what concerns the role of the Military Police in preserving and reestablishing public order. It provides the features of the so-called "policeman in uniform" and the outlines for the functions of the Military Police.*

Artigo recebido em 20/04/91

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

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

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

1 DO OBJETO

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

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

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

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

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

2 DE COMO SE MANIFESTA O "SENSO DE LEGALIDADE"

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

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

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

O militar manifesta o seu "senso de legalidade":

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

a) Senso de legalidade e conduta pessoal

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

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

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

1) Convicções

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

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

a) O Direito como pressuposto da vida em sociedade

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

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

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

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

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

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

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

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

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

c) O Direito como razão de ser da Polícia Militar

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

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

2) Condições

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

— da ordem jurídica vigente;

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

a) Da ordem jurídica

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

b) Da natureza jurídica da Polícia Militar

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

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

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

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

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

QUADRO SINÓPTICO DA NATUREZA JURÍDICA DA PMMG

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

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

c) Do status jurídico do militar

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

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

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

b) Senso de legalidade e exigência da conduta alheia

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

1) A lei é teoria pura

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

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

2) Palavra de bandido não merece fé

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

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

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

3) A lei só protege o bandido

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

4) Todo crime de militar é ação policial legítima

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

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

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

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

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

5) O poder discricionário permite descumprir a lei

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

c. "Senso de Legalidade" e Execução Operacional

1) Características dos problemas de ordem pública

a) Litigiosidade

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

PM
/
A x B

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

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

b) Dinamicidade

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

c) Imprevisibilidade

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

2) Características da atuação do profissional de segurança pública

a) Intermediação

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

b) Isenção

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

d. Senso de legalidade e a produção de informação

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

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

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

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

3 CONCLUSÃO

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

Trabalho recebido em 27/05/91

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

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR OMISSÃO POLICIAL MILITAR E A CONSEQÜENTE AÇÃO REGRESSIVA CONTRA O POLICIAL MILITAR

ÁLVARO LAZZARINI

Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e Professor de Direito Administrativo da Academia de Polícia Militar do Barro Branco.

Resumo: O artigo aborda a questão da responsabilidade do Estado, quando ocorre omissão de policial militar no cumprimento de seu dever legal, causando, tal omissão, prejuízo a terceiro. Aborda ainda o direito de o Estado propor ação regressiva contra o policial omissor, depois de ressarcido o prejuízo decorrente da omissão.

1 TRÊS EXEMPLOS DE OMISSÃO POLICIAL-MILITAR

Não oficialmente, é óbvio, tem-se pregado que o policial-militar deve passar a ter "olho de vidro", isto é, diante da perturbação da ordem pública, deve omitir-se em tomar providências legais, no estrito cumprimento do seu dever. Daí ocorrer de:

a) acionado por alguém do povo, determinado policial-militar deixa de atender uma ocorrência de nítido caráter criminal, vindo ocorrer o delito com o correspondente prejuízo para o solicitante;

b) ao aflorar movimento multitudinário, a Polícia Militar se mostra inerte, omissa, deixando, por motivo de política governamental, que a turba cause danos a terceiros, malgrado estes insistam em uma ação policial que ponha cobro a tais movimentos; e

c) sob o olhar do policial-militar em atividade de polícia ostensiva, alguém é assaltado e perde seus bens para o assaltante, omitindo o policial-militar providências repressivas imediatas.

Com isso, pensa-se, não há maiores envolvimento pessoais, para o policial-militar, e políticos, para a Polícia Militar.

2 A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E AS TEORIAS DO RISCO INTEGRAL E DO RISCO ADMINISTRATIVO

Não é, porém, bem assim. Mister se torna lembrar que o policial-militar omissor ou omissa a Polícia Militar nas providências — decorrentes

da sua missão constitucional (artigo 144, § 5º, da Constituição de 1988), o Estado de São Paulo pode vir a responder civilmente pelos danos daí decorrentes para terceiros, respondendo o policial-militar responsável pela omissão, regressivamente.

O artigo 37, § 6º, da Constituição de 1988, com efeito, estabelece que

“As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurando o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”.

Tem-se entendido que o constituinte de 1988, a exemplo da Constituição revogada, que previa o tema no seu artigo 107, acolheu a responsabilidade objetiva do Estado pelos danos causados pelos seus agentes. Em outras palavras, a responsabilidade civil do Estado, atualmente, não mais é de ordem subjetiva, como predomina no campo do direito privado, sendo, isto sim, de ordem objetiva.

E no campo da responsabilidade objetiva discute-se a respeito de o constituinte brasileiro ter acolhido a teoria do *risco integral* ou a *teoria do risco administrativo*.

Para a do *risco integral*, bem extremada que é, todos os prejuízos, todas as lesões de direito causadas a terceiros por agentes públicos são indenizáveis, quer se trate de ato de império ou ato de gestão, quer seja regular, quer seja irregular o funcionamento do serviço público.

Para a do *risco administrativo*, mais amena, o Estado deve indenizar, desde que não prove que o dano foi ocasionado pela própria vítima. Esta, ao reclamar a reparação do dano, não necessita demonstrar a culpa ou dolo do agente do Estado ou, mesmo, a culpa anônima do Estado. Basta provar o nexo causal, cabendo ao Estado a citada prova, em uma verdadeira inversão do ônus da prova. Hoje, esta a acolhida.

3 AÇÃO REGRESSIVA CONTRA O POLICIAL-MILITAR CAUSADOR DO DANO POR OMISSÃO

De qualquer modo, porém, o Estado tem ação regressiva contra o policial-militar que tenha se omitido e, assim, causado o dano a terceiros, que o Estado indenizou.

A parte final do § 6º do artigo 37 da Constituição de 1988, a exemplo do parágrafo único do artigo 107 da Constituição revogada, assegura ao Estado o direito de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa. Vale dizer que o Estado não só pode, como deve exigir o reembolso do que dispendeu ao pagar a indenização ao prejudicado,

exigência essa que fará judicialmente, se reembolsar o policial-militar não quiser amigavelmente, pela via administrativa. Se for judicial, a cobrança será pela denominada ação regressiva, que se processará pelos ritos sumaríssimo ou ordinário, conforme o valor da causa, tendo o Estado o ônus da prova, não só do pagamento da indenização a que foi condenado, como também, do dolo ou culpa do policial-militar que se houve com omissão na atividade de polícia ostensiva, na preservação da ordem pública. A responsabilidade civil do policial-militar, assim, é subjetiva, ou seja, na ação regressiva contra o policial-militar, temos hipótese de responsabilidade subjetiva, dependente de prova de seu dolo ou culpa.

4 CONCLUSÃO

Pelo exposto, ledo engano do policial-militar ou da Polícia Militar em omitir-se de providências legais no âmbito de suas atribuições, previstas na Constituição de 1988 e na legislação em geral, quer seja por comodismo para evitar envolvimento pessoal, quer seja por motivos políticos.

Pelos danos que a omissão policial-militar cause a terceiros, o Estado pode ser compelido à indenização da vítima. Pelo que indenizar a vítima, o Estado pode exigir o reembolso ao policial-militar omissor, causador do dano, podendo, qualquer do povo, isso exigir em ação popular porque, omitindo-se o Estado, haverá lesão ao patrimônio público (artigo 5º, LXXIII, da Constituição de 1988).

Artigo recebido em 20/04/91.

