
POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE MINAS GERAIS

O ALFERES

ANO 5 — N.º 15 — OUT/NOV/DEZ/87

REVISTA TRIMESTRAL DE INFORMAÇÃO E DOCTRINA SOBRE ASSUNTOS DE POLÍCIA MILITAR, EDITADA PELA DIVISÃO DE PESQUISA DA ACADEMIA DE POLÍCIA MILITAR

COMANDANTE-GERAL DA PMMG: Cel PM José Braga Júnior

CONSELHO EDITORIAL: Cel PM Maurilio Modesto Cunha, Cel PM José Luiz de Castro, Cel PM Jair José Dias, Ten-Cel PM José do Espírito Santo e Maj PM Lúcio Emílio do Espírito Santo

COORDENAÇÃO E REVISÃO: Cap PM José Ferreira de Lima e Cap PM Marcos Antônio Barbosa

DOCTRINA

1. Limites do Poder de Polícia
Dr. Álvaro Lazzarini 7
2. O Direito de Resposta na Polícia Militar
Ten-Cel PM Paulo Machado 23
3. Segurança Pública: um Tema Constitucional
Maj PM Marcos Lucas de Lima 51

INFORMAÇÃO

1. Moral de Grupo Elevado: Fator de Desestímulo à Prática de Atos Lesivos aos Direitos da Pessoa Humana
Ten-Cel PM José do Espírito Santo 79
2. Pânico: Fator de Alto Risco nos Serviços de Extinção de Incêndios em Edificações Elevadas 97

JURISPRUDÊNCIA

1. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
Responsabilidade Civil do Estado 115
2. Tribunal de Justiça Militar de Minas Gerais
Homicídio — Lesões Corporais — Legítima Defesa 121

LEGISLAÇÃO

Lei n.º 7.505, de 2 de julho de 1986

Dispõe sobre benefícios fiscais na área do Imposto de Renda
concedidos a operações de caráter cultural ou artístico 131

REDAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO

Rua Diabase, 320 — Prado — Tel.: 337-1933 — Ramal 119 —
Telex n.º 0318275 — CEP 30460 — BELO HORIZONTE — MG — BRASIL.

Os artigos publicados são de responsabilidade de seus autores, não traduzindo necessariamente, a opinião do Comando da Academia de Polícia Militar.

A reprodução de artigos, total ou parcial, poderá ser feita citando-se a fonte, salvo disposições em contrário.

Aceitamos intercâmbios com publicações nacionais e estrangeiras.

APRESENTAÇÃO

Com este número, encerramos o movimento editorial da revista, neste ano de 1987. Apesar das dificuldades financeiras, resultado da grave crise econômica por que passa a sociedade brasileira, "O Alferes" pôde circular normalmente, levando aos mais distantes rincões da Pátria o produto intelectual e cultural de nossos melhores policiólogos.

Abrindo a revista, no campo doutrinário, trazemos a palavra abalizada do grande mestre LAZZARINI, em oportuno trabalho sobre os "LIMITES DO PODER DE POLICIA". À medida em que caminhamos para a consolidação de nossa democracia, definida por muitos como império da lei, cresce a necessidade de conhecermos sobretudo o "Poder de Polícia". Conhecendo-o, diz LAZZARINI, a Administração e administrado ficam em condições de saber os seus limites, exigindo, cada um o que lhe é devido. Daí, resultam o "estado de justiça", a ordem e a paz social, fins do Direito e bases do progresso da sociedade.

"Ubi homo, ibi societas; ubi societas, ibi jus". Mais e mais se firma a consciência de que homem, sociedade e Direito estão em estreita relação e nenhum vive sem os demais. O Direito é um instrumento inventado pela razão para adaptar as condutas humanas ao bem comum. As instituições policiais, muitas vezes, são atingidas, já por notícias falsas ou deturpadas, já por referências injuriosas, caluniosas ou difamatórias, com graves prejuízos para sua credibilidade ou imagem pública. Por desconhecimento ou por inércia, não vêm exercendo o direito, que lhes cabe, de resposta. O trabalho do CORONEL PM PAULO MACHADO, da PMESP, recobre com maestria uma lacuna existente neste campo, enriquecendo o cabedal de informações, postas à disposição de Comandantes e necessárias ao desencargo de seu trabalho de Comando.

A segurança é uma necessidade fundamental do indivíduo e da comunidade. Maslow, renomado cientista e pesquisador, o confirma em seus escritos, já clássicos, sobre a motivação humana. Jornadeando pelos múltiplos e complexos conceitos e enfoques da segurança, o MAJOR PM MARCOS LUCAS DE LIMA chega à concepção da Segurança Pública como matéria debutante em nossa Carta Magna. A presença explícita da Segurança Pública no texto constitucional representa mais um avanço da nossa democracia e, para as instituições policiais, significa garantia de maior efetividade. A discussão destes e outros pontos de grande interesse profissional

é feita com objetividade, clareza e erudição pelo MAJOR LIMA, emérito políciólogo e cultor das letras jurídicas.

A dimensão mais profunda da missão policial-militar — proteger e socorrer o indivíduo e a comunidade — é buscada na análise das condições psicológicas e predisposição do policial-militar para o trabalho. O TENENTE-CORONEL PM JOSÉ DO ESPÍRITO SANTO, com o artigo “MORAL DE GRUPO ELEVADO: FATOR DE DESESTÍMULO À PRÁTICA DE ATOS LESIVOS AOS DIREITOS DA PESSOA HUMANA”, defende a existência de correlação entre a violência policial e o estado moral da Tropa. Pesquisa de grande interesse para Comandantes de todos os escalões e níveis hierárquicos e orientação segura para o estabelecimento de política de pessoal.

Na área de Bombeiro, transcreve-se da Revista “O Bombeiro” (Ano I, n.º 1), um bem elaborado trabalho, intitulado: “PÂNICO: FATOR DE ALTO RISCO NOS SERVIÇOS DE EXTINÇÃO DE INCÊNDIOS EM EDIFICAÇÕES ELEVADAS”. O assunto é instigante e merece a atenção de profissionais de Segurança Pública, Bombeiros ou não.

A Revista se enriquece, ainda, com a publicação de um ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO (Responsabilidade Civil do Estado — Comerciarío atingido por tiros disparados por guardas municipais — Serviço de policiamento ostensivo — Atribuição exclusiva da Polícia Militar) e outro do TRIBUNAL DE JUSTIÇA MILITAR DE MINAS GERAIS, (Homicídio — Lesões Corporais — Troca de Tiros — Legítima Defesa).