Abstract: Civil responsibility of the State for military police omission, and the consequent regressive action against the military policeman . *This paper deals with the question of State responsibility in case of omission of a military policeman, as such omission causes loss or injury to a third party. It also makes reference to the right of the State to bring a regressive action against the remiss policeman, after the reimbursement of the loss resulting from the omission.*

INFORMAÇÃO

POLÍCIA MILITAR: AS ORIGENS

VALDEMAR DE ALMEIDA BARBOSA

Historiador, Membro do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro

Resumo: *Estuda as origens da Polícia Militar do Estado de Minas, discutindo a data de sua criação e o instrumento legal que a criou. Tece considerações sobre os primeiros tempos da PM e sobre sua atuação nos diversos movimentos revolucionários do País, nos quais atuou decisivamente.*

Qual a data da criação da Polícia Militar de Minas? Já publiquei no *Diário da Tarde* uma série de artigos sobre o assunto. Inicialmente convém esclarecer: hoje dizemos Polícia Militar. Mas a Corporação teve outras denominações. Um exemplo: logo no início do regime republicano, quando os governadores do Estado eram designados pelo chefe do Governo Provisório da República, João Pinheiro, por ato de 6 de maio de 1890, dissolveu o antigo Corpo Policial e criou a Polícia do Estado. Outra observação devemos deixar clara: a Polícia, a princípio, ficava a cargo da municipalidade. Isto ficou reforçado com a Lei de 19 de outubro de 1828, sancionada por D. Pedro I e referendada pelo Ministro do Império, José Clemente Pereira, Lei que deu nova forma às câmaras municipais. O Art. 66 estabelecia: *"Terá a seu cargo tudo quanto diz respeito à polícia e à economia das povoações..."*

A Polícia Militar de Minas tem celebrado o aniversário de sua criação em 10 de outubro. Será fácil verificar quando tiveram início essas comemorações. A verdade, porém, é que a Polícia Militar de Minas não foi criada naquela data. A Lei de 10 de outubro de 1831, aprovada pela Assembléia Geral e sancionada pelos membros da Regência Permanente Trina, General Francisco de Lima e Silva, deputado José da Costa Carvalho e deputado João Bráulio Muniz, e referendada pelo Ministro da Justiça, Pe. Diogo Antônio Feijó, no seu Art. 19, autorizava o governo a criar, na Cidade do Rio de Janeiro, um Corpo de Guardas Municipais, a pé e a cavalo, *"para manter a tranqüilidade pública e ajudar a Justiça..."* O Art. 29 estabelecia: *"Ficam igualmente autorizados os presidentes, em Conselho, para criarem iguais corpos..."*

Antes da instalação da Assembléia Legislativa Provincial, o que se verificou em 1835, funcionava em Minas o Conselho Geral da Província,

constituído dos homens mais eminentes e mais cultos. Este Conselho Provincial, em sua reunião de 12 de dezembro de 1831, examinou a autorização contida na Lei acima citada e aprovou resolução no sentido de se criar em Minas um Corpo de Guardas Municipais Permanentes. Pormenores sobre essa reunião de 12 de dezembro, nomes dos que constituíam o Conselho Geral, tudo se acha no Arquivo Público Mineiro. Poderá ser examinado por quem quiser. A Resolução de 12 de dezembro baseou-se na Lei de 10 de outubro, mas, na realidade, essa Resolução é que criou o Corpo de Guardas Municipais Permanentes de Minas.

O presidente da província, Manuel Inácio de Melo e Souza, em relatório apresentado ao Conselho Geral da Província, em 19 de dezembro de 1832, faz referências ao Corpo de Guardas Municipais Permanentes:

*“Compõe-se de 3 Companhias e, posto que a força total deva constar de 348 praças, até hoje não se acha completa. A primeira Companhia tem sua parada nesta Capital, a segunda, na vila de São João Del-Rei, e a terceira, na de Caeté, e têm sido empregadas na guarnição, em destacamentos e outros serviços. O primeiro Corpo de Cavalaria de 1ª linha acha-se reduzido, conforme o plano que se refere ao decreto de 4 de maio de 1831 e como não era bastante para guarnecer os Registros...”*¹

Já o relatório apresentado pelo Presidente Antônio Paulino Limpo de Abreu, no ano seguinte, 19 de dezembro de 1833, contém referências bem elogiosas. Convém esclarecer que Antônio Paulino Limpo de Abreu revelou-se, mais tarde, um dos maiores estadistas do Brasil, condecorado com o título de Visconde de Abaeté. Eis suas referências ao Corpo de Guardas Municipais Permanentes:

*“Relevantes são os serviços que tem prestado este Corpo e o governo não pode perder a ocasião tão oportuna de tecer elogios de que se fazem dignos o Comandante, como os oficiais que para ele foram escolhidos”.*²

Alguns autores, ao tratar das origens da Polícia Militar de Minas, costumam referir-se aos regimentos criados no período colonial. O Regimento dos Dragões, criado no início de nossa História, assim como o Regimento Regular de Cavalaria, criado em 1775 por D. Antônio de Noronha, a que pertenceu o alferes Joaquim José da Silva Xavier, a chamada Tropa Paga, constituíam as forças do Exército. Isso ficou bem claro,

1. In: Revista do A.P.M., vol. XVII, 1912, p. 123.

2. In: Revista do A.P.M., vol. XVII, 1912, p. 133.

quando D. Rodrigo José de Meneses, ao expulsar um elemento da corporação, declarou-o *"indigno de servir ao Exército De sua Majestade"*.

É verdade que os soldos eram pagos pelo governo de Minas. É que cada capitania constituía, então, um país subordinado diretamente à Coroa.

Há historiador que se refere também aos regimentos de Ordenanças, designados, às vezes, por *"Tropa não Paga"*. Esses corpos auxiliares eram constituídos de agricultores, mineradores, homens do trabalho, que se alistavam e só eram convocados em caso de guerra externa. Fora dessa situação de emergência, viviam todos dedicados às atividades próprias de cada um.³

Os regimentos de Ordenanças não tinham qualquer função policial. João Camilo de Oliveira Torres, no estudo dedicado à nossa *"Organização Militar"*, é categórico:

"Em Minas, além das tropas organizadas pelo povo, para defesa territorial, havia uma única tropa do Exército Real, único corpo militar português sediado em Minas, a que pertencia o Tiradentes, o Regimento de Dragões".⁴

Na minha opinião, as raízes da Polícia Militar de Minas encontram-se no Ato de D. Francisco de Assis Mascarenhas, Conde de Palma, de 5 de julho de 1811, que criou dois Corpos de Guardas Municipais, um em Vila Rica, e outro em Mariana. D. Francisco de Assis Mascarenhas assumiu o governo de Minas em 5 de fevereiro de 1810. Homem de iniciativa, criou aqui a primeira fábrica de tecidos. Deu todo o apoio ao engenheiro alemão, Barão de Eschwege, que criou em Minas a primeira fábrica de ferro do Brasil, perto de Congonhas, denominada a Patriótica, a primeira que realmente produziu ferro no Brasil.

O Conde de Palma criou os primeiros corpos de Polícia em Minas, com o nome de Guardas Municipais. Aí está a semente de nossa Polícia Militar. Com data de 5 de julho de 1811, o Capitão-General dirigiu ao Ouvidor de Vila Rica, Desembargador Luís Antônio Monteiro de Barros, a seguinte ordem: providenciar a instituição de um Corpo de Guardas Municipais, para formar a polícia de Vila Rica. Na mesma data e nos mesmos termos, dirigiu-se D. Francisco de Assis Mascarenhas ao Juiz de Fora de Mariana (era o Presidente da Câmara).

3. BARBOSA, Valdemar de Almeida. *História de Minas*. Belo Horizonte, Comunicação, 1979. v.3, p.612-613.

4. TORRES, João Camilo de Oliveira. *História de Minas Gerais*. 2. ed. Belo Horizonte: Difusão Pan-Americana do Livro. v. 1, p. 185.