No campo da Legislação, transcreve-se a Lei n.º 7.505, de 2 de julho de 1986, a “Lei Sarney”, que estabelece benefícios fiscais na área do Imposto de Renda para investimentos culturais. É uma solução inteligente para os graves problemas financeiros que vêm dificultando a produção e difusão cultural no País.

Esperando que os nossos leitores continuem apoiando e prestigiando sua Revista, desejamos a todos sinceros votos de um Feliz Natal e Próspero Ano Novo.

CONSELHO EDITORIAL

DOCTRINA

LIMITES DO PODER DE POLÍCIA

Alvaro Lazzarini ()*

SUMÁRIO: 1. Introdução 2. Ordem Pública e Segurança Pública 3. Polícia, Poder *de* Polícia e Poder *da* Polícia 4. Bem comum e Polícia 5. Polícia Administrativa e Polícia Judiciária 6. Polícia de Manutenção da Ordem Pública e Polícia de Segurança Pública 7. Limites do Poder de Polícia 8. Conclusões.

1. INTRODUÇÃO

Conhecida e consagrada em nosso Direito é a velha fórmula de que o direito de cada um cessa onde começa o de seu vizinho.

Bem por isso avulta conhecer um dos mais importantes, senão o importantíssimo capítulo do Direito Administrativo, como alude Marcelo Caetano ("Princípios Fundamentais do Direito Administrativo", 1977, Forense, pág. 335), que é o "Poder de Polícia".

Conhecendo nos seus detalhes mais importantes, em verdade, Administração e administrado ficam em condições de saber os seus limites, ou seja, a Administração terá condições de aquilatar até onde poderá exercitar esse seu poder administrativo sem que ele lese o direito do administrado, enquanto que este aquilatará até que ponto deverá respeito ao ato de polícia, como tal considerado o que decorre do exercício do "Poder de Polícia".

Lembre-se que mestre José Cretella Júnior, um dos maiores estudiosos do assunto em sua extensa obra e a quem dedicamos este trabalho, demonstra que o "Poder de Polícia" não é ilimitado, não é carta branca para a Administração Pública fazer ou deixar de fazer algo. Ele encontra barreiras ou limites que não podem ser ultrapassados, que abrigam as atividades humanas, protegendo-as dos desmandos dos governantes. Essas barreiras ou limites são de três ordens, a saber: 1) os direitos dos cidadãos;

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

2) as prerrogativas individuais; 3) as liberdades públicas garantidas pelas Constituições e pelas leis ("Lições de Direito Administrativo", José Bushatsky Editor, 2.º ed., 1972, n.º 205, pág. 229).

2. ORDEM PÚBLICA E SEGURANÇA PÚBLICA

Em um estudo sobre o "Poder de Polícia", antes mesmo de buscar o seu conceito, mister se torna examinar algo que lhe diz muito de perto que é a "ordem pública", como também um aspecto desta que é a "segurança pública".

Jean Rivero, por exemplo, adverte não se poder confundir o sentido de ordem pública dado pelo direito privado com o sentido em matéria de polícia administrativa. As palavras são idênticas. Porém, ordem pública, no seu dizer, é coisa completamente diversa segundo diga respeito ao direito privado ou, então, ao direito público que é o que rege a polícia administrativa, malgrado ponto de vista em contrário de ilustres publicistas (Jean Rivero, "Direito Administrativo", tradução de Rogério Ehrhardt Soares, Livraria Almedina, Coimbra, Portugal, 1981, pág. 480).

A noção de "ordem pública" só pode ser nacional. Ela, reconhecidamente, é por demais incerta, porque varia no tempo e no espaço, de um para outro país e, até mesmo, em um determinado país de uma época para outra (Supremo Tribunal Federal, recurso extraordinário n.º 14.658, de São Paulo, "Revista dos Tribunais", v. 219, pág. 581). A noção de "Ordem pública", em verdade, é mais fácil de ser sentida do que definida e resulta, no dizer de Salvat, de um conjunto de princípios de ordem superior, políticos, econômicos, morais e algumas vezes religiosos, aos quais uma sociedade considera estreitamente vinculada à existência e conservação da organização social estabelecida. A noção obedece a um critério contingente, histórico e nacional (Supremo Tribunal Federal, acórdão na sentença estrangeira n.º 1.023, da Suíça, "Revista dos Tribunais", v. 148, pág. 771).

Atento às lições de Waline, Rivero, Paul Bernard e Vedel, José Cretella Júnior, também, anota que a noção de ordem pública é extremamente vaga e ampla, não se tratando, apenas, da manutenção material da ordem na rua, mas também da manutenção de uma certa ordem moral. Bem por isso, e dizendo que a noção de "ordem pública" é básica em direito administrativo, sustenta que a "ordem pública" é constituída por um mínimo de condições essenciais a uma vida social conveniente, formando-lhe o fundamento à segurança dos bens e das pessoas, à salubridade e à tranqüilidade. A "ordem pública", finaliza, reveste-se também de aspectos econômicos (luta contra monopólios, açambarcamento e a carestia) e, ainda, estéticos (proteção de lugares e de monumentos) ("Dicionário de Direito Administrativo", 3.ª ed., 1978, Forense, verbete "Ordem Pública", pág. 370).

Louis Rolland, ao cuidar da política administrativa, partindo de textos legais, disse ter a polícia por objeto assegurar a boa ordem, isto

é, a tranqüilidade pública, a segurança pública, a salubridade pública, concluindo por asseverar que, assegurar a ordem pública é, em suma, assegurar essas três coisas, pois, a ordem pública é tudo aquilo, nada mais do que aquilo (“Précis de Droit Administratif”, 9.ª ed., 1947, Librairie Dalloz, Paris, França, pág. 399).

Blaise Knapp, por sua vez, assevera que a ordem pública compreende a ordem pública propriamente dita, a saúde, a segurança, a moralidade e a tranqüilidade públicas, assim como a boa fé nos negócios. E, em seguida, acrescenta que a ordem pública propriamente dita é a ausência de desordem, de atos de violência contra as pessoas, os bens ou o próprio Estado (“Précis de Droit Administratif”, Editions Helbing & Lichtenhahn, Bâle et Francfort-sur-le-Main, 1980, pág. 20).

Por fim, e para não nos alongarmos ainda mais, deve ser colacionado que Paul Bernard, na sua clássica “La notion d’ordre public en Droit Administratif”, atesta ser tradicional o entendimento de que a ordem pública é a ausência de agitações, ausência de desordens (“l’absence de troubles”), noção essa que, aliás, como adverte, está se alargando, como parece consagrar a jurisprudência à vista dos três elementos citados por Louis Rolland e retro indicados (obra citada, ed. de 1962, Librarie Générale de Droit et de Jurisprudence, R. Pichon et R. Durand-Auzias, Paris, França, págs. 12 e 25).

Em suma, como sustentou Louis Rolland, invocando a autoridade de Hauriou, a ordem pública é uma situação de fato oposta à desordem, sendo, portanto, essencialmente de natureza material e exterior.

Mas, se vaga é a noção de “ordem pública”, não menos é a de “segurança pública”.

A Escola Superior de Guerra do Brasil, por exemplo, diz ser a destinação principal da “segurança pública” a garantia proporcionada à Nação no que diz respeito às Seguranças Individual e Comunitária, sintetizando, após, no sentido de que “Segurança Pública é a garantia que o Estado proporciona à Nação a fim de assegurar a Ordem Pública” (Escola Superior de Guerra, “Manual Básico”, Rio de Janeiro, Ed. ESG, 1986, pág. 194).

Fiel à lição de Paul Bernard, temos entendido ser a “segurança pública” um aspecto da “ordem pública”, ao lado dos dois outros indicados por Louis Rolland, ou seja, da tranqüilidade e da salubridade públicas. Com tal sentir não concorda Diogo de Figueiredo Moreira Neto, como expressamente o diz no seu excelente trabalho apresentado ao III Congresso Brasileiro de Polícias Militares, realizado em fevereiro de 1987, em Belo Horizonte, quando discorreu sobre a “Revisão Doutrinária dos conceitos de ordem pública e segurança pública”. Disse na oportunidade não ser “segurança pública” um aspecto da ordem pública, como entendeu Paul Bernard, mas sua *garantia*. Tampouco, a “segurança pública”, no seu entender, pode ser uma “ordem pública” mais reduzida, no que disse discordar da nossa posição assumida no artigo “Polícia de Manutenção da Ordem Pública e a Justiça”, que publicamos, com outros ilustres adminis-

trativistas, dentre os quais o próprio Diogo de Figueiredo Moreira Neto e José Cretella Júnior, na obra "Direito Administrativo da Ordem Pública" (Forense, Rio de Janeiro, 1986, 1.^a ed., pág. 17).

É do entender de Diogo de Figueiredo Moreira Neto que a relação entre "ordem pública" e "segurança pública" não é de todo para parte, nem de continente para conteúdo, mas de "efeito para causa", concluindo, então, que "Segurança Pública é o conjunto de processos, políticos e jurídicos, destinados a garantir a Ordem Pública", sendo esta o objeto daquela (trabalho citado, "Polícia Militar e Constituição", Ed. Barvalle, Belo Horizonte, 1987, pág. 49).

Nisso não temos, em verdade, dissidência. A "ordem pública" é efeito da causa "segurança pública", como também, acrescentamos, é efeito da causa tranquilidade pública ou, ainda, é efeito da causa salubridade pública. Em outras palavras, cada um desses aspectos que Louis Rolland disse serem aspectos da ordem pública e teve o apoio de Paul Bernard, cada um deles, reptimos, é por si só causa do efeito ordem pública, cada um deles tem por objeto assegurar a ordem pública.

A nossa colocação do que seja "segurança pública" está restrita àquilo que Mário Pessoa diz ser "o estado antidelitual, que resulta da observância dos preceitos tutelados pelos códigos penais comuns e pela lei das contravenções", com ações de polícia repressiva ou preventiva típica ("O Direito da Segurança Nacional", Biblioteca do Exército e Revista dos Tribunais/Editores, 1971, São Paulo, págs. 7 e seguintes). Em outras palavras, e no dizer de De Plácido e Silva, "segurança pública" é o afastamento, por meio de organizações próprias, de todo perigo, ou de todo mal que possa afetar a ordem pública, em prejuízo da vida, da liberdade ou dos direitos de propriedade do cidadão, limitando as liberdades individuais, estabelecendo que a liberdade de cada cidadão, mesmo em fazer aquilo que a lei não lhe veda, não pode ir além da liberdade assegurada aos demais, ofendendo-a ("Vocabulário Jurídico", v. IV, 1.^a ed., 1963, Forense, verbete "Segurança Pública", pág. 1.417).

3. POLÍCIA, PODER DE POLÍCIA E PODER DA POLÍCIA

Como focalizado, quem assegura a "ordem pública" e, em especial, a "segurança pública" é a "polícia". E a idéia de "polícia" é inseparável da idéia de Estado, como assevera José Cretella Júnior, invocando Rafael Bielsa ("Conceituação do Poder de Polícia", "Revista do Advogado", Associação dos Advogados de São Paulo, n.º 17, abril/1985, pág. 53).

E no estudar "Polícia" não se pode prescindir do estudo do "Poder de Polícia" e do "Poder da Polícia".

Em sentido estrito, no dizer de De Plácido e Silva, "Polícia" designa o conjunto de instituições, fundadas pelo Estado, para que, segundo as prescrições legais e regulamentares estabelecidas, exerçam vigilância para que se mantenham a ordem pública, a moralidade, a saúde pública e se assegure o bem-estar coletivo, garantindo-se a propriedade e outros

direitos individuais (“Vocabulário Jurídico”, ed. cit., v. III, verbete “Polícia”, pág. 1.174).

O que é, porém, importante é o que nos ensina José Cretella Júnior ao dizer que “ao passo que a *polícia* é algo em concreto, é um conjunto de atividades coercitivas exercidas na prática dentro de um grupo social, o *poder de polícia* é uma *facultas*, uma faculdade, uma possibilidade, um direito que o Estado tem de, através da *polícia*, que é a força organizada, limitar as atividades nefastas dos cidadãos. Usando a linguagem aristotélica-tomista — continua mestre Cretella Júnior — podemos dizer que o *poder de polícia* é uma potencialidade, é algo em potência, ao passo que a *polícia* é uma realidade, é algo em ato. O poder de polícia legitima a ação da polícia e sua própria existência” (“Lições de Direito Administrativo”, pág. 229).

E José Cretella Júnior, com a sua percuciente visão, em outra de sua vasta obra jurídico-administrativa, justamente no seu “tratado de Direito Administrativo”, acrescenta que “se a *polícia* é uma atividade ou aparelhamento, o *poder de polícia* é o *princípio jurídico* que informa essa atividade, justificando a *ação policial*, nos estados de Direito”. Por sua vez, o “Poder da polícia é a possibilidade atuante da polícia, é a polícia quando age. Numa expressão maior, que abrigasse as designações que estamos esclarecendo, diríamos: em virtude do poder de polícia, o poder da *polícia* é empregado pela polícia a fim de assegurar o bem-estar público ameaçado” — (“Tratado de Direito Administrativo”, v. V, Polícia Administrativa, 1.ª ed., 1968, Forense, pág. 51).