Sem demora, o Conde de Palma dirigiu-se ao Ministro da Guarda, Conde de Linhares, comunicando a iniciativa da criação dos dois Corpos de Polícia. Junto ao ofício, foi enviado o plano da organização dos dois Corpos de Polícia. Com admirável presteza, o Conde de Linhares levou ao Príncipe Regente, D. João, o ofício do Capitão-General de Minas, assim como o plano dos dois Corpos de Polícia. Com data de 13 de julho de 1811, sancionou o Príncipe Real o seguinte ato:

"Sou servido aprovar o plano que baixa com carta assinada pelo Conde de Linhares, do Meu Conselho de Estado, Ministro e Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Guerra, para organização de dois Corpos de Polícia, um em Vila Rica e outro na Cidade de Mariana, cuja manutenção, assim a respeito de soldados, como de tudo o mais, deve ser pelas rendas das referidas Câmaras. O Conselho Supremo Militar o tenha assim entendido e expeça nessa conformidade as ordens necessárias. Palácio do Rio de Janeiro, 13 de julho de 1811 (Com a rubrica de S.A.R.) ⁵

Na mesma data, 13 de julho, o Conde de Linhares, Ministro da Guerra, escrevia ao governador de Minas:

"Recebi e levei à Augusta presença de S.A.R., o Príncipe Regente, e S.A.R. aprovou a organização de dois Corpos de Polícia que V. Ex^a fez levantar nessa vila e na Cidade de Mariana. Manda dirigir ao Conselho Supremo Militar o competente decreto, para a mesma aprovação e me ordenou que remetesse ao Sr. Conde de Aguiar os planos que V. Ex^a enviou com o mesmo, que dizem respeito à repartição da Fazenda, o que tudo participo a V. Ex^a ⁶

Um caso raro de eficiência, de boa vontade e de rapidez em negócio público.

O plano apresentado a D. João, com a assinatura do Conde de Linhares, compreendia, tanto para Vila Rica, como para Mariana, o seguinte:

"Primeiro Cabo, soldo por ano, 60\$000 (sessenta mil réis). Segundo Cabo, soldo por ano, 50\$000 (cinquenta mil réis). Soldados a 112 por dia, em um ano, 745 \$ 860 (setecentos e quarenta e cinco mil, oitocentos e sessenta réis). Para Quartel, por ano, 16\$000. Total: 871\$860". ⁷

5. Cód. 353, S.G. originais não paginados, Arquivo Público Mineiro.

6. Cód. 341, S.G., fl. 73v., APM.

7. Cód. 353, S.G., originais, APM.

Em 1812, um ano apenas após a criação dos dois Corpos de Polícia, o Conde de Palma escrevia: *"As Guardas de Polícia, especialmente a da Cidade de Mariana, têm correspondido aos vantajosos fins para que se destinaram"*.⁸

Com a morte súbita do Conde de Linhares, foi nomeado Ministro da Guerra o Conde das Galveias, com quem manteve o governador de Minas ativa correspondência a respeito dos Corpos de Polícia. Os policiais militares, a princípio, não usaram uniforme. Isso não prejudicou sua eficiência, mas, na verdade, deixava certo constrangimento. As rendas municipais não comportavam a despesa do fardamento. Em Mariana, surgiu a idéia de uma subscrição popular, para a aquisição das fardas. Todos cooperaram, inclusive o Juiz de Fora e o Bispo. Essa informação foi prestada pelo Conde de Palma ao Conde das Galveias, em ofício de 10 de março de 1813. O governador de Minas afirmava:

"A Guarda de Polícia da Cidade de Mariana está completamente organizada, e composta de gente a mais bem escolhida, e tem preenchido completamente os importantíssimos fins de sua instituição, parecendo-me, porém, que seja indispensável provê-la de uniforme regular, que servisse para influir maior entusiasmo aos soldados e para que a esses se guardasse maior respeito, com todo o aparato de um corpo militar..." O governador fez algumas referências ao Corpo Policial de Vila Rica.⁹

Pouco depois, com data de 29 de maio, o Conde de Palma envia ao Ministro da Guerra o modelo do fardamento do Corpo de Guardas Municipais de Mariana:

"Apresento o modelo do fardamento da Guarda de Polícia daquela cidade, a fim de que, sendo presente a S.A.R., haja de merecer do mesmo Augusto Senhor sua régia aprovação. O fardamento é elegante, cômodo e juntamente econômico".

Explicava em seguida que seria confeccionado com tecido fabricado no país.¹⁰

No mês seguinte, estava o modelo do uniforme aprovado por Sua Alteza. Em 30 de junho de 1813, dirigia-se o governador ao Ministro da Guerra para acusar o recebimento do ofício em que lhe fora comunicada

8. In: Revista do A.P.M., vol. XVIII, 1913, p. 497.

9. Revista do A.P.M., vol. XIX, 1921, p. 194/195.

10. Revista do A.P.M., vol. XIX, 1921, p. 226.

a aprovação do modelo do fardamento por "S.A.R. o *Príncipe Regente, Nosso Senhor*".¹¹

Temos a impressão de que a máquina administrativa funcionava muito bem. Se algum pesquisador se interessar em conhecer o modelo do fardamento usado pelos primeiros policiais militares de Minas, é fácil: basta procurar no Arquivo Nacional a correspondência do Conde de Palma de 20 de maio de 1813, que deverá encontrar o modelo por ele enviado.

O soldado mineiro sempre se distinguiu por sua bravura e se destacou por sua conduta. Era severa a seleção de homens que constituíam o Regimento Regular de Cavalaria, criado por D. Antônio de Noronha, a chamada Tropa Paga. Era inegavelmente uma tropa de elite. O historiador inglês C. R. Boxer observou os registros dos viajantes estrangeiros e anotou:

*"Os estrangeiros que viajaram pelo Portugal do Século XVIII, e por suas possessões de ultramar, mostraram-se quase sempre implacáveis contra a aparência maltrapilha e indisciplinada da maioria da soldadesca portuguesa, mas os Dragões de Minas Gerais fazem exceção digna de nota e mantinham sempre os mais altos padrões de traje e de disciplina"*¹²

Na formação dos primeiros corpos de polícia, criados em 1811, houve extremo cuidado na seleção dos homens. Por isso mesmo, a atuação dos primeiros policiais militares foi altamente satisfatória. As cartas do Juiz de Fora de Mariana ao governador da Capitania o comprovam.

Criado o Corpo de Guardas Municipais Permanentes, pela Resolução de 12 de dezembro de 1831, foram afixados nos lugares mais públicos editais assinados pelo Secretário do governo, Luís Maria da Silva Pinto, em que se fixavam as exigências que deveriam ser satisfeitas pelos candidatos: atestados de boa conduta moral e política fornecidos pelo Juiz de Paz e pela Câmara Municipal. É preciso que se saiba que, na época, o Juiz de Paz era autoridade importantíssima, escolhida pelos eleitores de cada paróquia. Anos mais tarde, o Partido Conservador, no poder, transformou o Juiz de Paz em figura decorativa. Por isso é que os policiais militares de Minas sempre souberam conquistar a simpatia e a admiração de todos. Auguste de Saint Hilaire escrevia em 1817:

"Em país algum vi corpo de simples militares tão perfeitamente constituído, tão diferentes dos homens tão pouco dignos de apre-

11. In: Revista do A.P.M., vol. XIX, 1921, p. 235/236.

12. BOXER, C.R.A. *Idade de ouro do Brasil*. São Paulo: Ed. Nacional, 1963. p. 190.

ço que constituem o regimento do Rio de Janeiro. Os soldados de Minas pertencem geralmente a famílias dignas. São notáveis por sua polidez, inteligência, excelente conduta e probidade”.

Em 1818, escrevia o mesmo Saint Hilaire: *“Todas as vezes que me encontro com algum deles, deparei modos extremamente delicados e de todo diferente dessa rusticidade grosseira que caracteriza freqüentemente o soldado europeu”.*

Em 1819, quando descreveu sua viagem às nascentes do Rio São Francisco, o cientista francês assim se referiu aos soldados mineiros: *“Homens bem educados, sensatos, acostumados à disciplina”.*

Em várias circunstâncias, os homens da nossa PM deram demonstração do seu valor, da sua capacidade e de sua bravura. Na guerra de independência, alguns de nossos batalhões seguiram para o Rio, onde ajudaram a garantir a integridade física de D. Pedro, contra as pretensões do General Avilez. Diversos batalhões de voluntários seguiram também para a Bahia, a fim de ajudar a expulsar as tropas portuguesas do General Madeira, que pretendiam manter o Brasil como colônia portuguesa, depois do grito do Ipiranga.

Em 1833, quando a onda insensata da restauração do trono de D. Pedro I varreu o país, um grupo assumiu o poder em Minas e exigiu muito esforço e muita capacidade de nossa força militar, para impor a ordem.

Em 1865, por ocasião da Guerra da Tríplice Aliança, aconteceu em Ouro Preto episódio emocionante. O Corpo Policial, formado em frente ao quartel, ouviu uma proclamação do presidente da província, Saldanha Marinho, outra do Bispo, D. Viçoso. Em seguida, o Capitão Francisco Antônio do Carmo leu as palavras do Comandante, Tenente-Coronel Siqueira, com que convocava oficiais e soldados para ajudarem na defesa do nosso território invadido, e convidava os que quisessem apresentar-se como voluntários a darem um passo à frente. Houve funda emoção entre os que assistiam à cerimônia. É que todos os militares deram um passo à frente, sem exceção de um só. Durante os cinco anos da Guerra da Tríplice Aliança, sobretudo no episódio da Retirada da Laguna, os soldados mineiros escreveram páginas que nos enchem de orgulho.

Em 1930, eu já era professor e, como voluntário, fui testemunha da intrepidez, da bravura, da coragem cívica dos homens da Polícia Militar.

Em 1932, nossa PM escreveu páginas gloriosas de heroísmo.

Em 1964, foi a PM de Minas que salvou o Brasil da anarquia. Não foi escrita ainda a história da odisséia da Revolução de 1964, porque, vitoriosa a Revolução, os generais do Rio, que não participaram dos riscos da Revolução, antes, foram ostensivamente contrários a ela, assumi-

ram seu controle e passaram a dirigir os destinos do Brasil. Parece incrível, mas a verdade é que, dos generais que assumiram a Presidência da República, em nome da Revolução, apenas um, Garrastazu Médici, apoiou a Revolução de 1964. A afirmação não é minha. Está nas *Memórias* do General Olympio Mourão Filho.

Artigo recebido em 06/06/91.

Abstract: Military Police: Origins. *This paper focuses on the origins of the Military Police, discussing the date of their creation and the legal instrument that made it possible. It also encompasses the first period of their history, as well as their performance during the various revolutionary movements of the country, when they played a decisive role in the course of events.*

JURISPRUDÊNCIA

AÇÃO PENAL PÚBLICA

RHC Nº 68.314—2 — DF

RELATOR: Ministro Celso de Mello

Recurso de Habeas Corpus — Ministério Público — Monopólio da Ação Penal Pública — Constituição de 1988 (Art. 129, I) — Condenação proferida pela Justiça Militar da União — Superior Tribunal Militar — Crime de deserção — Persecução penal iniciada por termo subscrito por autoridade militar — Superveniência da nova Constituição — Devolução da *legitmatio* ativa *ad causam* ao Ministério Público — Anulação da decisão condenatória — Recurso provido.

A Constituição Federal deferiu ao Ministério Público o monopólio da ação penal pública (art. 129, I). O exercício do *jus actionis*, em sede processual penal, constitui inderrogável função institucional do Ministério Público, a quem compete promover, com absoluta exclusividade, a ação penal pública. A cláusula de reserva, pertinente à titularidade da ação penal pública, sofre apenas uma exceção, constitucionalmente autorizada (art. 5º, LIX), na hipótese singular de inércia do *Parquet*. Não mais subsistem, em consequência, em face da irresistível supremacia jurídica de que se reveste a norma constitucional, as leis editadas sob regimes constitucionais anteriores, que deferiam a titularidade do poder de agir, mediante ação penal pública, a magistrados, a autoridades policiais ou a outros agentes administrativos.

É inválida a sentença penal condenatória, nas infrações perseguíveis mediante ação penal pública, que tenha sido proferida em procedimento persecutório instaurado, a partir da Constituição de 1988, por iniciativa de autoridade judiciária, policial ou militar, ressalvada ao Ministério Público, desde que inócurre a prescrição penal, a possibilidade de oferecer denúncia.

(STF — DJ, 15-3-91, Seção I, p. 2648)

RHC Nº 68.265 — DF

RELATOR: Ministro Sidney Sanches

Penal e Processo Penal Militar. Justiça Militar. Crime de deserção. Ação penal pública, privativa do Ministério Público. Art. 129 da Constituição Federal de 1988.

Ementário

1 — No julgamento do H.C. nº 67.931, a 18-4-1990, o E. Plenário do Supremo Tribunal Federal firmou entendimento no sentido de que:

“Habeas Corpus. Justiça Militar. Crime de deserção.

Tendo o artigo 129 da atual Carta Magna considerado como função institucional do Ministério Público a promoção privativa da ação penal pública, ficaram revogadas as normas anteriores que admitiam — como sucede com relação aos crimes militares em causa, no âmbito do Exército e das Polícias Militares — se desencadeasse a ação penal pública sem a participação do Ministério Público, na forma da lei.

“Habeas Corpus” deferido, para declarar-se nula, *ab initio*, a ação penal em causa” (Relator Ministro MOREIRA ALVES).

2 — Aplicada a orientação ao caso dos autos, é de se deferir o *habeas corpus*, para anulação do processo *ab initio*.

R.H.H. provido para esse fim

(STF — DJ, 15-3-91 — Seção I, p. 2648).

ATO CRIMINOSO — DEFINIÇÃO JURÍDICA

EMBARGOS INFRINGENTES NA APELAÇÃO Nº 1.786. Processo nº 10.594 — 1ª AJME

RELATOR: Juiz Cel PM Jair Cançado Coutinho

REVISOR: Juiz Cel PM Laurentino de Andrade Filocre

Embargos infringentes — Nova definição jurídica do ato criminoso — Condições.

A nova definição jurídica do ato criminoso é regulada, no Processo Penal Militar, expressamente, pelo artigo 437, letra “a” do CPPM, que impõe como condições básicas seja ela formulada pelo Ministério Público, em alegações escritas, que a outra parte tenha tido oportunidade de responder.

Essas imposições que são dirigidas expressamente no Conselho são também válidas para o Tribunal, em razão da ampla defesa e porque reveladoras do espírito do Código que norteia o Processo Penal Militar.

(TJM/MG — 5 de fevereiro de 1991. Data do julgamento).

CITAÇÃO — CARTA PRECATÓRIA

APELAÇÃO Nº 1796. Processo nº 8.308-8.449/2ª AJME

RELATOR: Juiz Dr. Luís Marcelo Inacarato

REVISOR: Juiz Cel PM Paulo Duarte Pereira

Constatada e certificada pelo Oficial de Justiça da Comarca deprecada a inexistência do endereço atribuído ao citado, na carta precatória, deve a mesma retornar imediatamente à Comarca de origem, sem necessidade de outras diligências, nos termos do Art. 284, § 2º do CPPM.

Quem se vê indiciado em processo-crime militar tem o inescusável dever de informar, com precisão e clareza, o endereço onde será encontrado, atualizando-o, em caso de mudança. A omissão traduz desídia e deixa transparecer a indisfarçável intenção de se furtar à futura ação da Justiça Pública.

Responde por homicídio, na forma tentada, e deve ser condenado, quem dispara sua arma à "queima roupa" contra o rosto de indefesa vítima, ferindo-a.

(TJM/MG – 13 de dezembro de 1990. Data do julgamento).

COMPETÊNCIA – ACIDENTE DE TRÂNSITO

CONFLITO DE COMPETÊNCIA Nº 1.510 – MG (90.0010768-2)

RELATOR: Ministro Vicente Cernicchiaro

Conflito de competência. Justiça Militar.