4. BEM COMUM E POLICIA

É cediço que a idéia de Estado é inseparável da idéia de Polícia e que o fundamento da ação de polícia é o Poder de Polícia.

Numa sociedade policiada, como se dizia em português clássico e o afirma Marcelo Caetano, (“Princípios Fundamentais do Direito Administrativo”, 1977, Forense, Rio de Janeiro, pág. 335), há de estar garantida a convivência pacífica de todos os cidadãos de tal modo que o exercício dos direitos de cada um não se transforme em abuso e não ofenda, não impeça, não perturbe o exercício dos direitos alheios.

E, realmente, assim deve ser, porque, a busca do *bem comum* é missão primordial do Estado e de ninguém mais do que o Estado. Para isso ele se constituiu. É missão a ser desempenhada por meio de uma legislação adequada, instituições e serviços capazes de controlar, ajudar e regular as atividades privadas e individuais da vida nacional, fazendo-as convergir para o *bem comum*. Daí afirmar José Cretella Júnior que a segurança das pessoas e dos bens é o elemento básico das condições universais, fator absolutamente indispensável para o natural desenvolvimento da personalidade humana (“Lições de Direito Administrativo”, ed. cit., pág. 227).

Daí por que a Polícia tem importância capital na realização do *bem comum*, cuja doutrina é destacada da Doutrina Social da Igreja. Agustín A. Gordillo, cuidando das relações da *Polícia* com o *bem comum*, observa que “promoción del bien común y prevención de peligros e perturbaciones que afectan al bien común no son, pues, términos disímiles ni mucho menos antitéticos: ambos significan exactamente lo mismo; el carácter que se imputa a la policía no tiene, pues, sentido”, porque, “al prevenir o reprimir, también (a *Polícia*) promueve el bien común” (“Estudios de Derecho Administrativo”, Editora Perrot, Buenos Aires, 1963, págs. 17 e 30).

Para preservar o *bem comum*, em verdade, o Estado deve ter a sua Polícia, que não cogitará, tão-só, da *sua segurança* ou da *segurança da comunidade*, como um todo, mas sim, e de modo especial, da proteção, da garantia da *segurança de cada pessoa*, abrangendo o que se denomina de *segurança pública* o sentido coletivo e o sentido individual da proteção do Estado.

Daí dizermos que o *Poder de Polícia*, que legitima o *poder da polícia* e a própria razão desta existir, é um conjunto de atribuições da Administração Pública, como poder público e indelegáveis aos particulares, tendentes ao controle dos direitos e liberdades das pessoas, naturais ou jurídicas, a ser inspirado nos ideais do *bem comum*, e incidentes não só sobre elas, como também em seus bens e atividades.

5. POLÍCIA ADMINISTRATIVA E POLÍCIA JUDICIÁRIA

Essa dicotomia tem gerado confusões no legislador e disputa entre duas instituições policiais, ou seja, entre a denominada Polícia Civil e a Polícia Militar. Por isso não é demais insistir no que seja polícia *administrativa* e a polícia *judiciária*, principalmente, ao tratar-se dos *limites do poder de polícia*.

Embora tanto uma como a outra sejam exteriorização de atividade tipicamente administrativa, ao certo a polícia *administrativa* é regida pelos princípios jurídicos do Direito Administrativo e incide sobre bens, direitos ou atividades, enquanto a polícia *judiciária* é regida pelas normas de Direito Processual Penal e incide sobre as pessoas.

Dissemos anteriormente (“Direito Administrativo da Ordem Pública” ed. cit., p. 36) ser *preventiva* a polícia *administrativa*, sendo *repressiva* a polícia *judiciária*. A primeira desenvolve a sua atividade, procurando evitar a ocorrência do ilícito e daí ser denominada *preventiva*. A segunda é repressiva, porque, atua após a eclosão do ilícito penal, funcionando apenas como *auxiliar* do Poder Judiciário na repressão criminal. Inexistindo ilícito penal, como o demonstra Diogo de Figueiredo Moreira Neto, pode ocorrer a *repressão administrativa*, quando rompida a boa ordem por uma atividade irrefreada do ser humano. Essa *repressão*, então, será atividade de polícia *administrativa*, pois, a Administração Pública tem a tutela imediata da ordem pública que, uma vez perturbada em uma avaliação discricionária, gera um procedimento *de fato* ou procedimento administrativo que tem por objeto a eliminação dessa perturbação, discricionariamente considerada (“Curso de Direito

Administrativo”, 4.^a ed., 1983, Forense, pág. 280; idem quadro inédito sobre “Atividade Repressiva do Estado”, 1985).

Mas, o mesmo órgão policial pode ser eclético, porque, age *preventiva* e *repressivamente*. Explicando melhor, o mesmo órgão policial que está exercendo *atividade de polícia preventiva* (polícia *administrativa*), automática e imediatamente, passa ao exercício da *atividade de polícia repressiva* (polícia *judiciária*), porque ocorreu o ilícito penal, que não conseguiu evitar.

Isso está a demonstrar que a *linha de diferenciação* entre o que seja polícia *administrativa* e polícia *judiciária* é bem precisa, porque sempre será a ocorrência ou não de um ilícito penal.

Bem por isso, como já sustentamos no citado “Direito Administrativo da Ordem Pública” ao discorrermos sobre “Polícia de Manutenção da Ordem Pública e a Justiça” (ed. cit., pág. 37), a qualificação do órgão policial em civil ou militar não implica necessariamente no exercício de atividade de polícia *judiciária* ou atividade de polícia *administrativa*. Ainda, não será o título universitário do agente público que pode qualificar a atividade policial desenvolvida. O que a qualificará em polícia *administrativa* ou polícia *judiciária* (isto é, *preventiva* ou *repressiva*) será, e isto sempre, a *atividade de polícia* desenvolvida em si mesma.