Compete à Justiça Comum Estadual processar e julgar delito decorrente de acidente de trânsito envolvendo viatura de Polícia Militar, salvo se autor e vítima forem militares em situação de atividade. Súmula nº 06, STJ.

(STJ – DJ, 11-3-91 – Seção I, p. 2373).

CONFLITO DE COMPETÊNCIA Nº 1.653 – SP

RELATOR: Ministro William Patterson

Competência. Acidente de trânsito. Policial Militar

O acidente de trânsito envolvendo veículo de civil e viatura de corporação militar, dirigida por policial, não constitui crime militar, de sorte a justificar a competência da justiça castrense. Competência da Justiça Comum. Súmula nº 06 – STJ

(STJ – DJ, 25-3-91, Seção I, p. 3.209).

CONFLITO DE COMPETÊNCIA Nº 1.674 – SP

RELATOR: Ministro Vicente Cernicchiaro

Conflito de competência. Justiça Militar.

Compete à Justiça Comum Estadual processar e julgar delito decorrente de acidente de trânsito envolvendo viatura de Polícia Militar, salvo se

Ementário

autor e vítima forem militares em situação de atividade. Súmula nº 06 – STJ.

(STJ – DJ, 25-3-91 – Seção I, p. 3209).

COMPETÊNCIA – CRIME – ARMA MILITAR

CONFLITO DE COMPETÊNCIA Nº 1563 – SP – (90.0012382-8)

RELATOR: Ministro Carlos Thibau

Processual Penal. Competência. Policial Militar. Crime praticado com arma da Corporação.

I – Compete à Justiça Castrense processar e julgar crimes praticados por policial militar da ativa, mediante o uso de arma pertencente à corporação, mesmo não estando em serviço.

II – Conflito conhecido, para declarar competente o MM Juiz Auditor da 4ª Auditoria Militar do Estado de São Paulo, ora suscitado.

(STJ – DJ, 4-2-91, Seção I, p. 561).

CONFLITO DE COMPETÊNCIA Nº 1621 – SP

RELATOR: Ministro Costa Leite

Competência. Homicídio. Arma militar. Policial Militar. Justiça Militar.

Empregada arma pertencente à corporação, em homicídio de que acusado policial militar, configura-se o crime militar, nos termos do Art. 9º, II, f, do Código Penal Militar, firmando-se, por conseguinte, a competência de Justiça Militar Estadual, para o processo e julgamento.

(STJ – DJ, 25-3-91, Seção II, p. 3.208).

CONCURSO – INGRESSO EM PM

Nº 18982 – Bsb.

RELATOR: Desembargador Irajá Pimentel

Concurso para ingresso na carreira policial – Impossibilidade absoluta de submissão aos testes de aptidão física – Adiamento.

Não fere o princípio constitucional de isonomia nem subtrai à Administração aos princípios de conveniência e oportunidade diferir-se época de testes de aptidão física a candidata impossibilitada de a eles submeter-se em virtude de avançado período de gravidez.

(TJDFT – DJ, 13-3-91, Seção II, p. 4644).

CONSELHO DE JUSTIFICAÇÃO

PROCESSO DE JUSTIFICAÇÃO Nº 70

RELATOR: Juiz Cel PM Jair Cançado Coutinho

RELATOR P/ O ACÓRDÃO: Juiz Dr. José Joaquim Benfica

Conselho de Justificação: entendimento do Art. 3º, inciso III da Lei nº 6.712/75.

É a destempo, inoportuna ou extemporânea a submissão a Conselho de oficiais, mais de um ano após o trânsito em julgado de sentença condenatória a pena restritiva de liberdade até dois anos, não sendo a medida administrativa *secundum legem*.

(TJM/MG – 30 de setembro de 1990. Data do julgamento).

CONSTRANGIMENTO ILEGAL

HABEAS-CORPUS Nº 1.070

RELATOR: Juiz Cel PM Jair Cançado Coutinho

Habeas Corpus Preventivo – Ato provado e não apenas presumido.

Simple visitas à casa do paciente e supostas ameaças não chegam a caracterizar o justo receio do constrangimento ilegal, que deve ser provado, concreto, real e não apenas presumido, pois ilegalidade não se presume.

(TJM/MG – 5 de fevereiro de 1991. Data do julgamento).

CRIME MILITAR

5.953-4 – SP

RELATOR: Ministro Dr. Antônio Carlos de Seixas Telles.

Competência. Rejeição de Denúncia. Agressão de policiais militares a Sd do Exército. Crime militar. Art. 42 da Constituição Federal, combinado com o art. 9º, inciso II, letra A, do CPM. Questão competencial que se resolve através da regra constante do Art. 125, § 4º da Constituição Federal.

Não aplicação do Art. 100, letra A, c/c 101, incisos I e III, do CPPM. (STM – DJ, 8-2-91, Seção I, p. 819).

CRIME MILITAR – COMPETÊNCIA

RECURSO CRIMINAL Nº 5.944-5 – RJ

RELATOR: Ministro Ten Brig do Ar Jorge José de Carvalho

Homicídio, sendo vítima um Tenente-Coronel do Exército e agente criminoso um Sd da PM do Estado do Rio de Janeiro, subordinado ao Poder Judiciário daquele Estado. Inteligência do § 4º do Art. 125 da Carta Magna. Crime militar, cujo julgamento cabe à Justiça Estadual. Por unanimidade, o Tribunal conheceu e deu provimento ao Recurso Criminal interposto pelo MPM para cassar a R. Decisão do Juiz-Auditor e firmar a incompetência da Justiça Militar Federal para a apreciação do feito, remetendo-se os autos à Justiça Militar Estadual do Estado do Rio de Janeiro.

(STM – DJ, 8-2-91, Seção I, p. 819).

CRIME MILITAR – POLÍCIA JUDICIÁRIA MILITAR

HABEAS CORPUS Nº 1.073 – PREVENTIVO

RELATOR: Juiz Dr. Luís Marcelo Inacarato

RELATOR P/ O ACÓRDÃO: Juiz Cel PM Laurentino de Andrade Filocre

Conflito de jurisdição – Atribuições da Polícia Judiciária Militar.

É da estrita atribuição da Polícia Militar estadual a apuração, em IPM, de crime militar cometido por policial militar.

Outro qualquer procedimento policial para investigação de crime militar é ingerência indevida nas atribuições da Polícia Judiciária Militar.

É competência da Justiça Militar do Estado o controle judicial dos atos das autoridades quando no exercício da Polícia Judiciária Militar estadual.

Conflito de jurisdição que se estabelece com a intervenção de outro Juízo.

Independe de prévio pronunciamento de órgão do Poder Judiciário a configuração do crime militar e a fixação da atribuição da Polícia Judiciária Militar para apurá-lo desde que as circunstâncias correspondam às definições da Lei.

(TJM/MG – 19 de fevereiro de 1991. Data do julgamento).

DENÚNCIA – PRAZO

HABEAS CORPUS Nº 1.066. Processo nº 11.405/1ª AJME.

RELATOR: Juiz Dr. José Joaquim Benfica

Excesso de prazo para o oferecimento da denúncia – Contagem do prazo englobadamente – Habeas Corpus denegado.

Não merece acolhida pretensão de *habeas corpus* ao argumento de inobservância do prazo de cinco dias para oferecimento de denúncia em processo de réu preso. Considera-se ilegal o cerceamento da liberdade de locomoção, a partir do momento em que a instrução criminal de acusado preso se prolonga, sem razão justificada, além dos setenta e cinco dias admitidos no entendimento do Art. 390 do CPPM, e não por ferimento de prazos contados isoladamente.

(TJM/MG – 27 de dezembro de 1990. Data do julgamento).

DESERÇÃO – PRAZO DE JULGAMENTO

HABEAS CORPUS Nº 1.068. Processo nº 11.412/3ª AJME.

RELATOR: Juiz Dr. Luís Marcelo Inacarato

O desertor que se apresenta ou é capturado fica sujeito à prisão pelo prazo máximo de 60 dias, dentro dos quais deve ser julgado pela justiça especializada.

Somente depois de esgotado esse prazo é que se pode alegar constrangimento através de *habeas corpus*.

(TJM/MG – 5 de fevereiro de 1991. Data do julgamento).

HABEAS CORPUS

HABEAS-CORPUS Nº 1.059. Processo nº 11.378/1ª AJME.

RELATOR: Juiz Cel PM Jair Cançado Coutinho.

Habeas Corpus – Exame do Mérito.

O *Habeas corpus* não é a via própria para discutir-se o mérito do processo, o que deve ser feito na instrução criminal e não nos estreitos limites do *writ*.

(TJM/MG – 5 de fevereiro de 1991. Data do julgamento).

HABEAS CORPUS Nº 1.075. Processo nº 10.732/10.802. Apelação nº 1.803/3ª AJME.

RELATOR: Juiz Cel PM Paulo Duarte Pereira

Habeas Corpus — Réu preso por sentença condenatória — Ocorrência do recurso de Apelação — Cerceamento da liberdade — Ordem denegada.

O recolhimento do réu preso, mesmo por decisão recorrível, é efeito rudimentar da sentença condenatória.

(TJM/MG — 12 de março de 1991. Data do julgamento).

INIMPUTABILIDADE

APELAÇÃO Nº 1.795. Processo nº 7.968/2ª AJME

RELATOR: Juiz Cel PM Laurentino de Andrade Filocre

REVISOR: Juiz Dr. Luís Marcelo Inacarato

Inimputabilidade do réu — Conflito de provas — Incidente de insanidade mental.

Havendo dúvidas sobre a inimputabilidade do réu, procede o pedido de instauração do incidente de insanidade mental.

Perícia médica ordenada.

(TJM/MG — 7 de março de 1991. Data do julgamento).

INSTRUÇÃO CRIMINAL — PRAZO

HABEAS CORPUS Nº 1.065. Processo nº 11.133 — 3ª AJME

RELATOR: Juiz Cel PM Paulo Duarte Pereira

Habeas Corpus — Excesso de prazo — Ordem denegada.

Não se contam no prazo para a conclusão da instrução criminal os dias em que o paciente se internou para tratamento médico ou para a realização do exame de insanidade mental. (Art. 390, § 1º do CPPM).

(TJM/MG — 13 de dezembro de 1990. Data do julgamento).

HABEAS CORPUS Nº 1.067. Processo nº 11.195/1ª AJME

RELATOR: Juiz Cel PM Laurentino de Andrade Filocre

Habeas Corpus: excesso de prazo.

Não sendo o acusado o responsável pela delonga de instrução criminal, nem encontrando ela justificativa legal, configura-se o excesso de prazo se ultrapassados os limites permitidos.

(TJM/MG — 27 de dezembro de 1990. Data do julgamento).

HABEAS CORPUS Nº 1.071. Processo nº 11.318/1ª AJME

RELATOR: Juiz Dr. Luís Marcelo Inacarato

O prazo global para o encerramento da instrução criminal, estando o réu preso, é de 75 dias, nele não se computando a demora com a inquirição de testemunhas arroladas pela defesa fora da sede do juízo. (TJM/MG — 5 de fevereiro de 1991. Data do julgamento).

LEGÍTIMA DEFESA

APELAÇÃO Nº 1.777. Processo nº 10.320/Cons. Extr.

RELATOR: Juiz Cel PM Paulo Duarte Pereira

REVISOR: Juiz Cel PM Laurentino de Andrade Filocre

RELATOR P/ O ACÓRDÃO: Juiz Dr. José Joaquim Benfica

Diante da materialidade comprovada e da autoria confessada, impõe-se a condenação se a alegada legítima defesa não encontra suporte no elenco probatório e no contexto dos autos.

(TJM/MG — 14 de agosto de 1990. Data do julgamento).

APELAÇÃO Nº 1.794. Processo nº 10.813/3ª AJME.

RELATOR: Juiz Cel PM Paulo Duarte Pereira

REVISOR: Juiz Dr. Luís Marcelo Inacarato

Recurso de Apelação Ministerial — Agravação da pena — Provimento. Recurso de Apelação da defesa — Preliminar de nulidade processual, pela ausência da assinatura do Promotor de Justiça na Denúncia — Reincidência não evidenciada — Provimento parcial.

Mérito — Legítima defesa — Improvimento.

As nulidades devem ser argüidas *opportuno tempore*, sendo que, as de instrução do processo, no prazo para a apresentação das alegações escritas (Art. 504, letra "a", CPPM).

Interessa à reincidência a data de ocorrência do crime anterior e não a data da condenação pelo respectivo delito, não importando que tenha esta sido decretada antes do julgamento pelo novo crime.

Não se cogita de legítima defesa, como excludente do crime, se a ação se desenvolve sem que o agente se encontre em atual ou iminente perigo, e dispara, desnecessariamente, sua arma de fogo, lesionando a vítima que, com seu gesto, separava-o de um contendor.

(TJM/MG — 20 de novembro de 1991. Data do julgamento).

LESÃO CORPORAL

APELAÇÃO Nº 1.803. Processo nº 10.732/10.802/3ª AJMG

RELATOR: Juiz Dr. Luís Marcelo Inacarato

REVISOR: Juiz Cel PM Jair Cançado Coutinho

Ementário

Lesão corporal seguida de morte: é o crime cometido por policiais militares que praticam espancamento, provocando lesões que depois vêm a ser a causa direta da morte da vítima.
(TJM/MG — 19 de março de 1991. Data do julgamento).

PENA ACESSÓRIA — APLICABILIDADE — PERDA DE GRADUAÇÃO

PROCESSO SOBRE PERDA DA GRADUAÇÃO Nº 06. Processo nº 10.235 — 1ª AJME — **Apelação nº 1.767.**

RELATOR: Juiz Dr. José Joaquim Benfica

REVISOR: Juiz Cel PM Laurentino de Andrade Filocre

Pena acessória — Aplicabilidade.

Não estabelecendo a lei parâmetros para a decisão do julgador, chamado a decidir quanto à aplicabilidade da pena acessória no caso de condenação a pena superior a dois anos, tem este Tribunal entendido de examinar, em cada caso, entre outros aspectos, a conduta incriminada, as circunstâncias em que o crime foi cometido, suas conseqüências e repercussão, os antecedentes e a personalidade do representado, sua reação e conduta após o crime, socorrendo-se o julgador da orientação contida no Art. 69 do CPM.

(TJM/MG — 25 de setembro de 1990. Data do julgamento).

PENSÃO MILITAR

APELAÇÃO CIVEL Nº 90.04.06904-6 — RS

RELATOR: Juiz Ari Pargendler

Administrativo. Pensão militar.

A mulher do militar que, depois de se divorciar, vem a falecer não é viúva, só concorrendo a respectiva pensão se o *de cujus* lhe estava obrigado a prestar alimentos, e na exata proporção, medida em relação aos proventos, em que o fazia. Apelação provida em parte.

(TRF — RS — DJ, 20-3-91, Seção I, p. 5.219).

PERDA DE POSTO E DE PATENTE

PROCESSO DE INCOMPATIBILIDADE OU INDIGNIDADE PARA O OFICIALATO Nº 05

PROCESSO Nº 9.151/9.182—2ª AJME (Apelação nº 1.694)

RELATOR: Juiz Cel PM Laurentino de Andrade Filocre
REVISOR: Juiz Cel PM Paulo Duarte Pereira

Perda do posto e da patente — Condenação a pena privativa de liberdade superior a dois anos.

A perda do posto e da patente não decorre automaticamente da condenação a pena privativa da liberdade superior a dois anos, mas do julgamento das circunstâncias e seqüelas do fato, antecedentes e personalidade do agente, conforme o preceito constitucional.