Outra, aliás, não é a lição de Jean Rivero, que observa não ser conveniente entenderem-se as noções de *prevenção* e *repressão* num sentido demasiado restrito, insistindo que a polícia *judiciária* não tem uma missão diretamente repressiva, pois, só prepara a repressão penal, sendo que, quanto à polícia *administrativa*, a sua ação prossegue, para restabelecer a ordem, depois de se terem verificado os desordens que quer evitar. Na prática, continua o mestre francês, a distinção é muitas vezes delicada, desde logo por causa de uma certa *identidade de pessoal*. Na realidade do dia a dia, ora estão estreitamente confundidas, como, no exemplo, do agente que dirige o trânsito, ao aplicar uma multa, passa da polícia *administrativa* para a polícia *judiciária*, o mesmo acontecendo com a polícia de viação, consoante socorra um automobilista em dificuldade ou proceda à verificação de um acidente (Jean Rivero, “Direito Administrativo”, tradução e ed. cits., pág. 479).

No mesmo sentido os ensinamentos de André de Laubadère, quando trata de diferenciar a polícia *administrativa* da polícia *judiciária* e exemplifica com a situação de o agente de polícia estabelecer a mão única de direção de veículos em uma rua e a dele próprio verificar a infração que um automobilista pratica ao circular no sentido proibido. Na primeira hipótese, ele realizou atividade de polícia *administrativa*; na segunda, ele participou de atividade de polícia *judiciária*, diante da infração cometida. E conclui que, na realidade das coisas, a distinção não é simples, porque, a operação em causa guarda a sua própria natureza, independentemente de seu autor e também por certos funcionários e autoridades possuem dupla qualidade e agem tanto na qualidade de autoridade administrativa, como ainda na qualidade de oficial de polícia *judiciária* (André de Laubadère, “Manual de Droit Administratif Spécial”, Presses Universitaires de France, Paris, 1977, pág. 86/87).

Insistimos, assim, não ser o órgão público que deve qualificar a atividade de polícia como sendo de polícia *administrativa* ou de polícia *judiciária*. O mesmo órgão público exercerá polícia *administrativa* ou polícia *judiciária*, diante da atividade de polícia em si mesma desenvolvida. Antes do ilícito penal, na *atividade preventiva*, estará exercendo polícia *administrativa*; com o insucesso da prevenção, ocorrendo o ilícito penal, passará a exercer polícia *judiciária*, passando a atuar nos moldes previstos na legislação processual penal para o sucesso da persecução criminal, como *auxiliar* do Poder Judiciário, isto é, da Justiça Criminal.

6. POLÍCIA DE MANUTENÇÃO DA ORDEM PÚBLICA E POLÍCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA

Hely Lopes Meirelles, em recentes edições do seu “Direito Administrativo Brasileiro”, a par da polícia *administrativa* e da polícia *judiciária*, disse existir, também, uma polícia *de manutenção da ordem pública*, salientando que “a polícia *administrativa* é inerente e se difunde por toda a Administração Pública, enquanto que as demais são privativas de determinados órgãos (Polícias Civis) ou corporações (Polícias Militares)” (obra citada, 11.^a ed., 1985, Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, pág. 92).

Disso dissentimos, pois, como acima exposto, não é o órgão público, e a corporação policial militar é um órgão público, a exemplo da polícia civil, que qualifica a atividade de polícia. O que deve qualificá-la, reiteramos, é a atividade de polícia em si mesma desenvolvida.

Isso reconheceu Hely Lopes Meirelles ao escrever sobre “Polícia de Manutenção da Ordem Pública e suas Atribuições”, tema que lhe coube e consta do “Direito Administrativo da Ordem Pública” (ed. cit., pág. 154). Reconheceu, com efeito, que as Polícias Militares brasileiras têm dignidade constitucional, sendo a sua missão mais importante a de “manutenção da ordem pública”, em policiamento ostensivo, com elementos fardados que, pela sua presença, como força dissuasiva, *previne* ou *reprime* movimentos perturbadores da tranqüilidade pública, desempenhando função de polícia *judiciária*, quando na *perseguição* e *detenção de criminosos*, apresentando-os à Polícia Civil, para o devido inquérito a ser remetido, oportunamente, à Justiça Criminal. Nessas missões, continua, a Polícia Militar pratica atos discricionários, de execução imediata, determinados pela *autoridade competente*, que, em tais casos, será o comandante da unidade ou o oficial designado para essa missão. Daí dizer que a *polícia de manutenção da ordem pública* é a que se destina a impedir os atos individuais ou coletivos que atentem contra a segurança interna, as atividades lícitas, os bens públicos ou particulares, a saúde e o bem-estar das populações e a vida dos cidadãos, mantendo a situação de garantia e normalidade que o Estado assegura, ou deva assegurar, a todos os membros da sociedade.

Carlos Siqueira Netto sustentou que a chamada *Polícia de Manutenção da Ordem Pública* incide sobre pessoas, sendo privativa de certas corporações (Polícias Militares), havendo, muitas vezes, confusão de funções, *polícia*

judiciária e manutenção da ordem pública, nos mesmos órgãos, integrando, em distinção didática, a *Polícia de Segurança*, nitidamente administrativa (Conferência na Escola Superior de Guerra — ESG, em 26 de junho de 1978, Rio de Janeiro, “Convivium”, Ano XVII, 1978, v. 21, pág. 596). Diogo de Figueiredo Moreira Neto, por sua vez, com precisão, diz distinguir-se “uma Polícia Administrativa no sentido estrito, da Polícia de Segurança, ramo especificamente voltado à prevenção da criminalidade e perseguição dos delinqüentes. Observa-se, assim, que a Polícia de Segurança se exerce predominantemente sobre as *pessoas*, relacionada de modo especial com a *liberdade de ir e vir*, enquanto a Polícia Administrativa, em geral, atua em todos os demais campos e disciplina todas as demais manifestações de liberdade e direitos individuais” (“Curso de Direito Administrativo”, ed. cit., pág. 279).

A distinção, ao certo, é dificultosa, como atesta Themistocles Brandão Cavalcanti (“Tratado de Direito Administrativo”, v. III, 5.ª ed., 1964, Livraria Freitas Bastos S.A., Rio de Janeiro/São Paulo, pág. 10). José Cretella Júnior, aliás, assegura que “fixar o conceito de *polícia de segurança* é tarefa das mais discutidas e incertas (Ranelletti, Oreste, “La polizia di sicurezza”, “apud” Orlando, F. 18 “Primo trattato”, volume 4, Parte 1, página 299), aumentando as dificuldades quando se procura cotejá-la com a *polícia administrativa*, “lato sensu”, já mencionada. Ao passo que a *polícia administrativa*, que é gênero, se refere à *noção de ordem pública*, visando à *manutenção desta ordem*, independentemente da repressão das infrações (Vedel, “Droit Administratif”, 3. ed., 1964, pág. 566). Uma das espécies desse gênero, a “*polícia de segurança*”, ramificação da *polícia administrativa*, equipara-se a uma tutela dos *direitos individuais*, em oposição à tutela dos bens ou coisas, objeto de outra espécie de polícia (Guimarães Menegale, “Direito Administrativo e Ciência da Administração”, 3. ed., 1957, pág. 543), agindo contra todos os fatos que ameaçam a vida, a liberdade, a propriedade, assegurando aos súditos posição de equilíbrio diante de todo ataque violento e ilícito à pessoa, à honra, aos direitos, ao patrimônio; garantindo tanto a existência do Estado quanto a ordem pública e a segurança geral das pessoas e da propriedade dos cidadãos (Ranelletti, op. cit., pág. 301). Em suma — conclui mestre Cretella Júnior —, a *polícia de segurança* tem por objeto prevenir a criminalidade em relação à incolumidade pessoal, à propriedade, à tranquilidade pública e social. Nela se incluem a polícia de roubos, a de estrangeiros, a do exercício de profissões (José Cretella Júnior, “Enciclopédia Saraiva do Direito”, v. 59, Edição Saraiva, 1981, verbete “Polícia Administrativa”, pág. 183/185).

Esse o conceito de *polícia de segurança* que aceitamos, recordando o que dissemos no infra n.º 2 a propósito de “ordem pública” e “segurança pública”, oportunidade na qual consideramos “segurança pública” como um estado antidelitual que é aspecto do conceito maior de “ordem pública”. A *polícia de segurança*, bem por isso, tem por objeto prevenir a criminalidade nos moldes apresentados por José Cretella Júnior e acima transcritos.

Por sua vez, Carlos Consonni Folcieri, no verbete “Polícia Judiciária” que escreveu para o “Novíssimo Digesto Italiano”, distingue-a da *Polícia de*

Segurança, porque, no seu dizer autorizado, “enquanto compreensiva de toda atividade discricionária de prevenção no resguardo de qualquer lei limitadora da liberdade e penalmente sancionada a *polícia em sentido lato* tem sempre caráter de atividade administrativa, pelo qual é pleonasticamente a qualificação de *polícia administrativa*, constantemente usada. Ao lado do esboçado conceito de *polícia administrativa*, em sentido genérico, deve-se ter presente um outro que se pode dizer da *polícia em sentido estrito* e que, compreendendo apenas a atividade de prevenção referente às leis administrativas sancionadas penalmente, divide-se em tantas partes quantas são as leis a que serve de atuação. A principal das referidas partes é a *polícia de segurança*, orientada a proteger os bens supremos de ordem pública, da segurança geral, da moralidade pública, da paz e da tranqüillidade social; considerada a sua importância preponderante entre vários ramos da *polícia administrativa* muitas das suas normas contêm uma série de princípios gerais aplicáveis a qualquer outro ramo (*polícia sanitária, polícia industrial, polícia comercial*)” (obra cit., v. XIII, verbete “*Polícia Judiciária*”, tradução do Desembargador Geraldo Amaral Arruda, “*Revista de Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo*”, Lex Editora S.A., v. 89, pág. 34/37).

Dissemos anteriormente que a *polícia judiciária* é a atividade policial que se desenvolve após a eclosão da infração penal, com o objetivo de *auxiliar a Justiça Criminal*, na atividade-fim desta, ou seja, na aplicação da lei penal. Daí o acerto de Carlo Consonni Folcieri quando, para distinguir a *polícia judiciária* da *polícia de segurança*, sustenta que esta tem por objeto uma atribuição complexa geral e opera com uma vasta atividade de observação e de coerção para garantir a conservação do direito, dos bens e das instituições sociais. Ela é mantida pelo uso de meios de execução e opera com *procedimentos e métodos dinâmicos* e com *amplos poderes discricionários*, pois age para *impedir a violação da ordem e da segurança pública*. A *polícia judiciária*, ao invés, tendo finalidade específica atinente à reintegração do direito violado, desenvolve de regra atividade preordenada àquela do órgão jurisdicional e é *vinculada* no exercício das suas funções à observância das rígidas normas estabelecidas pela lei processual penal. À função da *polícia judiciária*, — que se concretiza em uma atividade voltada para a realização do escopo processual, bem que seja de natureza administrativa, — não se pode, portanto, recusar uma qualificação processual. De fato a dita *polícia* é ligada à *administração da justiça penal* de modo a constituir uma direta emanção dela, indiscutivelmente coordenada à esfera jurisdicional. Todavia, várias considerações de ordem geral induzem a excluir que a atividade que ela desenvolve tenha natureza jurisdicional, em desconformidade com a opinião de alguns autores, e registrar, ao invés, que tem natureza processual porque disciplinada pelo Código Processual Penal, controlada pela autoridade judiciária e dirigida a fornecer a esta um primeiro material de averiguação e de exame (Carlo Consonni Folcieri, obra, tradução e publicação cit.).

Por não compreender só a *polícia de segurança*, que é exercida pelas autoridades de segurança pública e está a garantir a preservação da ordem pública, sustenta Aldo M. Sandulli ser a *polícia de segurança* nada

mais do que uma parte da *polícia administrativa* (“La polizia di sicurezza non è che una parte della polizia amministrativa”. “La polizia amministrativa non comprende dunque soltanto la polizia di sicurezza — que è quellà esercitata dall’autorità di pubblica sicurezza ed è volta a garantire la preservazione dell’ordine pubblico, e cioè dell’ordine sociale così come risulta fissato dal diritto ...” (Aldo M. Sandulli, “Manuale di Diritto Amministrativo”, XII ed., 1974, Casa Editrice Dott. Eugenio Jovene, Napoli, Italia, p. 675).

No nosso entender, já reproduzido na obra “Direito Administrativo da Ordem Pública” (ed. cit., p. 50), a denominada *polícia de manutenção da ordem pública*, de que faz parte a polícia de segurança pública, é exteriorização da *polícia administrativa* na exata medida em que *previne* a desordem, mantendo a ordem pública nas suas múltiplas facetas e procurando evitar a prática delituosa em sentido amplo (crimes e contravenções penais), no que se exercita a atividade de *polícia de segurança pública*. É, também, exteriorização de *polícia judiciária*, quando cuida da repressão delitual, como *auxiliar* da Justiça Criminal, sob a regência das normas de Direito Processual Penal e, assim, controlada e fiscalizada pela autoridade judiciária competente, a quem, sem que tenha natureza jurisdicional a sua atividade, deve fornecer um primeiro material de averiguação e exame.