(TJM/MG — 6 de novembro de 1990. Data do julgamento).

PRISÃO DISCIPLINAR

HABEAS CORPUS Nº 1.076

RELATOR: Juiz Dr. José Joaquim Benfica

Prisão disciplinar: inatendimento via habeas corpus.

Prisão preventiva com base na periculosidade do indiciado e na manutenção da hierarquia e da disciplina militares: denegação do *writ*.

A prisão inicialmente baseada em permissivo disciplinar, de inatendimento via *habeas corpus*, se se transmuda em preventiva por competente e adequado mandato judicial, readquire firmeza jurídica nos pressupostos da periculosidade do indiciado e da exigência da manutenção das normas ou princípios de hierarquia e disciplina militares a não justificar por ora a revogação.

(TJM/MG — 14 de março de 1991. Data do julgamento).

PRISÃO—FLAGRANTE

HABEAS CORPUS Nº 1.074. Processo nº 11.420 — 1ª AJME

RELATOR: Juiz Dr. Luís Marcelo Inacarato

O policial militar que se apresenta ao superior hierárquico logo após o cometimento do crime se sujeita a ser preso em flagrante.

(TJM/MG — 5 de fevereiro de 1991. Data do julgamento).

FORMAÇÃO DE CULPA — PRAZO

HABEAS CORPUS Nº 1.072. Processo nº 11.133/3ª AJME.

RELATOR: Juiz Dr. Luís Marcelo Inacarato

Ementário

Estando o julgamento marcado para data relativamente próxima, desca-be a alegação de constrangimento por excesso de prazo na formação da culpa.

(TJM/MG – 5 de fevereiro de 1991. Data do julgamento).

PROCESSO DE JUSTIFICAÇÃO

PROCESSO DE JUSTIFICAÇÃO. Ofício nº 1.158/90 – CG

RELATOR: Juiz Cel PM Paulo Duarte Pereira

REVISOR: Juiz Cel PM Jair Cançado Coutinho

Processo de justificação – Improcedência.

No exame do Processo de Justificação, devem ser considerados como critérios determinantes de dignidade e compatibilidade do justificante para com o oficialato, a personalidade, os antecedentes, o comportamento posterior à instalação do Conselho, eventualidade das faltas cometidas, o tempo de serviço e a certeza de que se adaptará à vida profissional militar.

Se forem estes critérios favoráveis ao acusado, embora não se tenha cabalmente justificado das faltas pontilhadas no libelo acusatório, pode o julgador considerá-lo apto à permanência nas fileiras da Polícia Militar.

(TJM/MG – 13 de dezembro de 1990. Data do julgamento).

PERDA DE GRADUAÇÃO

RE Nº 121.5³3-0 – MG

RELATOR: Ministro Sepúlveda Pertence

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 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 de patente dos oficiais e o respectivo processo.

(STF – 26-04-90 – Data do julgamento).

REFORMA – ACIDENTE

APELAÇÃO CÍVEL Nº 90.04.08472-0 – SC

RELATOR: Juiz Ari Pargendler

Militar. Reforma. Acidente em serviço.

O pedido de reforma, em casos dessa natureza, pressupõe avaliação médica das condições do autor para o trabalho. Hipótese em que a sentença foi proferida sem que essa prova tivesse sido realizada, embora expressamente requerida. Apelações e remessa *ex officio* providas para anular a sentença.

(TRF – RS – DJ, 20-3-91, Seção II, p. 5.219).

REFORMA COMPULSÓRIA

PROCESSO DE JUSTIFICAÇÃO Nº 73

RELATOR: Juiz Cel PM Laurentino de Andrade Filocre (vencido)

REVISOR E RELATOR P/ O ACÓRDÃO: Juiz Dr. Luís Marcelo Inacarrato

O oficial que, durante longo período, entra em crise e se arrasta para o vício do álcool, cometendo graves faltas disciplinares, a ponto de ver seu nome recusado para fins de promoção, deve ser julgado incapaz de permanecer na ativa da Corporação Militar.

(TJM/MG – 5 de fevereiro de 1991. Data do julgamento).

REFORMA – DOENÇA

APELAÇÃO CÍVEL Nº 90.04.03153-7 – SC

RELATOR: Juiz Ari Pargendler

Militar. Reforma. Doença.

Se a moléstia tem antecedentes remotos, mas só eclode durante o serviço militar, exsurge o direito à reforma na mesma graduação. Hipótese em que, embora a incapacidade possa ser revertida mediante tratamento médico, de fato ela é definitiva porque o autor não tem meios de custeá-lo. Apelação provida.

(TRF – RS – DJ, 20-3-91, Seção II, p. 5218).

INFORMAÇÕES BIBLIOGRÁFICAS

SOUZA, Ubiraci Ribeiro de. *A convivência da PMMG e Guarda Municipal*. Monografia apresentada à APM, para aprovação no CSP. 1990. 122 p.

Oscar Vieira da Silva
Professor da Academia de Polícia Militar

A Constituição Federal de 1988, não obstante suas importantes inovações, notadamente no Capítulo referente aos "Direitos e Garantias Fundamentais", deixou muito a desejar quanto ao campo da Segurança Pública, no qual inovação relativa foi a inserção da faculdade de as prefeituras poderem criar Guardas Municipais, visando à proteção de bens, instalações e serviços do município.

A possível criação de Guardas Municipais, mas sem legislação específica que delimite seu campo de atuação e regule seu funcionamento, pode redundar em conflitos e transtornos nos Estados em que fossem implantadas, decorrentes das inevitáveis incursões do novo órgão em áreas de atuação que são restritas à polícia ostensiva.

O Tenente-Coronel PM Ubiraci Ribeiro de Souza escolheu como tema de sua monografia, apresentada à APM para aprovação no Curso Superior de Polícia de 1990, exatamente a convivência da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais com a Guarda Municipal. O objetivo do Autor, como se vê na apresentação do trabalho foi proceder a "um acurado exame nesta importante e atual questão", com o propósito de "oferecer sugestões ao Escalão Superior da Corporação, para que haja uma convivência harmônica entre a Polícia Militar e a Guarda Municipal e para que o novo órgão venha a cumprir, de fato, sua finalidade." (p. 2) Tais objetivos são por ele resumidos da seguinte forma:

- a) verificação de questões decorrentes da criação de Guardas Municipais no Estado;
- b) levantamento de dados sobre a situação, após a promulgação da Constituição Estadual e das Leis Orgânicas dos Municípios;
- c) opinião do público interno e externo sobre o assunto;
- d) apresentação de propostas para uma relação harmônica da PM com as Guardas Municipais;
- e) formulação de sugestões destinadas à legislação complementar.

O Autor faz, inicialmente, um levantamento dos trabalhos que abordaram o assunto, sendo de se notar que apenas três autores dele trataram direta ou indiretamente, todos oficiais de Polícia Militar, de Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul.

Tendo em vista a importância da questão, como se vê, foi, até agora, pouco estudada. Daí, em parte, o significado do trabalho do Tenente-Coronel Ubiraci Ribeiro de Souza, pois se trata de contribuição substancial para estudo mais profundo da questão. Alerta o Autor para o fato de o assunto não se achar esgotado, principalmente tendo em vista as perspectivas de uma evolução do quadro que enfoca, "com a criação de mais guardas municipais e edição de leis complementares, regulando a matéria." (p. 3) Encarece, ainda, as dificuldades encontradas, principalmente no que diz respeito a bibliografia específica, a bem dizer inexistente: "Na pesquisa exploratória, além das entrevistas já citadas, recorreremos a toda sorte de recursos bibliográficos, em vista de estarmos trabalhando sobre um assunto novo, com poucas fontes para uma boa consulta." (p. 4)

Este é o primeiro ponto positivo da monografia: a curta — porque quase inexistente — mas sólida bibliografia periférica que o Autor compulsou e que relaciona no final do trabalho, servindo de ponto de partida e preciosa indicação para outras pesquisas na área.

O cerne da monografia de que ora se trata está estruturado na parte 3, na qual o Autor faz um minucioso e bem cuidado estudo sobre a Guarda Municipal, iniciando pelo aspecto histórico, para lembrar que, diferentemente do que ocorre em outros países, "Não há no Brasil, tradição de o município atuar, de forma efetiva, em atividades de segurança pública" (p. 7), não obstante, como também lembra, devido às dimensões do País, o município sempre ter tido papel de grande importância nas decisões políticas nacionais.

Apesar dessa "falta de tradição", segundo o Autor já haviam sido criadas Guardas Municipais, ou similares, em São Paulo (1835), Espírito Santo (1870), Minas Gerais (1914), as duas últimas de curta existência.

Destaca o Autor o fato de que, no tocante a Minas Gerais,

"a guarda municipal criada não se destinava apenas à vigilância das cadeias, pois, poderia ser lançada em atividades voltadas para a garantia de ordem e tranqüilidade pública. Sua limitação era de ordem geográfica, ou seja, somente poderia atuar nos limites do respectivo município" (p. 10).

Ressalta dois aspectos de caráter histórico-cultural que nos parecem dos mais importantes e muito bem lembrados, em vista do tema abordado: a relação direta entre município e autoridade municipal e o

fato de esta ser a responsável pela administração do município, diretamente ligada, pois, à vida do administrado. Tal fato leva a uma série de cobranças quanto aos serviços prestados, em termos qualitativos e quantitativos, principalmente quanto à segurança oferecida. Ressalta o Autor, diante disso, a preocupação da Polícia Militar com a integração do policial-militar na vida do município e o fato de a Corporação ter encontrado, na maioria das vezes, acolhida e apoio por parte da administração pública local.

Como se vê, a questão abordada pelo Autor é mais delicada e difícil do que poderia parecer à primeira vista, pois envolve relacionamento entre órgãos estaduais e órgãos municipais, tendo entre eles o cidadão, a quem ambos servem. Tal relação tende a se tornar mais complexa e mais profunda, tendo em vista recente tendência de valorização do município. É o que ocorre, por exemplo, como também lembra o Autor, no Estado de São Paulo, onde já atua

“uma forte entidade denominada ‘Frente Municipalista’ que, obviamente, empreende incessantes lutas por maior autonomia dos municípios, aumento de participação na receita e outros benefícios.”

Lembra ainda que a crescente violência nos centros urbanos pode vir a ser responsável por maior demanda de novos órgãos que reforcem a segurança já oferecida pelos existentes. Neste sentido, dá o sintomático exemplo da cidade de Piracicaba, São Paulo, que

“a exemplo de muitas outras, transformou seu serviço particular de vigilantes noturnos em Guarda Municipal e já em 1986 dispunha de um efetivo de 252 integrantes fardados e 17 em funções administrativas, 26 viaturas (10 motos), sistema de comunicações em estação fixa, e rádios transeptores VHF em todas as viaturas e 14 rádios HT (portáteis)” (p. 15).

A existência dessa “força policial”, por si só, não mereceria talvez maiores cuidados não fosse o fato de que ela “vinha executando atividades exclusivas da Polícia Militar, já que fazia o policiamento ostensivo fardado e armada.” (p. 15)

Como se vê, causa espécie o incipiente conflito de competência que o Autor da monografia pretende afastar pelas competentes conclusões e sugestões que apresenta (p. 82).

A partir daí, depois de historiar os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte que redundaram no § 8º do Art. 144 da Carta Magna, o Autor passa a tratar da situação das Guardas Municipais nos diversos Estados da Federação. Detém-se, especificamente, nos Estados

do Amazonas, Alagoas, Ceará, Santa Catarina, Paraná, Rio Grande do Sul, São Paulo e Rio de Janeiro. Para cada um desses Estados, estuda a existência, ou não, da Guarda Municipal, as normas que a regem, quando é o caso, ou entrevista personalidades ligadas à área de Segurança Pública. Apresenta ainda, quando é o caso, inclusive a posição e a documentação básica emitida pela Polícia Militar do Estado, enfocando sua posição, em cada Estado.

Especial cuidado dedica à situação em Minas Gerais. Mostra que, antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, já existiam, com vistas à criação de uma guarda ligada ao município, "tímidos movimentos em poucas cidades, a maioria situada no sul do Estado, região limítrofe com São Paulo," (p. 33) que sofrem maior influência do Estado vizinho. Nota que, após a promulgação da Constituição, aumentou substancialmente o número de municípios interessados em criar suas Guardas Municipais, já agora com características definidas como tal.

Em seguida, estuda a questão sob o foco do projeto de Constituição do Estado, com as emendas apresentadas, principalmente aquelas que visavam a vincular as futuras Guardas Municipais à Polícia Civil e não à Polícia Militar, como constava no projeto original, que, afinal, prevaleceu, tendo em vista as gestões desenvolvidas pela PM junto aos constituintes.

Aborda, em seguida, o trabalho da Corporação junto às Prefeituras Municipais, mostrando o pensamento da PM diante da questão, apresentando os subsídios que poderia oferecer, na formação das Guardas. Relaciona os municípios mineiros, verificando a existência ou funcionamento da Guarda, sua inserção na Lei Orgânica respectiva e a expectativa de implantação. Tece, depois, comentários sobre algumas delas, principalmente a da cidade de São Sebastião do Paraíso.

Trata o Autor, com proficiência e profundidade, do aspecto legal da questão das Guardas Municipais, especialmente no dificultoso aspecto de suas possíveis competências, notadamente no que diz respeito à possibilidade de a Guarda Municipal poder "atuar de forma coercitiva, a fim de garantir a polícia administrativa municipal." Além de suas próprias conclusões, louva-se o Autor no pensamento de renomados juristas, do porte de Hely Lopes Meireles, José Bonifácio Mourão, Álvaro Lazzarini, Coronel José do Espírito Santo e Antônio Augusto Junho Anastasia.

O trabalho de pesquisa descrito pelo Autor na parte 4 demonstra que se utilizou de todo o aparato metodológico possível e do rigor científico necessário. Os questionários usados são objetivos e seus resultados, analisados com senso crítico e profundidade, permitiram-lhe chegar a conclusões objetivas e apresentar sugestões não apenas pertinentes, mas inteligentes e precisas.

Além dos dados colhidos nos já referidos questionários, preocupou-se também o Ten-Cel Ubiraci Ribeiro de Souza em entrevistar oficiais superiores da PM, apresentando o pensamento deles sobre a questão que aborda.

Com base em toda a pesquisa desenvolvida, nas leituras exaustivas a que com toda certeza procedeu e em sua própria experiência como especialista em Segurança Pública, pôde o Autor chegar às conclusões que apresenta, voltadas, como não poderia deixar de ser, para a atuação da Polícia Militar diante da questão colocada pela Constituição Federal, pela Constituição do Estado de Minas Gerais e pelas Leis Orgânicas Municipais e que tornaram possível a criação da nova corporação. As sugestões são abrangentes, e vão desde a continuidade do trabalho desenvolvido junto ao Congresso Nacional até a sugestão de inclusão, por exemplo, da disciplina Direito Administrativo Municipal no currículo do Curso de Formação de Oficiais da PM, denotando o senso de previsão que permeia a monografia.

Destaca-se também, na monografia, a fluidez e correção do texto, responsáveis, pelo menos em parte, pela leitura fácil e agradável, podendo-se deduzir que o Ten-Cel Ubiraci Ribeiro de Souza atingiu plenamente os objetivos que se propôs, sendo o último deles que o trabalho, além de servir de "estímulo a novas discussões sobre o assunto, contribua com a Polícia Militar na elaboração de diretrizes sobre o relacionamento da Corporação com as guardas municipais", para o que, sem sombra de dúvida, abriu caminho amplo e limpo.

Resenha recebida em 7-6-91

//