7. LIMITES DO PODER DE POLÍCIA

Podemos, agora, cuidar da temática a que se refere o título deste trabalho, ou seja, das barreiras ao Poder de Polícia.

Dissemos que o exercício do Poder de Polícia deve buscar os ideais do *bem comum*, isto é, deve ter em vista, e sempre, o seu supremo objetivo de fazer concretizar o *bem comum* da coletividade administrada. Para tanto, em outros países como a Suíça por exemplo, admite-se, excepcionalmente, a não submissão do *ato de polícia* ao *princípio da legalidade*. Nesse sentido Blaise Knapp lembra que “si elles doivent strictement respecter les autres principes généraux du droit public, les décisions de la police administrative ne sont qu’en principe soumises au principe de la légalité. En effet, exceptionnellement, en cas de danger sérieux, direct et imminent pour l’ordre public (ATF 103 la 312 *Rassemblement jurassien et Unité jurassienne*), le Tribunal Fédéral admet que l’autorité exécutive prenne des décisions ou des mesures, voire même adopte des règlements, même sans base légale ou constitutionnelle expresse, pour protéger l’ordre public contre telles atteintes qui compromettent la réalisation d’une tâche étatique fondamentale” em se fondant sur la clause générale de police” obra e edição cit., n.º 88, p. 21).

Mas, pelo óbvio, o Poder de Polícia não é ilimitado, não é carta branca para a Administração Pública fazer ou deixar de fazer alguma coisa. Ele encontra barreiras ou limites intransponíveis, que abrigam as atividades humanas, protegendo-as contra os desmandos dos governantes, barreiras ou limites esses que são de três ordens, no dizer sempre sábio de José Cretella Júnior: “os direitos dos cidadãos; as prerrogativas individuais; as liberdades

públicas garantidas pelas Constituições e pelas leis” (obra, edição e página cit. no infra n.º 1).

Aliás, o festejado mestre, recentemente, abordando o tormentoso tema dos limites ou barreiras do Poder de Polícia, observou com grande acuidade que o *poder de polícia* deve ser *discricionário*, não *arbitrário*. Mas, fixado o conceito, ficamos diante do mais crucial, relevante e moderno problema do direito público. Onde termina o “discricionário”? Onde principia o “arbitrário”? (José Cretella Júnior, “Polícia e Poder de Polícia”, “Revista de Direito Administrativo”, v. 162, p. 30).

Essa, na realidade do dia-a-dia, a tormentosa questão com que se defrontam em especial aqueles agentes de polícia que desempenham suas árduas missões na rua, fora do recesso dos gabinetes e dos manuais de Direito Administrativo ou de Direito Processual Penal.

Não resta dúvida, sabem todos, que a ação administrativa de polícia está demarcada pela norma jurídica, está sujeita ao princípio da legalidade, devendo ser respeitados os “direitos do cidadão”, as “prerrogativas individuais” e as “liberdades públicas”, não se confundindo, como nô-lo diz José Cretella Júnior à vista da lição de Vede, *atividades, que consituem meras faculdades*, com as *verdadeiras liberdades públicas* garantidas pela lei, mas *faculdades concedidas* aos cidadãos (“Polícia e Poder de Polícia”, publicação cit., p. 31).

Mas, apesar de toda a dificuldade, deve ficar assentado que o Poder de Polícia deve sofrer limitações, como, por exemplo, as previstas na Constituição Federal vigente e relativas às liberdades pessoais (art. 153, §§ 5.º e 6.º), à manifestação do pensamento e à divulgação pela imprensa art. 153, § 22), ao exercício das profissões (art. 153, § 23), ao direito de reunião (art. 153, § 27), aos direitos políticos (art. 154), à liberdade do comércio (art. 160).

O Código Civil, igualmente, cuida de limitar o exercício dos *direitos individuais*, quando o condiciona ao seu *uso normal*, proibindo, no seu art. 160, o seu *abuso*, o *abuso do direito*. Limita, também, o direito de construir, condicionando-o ao respeito aos regulamentos urbanos e ao direito de vizinhança arts. 554, 572 e 578). O Código de Águas, o Código de Mineração, o Código Florestal, o Código de Caça e Pesca, entre outros estatutos, são, também, exemplos vivos de leis que cominam *restrições de polícia*, com o objetivo de proteger os interesses da coletividade contra os abusos do direito individual, mas, também, impõe à Polícia a limitação do poder que lhe é inerente, o Poder de Polícia.

Por isso lembra Hely Lopes Meirelles que a cada restrição de direito individual — expressa ou implícita na norma legal — corresponde equivalente *Poder de Polícia Administrativa* à Administração Pública, para tomá-la efetiva e fazê-la obedecida. Mas, adverte que, sob a invocação do Poder de Polícia, não pode a autoridade anular as liberdades fundamentais do indivíduo, asseguradas na Constituição. Em verdade, os *limites do Poder de Polícia* são demarcados pelo interesse social em conciliação com os direitos

fundamentais do indivíduo, assegurados na Constituição da República, em especial do art. 153 da vigente. Do absolutismo individual evoluímos para o relativismo social. Os Estados democráticos como o nosso inspiram-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana. Daí o equilíbrio a ser procurado entre a fruição dos direitos de cada um e os interesses da coletividade, em favor do bem comum. Em nossos dias e no nosso País predomina a idéia da *relatividade dos direitos*, porque, como adverte Ripert, “o direito do indivíduo não pode ser absoluto, visto que absolutismo é sinônimo de soberania. Não sendo o homem soberano na sociedade, o seu direito é, por consequência, simplesmente relativo” (“O Regime Democrático e o Direito Civil Moderno”, Editora Saraiva, 1937, pág. 233).

Em outras palavras e como consta do infra n.º 1, o direito de cada um vai até onde começa o direito de outrem.

Daí ser correto o raciocínio de José Cretella Júnior quando sustenta que “do mesmo modo que os *direitos individuais* são relativos, assim também acontece com o *poder de polícia* que, longe de ser onipotente, incontrolável, é circunscrito, jamais podendo pôr em perigo a liberdade e a propriedade. Importando, regra geral, o *poder de polícia*, restrições a direitos individuais, a sua utilização não deve ser excessiva ou desnecessária, para que não se configure o “abuso de poder”. Não basta que a lei possibilite a ação coercitiva da autoridade para justificação do *ato de polícia*. É necessário, ainda, que se objetivem condições materiais que solicitem ou recomendem a sua inovação. A coexistência da *liberdade individual* e do *poder público* repousa na conciliação entre a necessidade de respeitar essa liberdade e a de assegurar a ordem social. O requisito da conveniência ou do interesse público é, assim, pressuposto necessário à limitação dos direitos do indivíduo. Escreve Mário Masagão: “Pode a *polícia preventiva* fazer tudo quanto se torne útil a sua missão, desde que com isso não viole direito de quem quer que seja. Os direitos que principalmente confinam a atividade da polícia administrativa são aqueles que, por sua excepcional importância, são declarados na própria Constituição” (“Polícia e Poder de Polícia”, publicação cit., p. 31/32).

Tudo isso deve ser considerado pelos órgãos superiores, na *fiscalização* dos atos de polícia de seus subordinados, fazendo o controle de sua legalidade e conveniência. Lembre-se que é atributo do Poder de Polícia a *auto-executoriedade* de seus atos, isto é, a desnecessidade de prévia intervenção do Poder Judiciário para autorizar a execução do ato de polícia. Aliás, o Tribunal de Justiça de São Paulo, de modo predominante, tem negado prévio controle da atividade de polícia, quando pedido pela própria Administração Pública. Seu controle é *a posteriori* e desde que provocado pelo destinatário do ato de polícia que com ele se sinta prejudicado. Bem

por isso deve a autoridade administrativa superior, ordinariamente, proceder à *fiscalização preventiva ou sucessiva* sobre os atos do agente de polícia que lhe seja subordinado, coibindo abusos de poder, quer por excesso de poder, quer por desvio de poder.

Se tal inoquer, ou melhor, se por ação ou omissão da autoridade administrativa competente perpetrar-se o abuso de poder, restará então o controle jurisdicional do ato de polícia que ultrapassou os limites do Poder de Polícia, merecendo destaque, por correta que é, a afirmação de José Cretella Júnior no sentido de que, “ *julgando embora casos concretos, o poder judiciário tem assinalado, de modo genérico, os limites do poder de polícia, sob a forma de regra ou princípio, decidindo que as barreiras ao exercício desse poder se encontram na sua própria finalidade, que é a promoção do bem público*”, pois, “*o poder de polícia entra no conceito da defesa dos direitos e dos interesses sociais do Estado, cabendo aos tribunais dizer dos limites em que aquele exercício deve conter-se*” (“*Polícia e Poder de Polícia*”, publicação cit., pág. 32).

Em outras palavras, o Poder Judiciário faz o que Cândido Rangel Dinamarco diz ser a “*Justiça do caso concreto*”, ou seja, o Juiz é o artífice da “*Justiça do caso concreto*”, que ele há de construir com mãos habilidosas, tendo a lei como instrumento e os seus sentimentos como fonte de inspiração (“*Julgados dos Tribunais de Alçada Civil de São Paulo*”, Lex Editora S.A., v. 65, pág. 280).

8. CONCLUSÕES

O Poder de Polícia só pode ser exercido pela Administração Pública, enquanto poder público, sendo, bem por isso, indelegável a particulares, sejam eles pessoas naturais ou pessoas jurídicas de direito privado, estando aí limitação ao exercício do Poder de Polícia.

O ato de polícia é ato administrativo. É, regra geral, *ato discricionário*, sujeitando-se, pois, ao *princípio da legalidade*. Não pode, assim, ser *arbitrário*, isto é, desconforme à lei, seja por que motivo for, pena de sujeitar o agente de polícia às sanções legais por *abuso de poder*, quer este ocorra por *excesso* ou *desvio de poder*.

O *Poder de Polícia*, em outras palavras, tem seus limites ou barreiras na legislação em geral que cuide da atividade policiada e, em especial, na Constituição da República.

Cabe à própria Administração Pública, pelos seus órgãos superiores, fiscalizar, preventiva ou sucessivamente, a observância dos limites do Poder de Polícia, exteriorizado no ato de polícia de seus órgãos subordinados, cuidando do controle dos aspectos de legalidade e de sua conveniência quanto aos efeitos.

O prejudicado com o ato de polícia, também, pode pedir ao Poder Judiciário que proceda ao controle jurisdicional do ato de polícia, quando, então, *a posteriori*, fixar-se-ão, em juízo, os limites do Poder de Polícia exercido para o *caso concreto*, sendo o Juiz o artífice da “Justiça do caso concreto”, que ele construirá, tendo a lei como instrumento e os seus sentimentos — ele sente o caso como lhe é levado pelas partes (administrado e Administração Pública) — como fonte de inspiração.

De qualquer modo, para conhecer os seus limites mister se torna conhecer a doutrina do “Poder de Polícia”. Só assim a Administração Pública saberá o que exigir legitimamente do administrado e este saberá até que ponto deve obediência ao *ato de polícia* como exteriorização do Poder de Polícia.

O DIREITO DE RESPOSTA NA POLÍCIA MILITAR

Cel PM Paulo Machado ()*

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

CAPÍTULO I

DIREITO DE RESPOSTA

1. O Direito e a Liberdade de Pensamento
 - 1.1 — A Liberdade de Pensamento e Informação
 - 1.2 — A Liberdade de Expressão no Brasil
 - 1.3 — O Direito de Resposta — Conceituação —
O Direito de Resposta na Atual Legislação Brasileira

CAPÍTULO II

HISTÓRICO DO DIREITO DE RESPOSTA

1. Breve Histórico do Direito de Resposta — Resposta —
Retificação — Natureza Jurídica do Direito de Resposta
2. Resposta e Retificação
3. Natureza Jurídica do Direito de Resposta

CAPÍTULO III

LEGISLAÇÃO

CAPÍTULO IV

COMENTÁRIOS E EXEGESE

CONCLUSÃO

BIBLIOGRAFIA

(*) PAULO MACHADO é Coronel da Polícia Militar do Estado de São Paulo, Bacharel em Direito pela USP/São Francisco, possui o Curso de Pedagogia (USP), é Professor Universitário e atualmente comanda o CPA/M-8.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho é fruto da vivência de quinze anos deste oficial no magistério universitário, na área da Comunicação Social, nos Cursos de Bacharelado em Jornalismo, Relações Públicas e Publicidade e Propaganda, nas Faculdades Alcântara Machado e Faculdade Anhembí, bem como nos Cursos de Assuntos Cíveis para Oficiais da PMESP, onde lecionamos a matéria Ética e Legislação de Comunicação, recentemente denominada Deontologia, que é a nomenclatura atual dada pelo Conselho Federal de Educação.

É costume, de início, expor em breves palavras alguns aspectos referentes ao tema a ser abordado, tais como antecedentes históricos, políticos, econômicos e jurídicos.

No momento em que a Polícia Militar procura incrementar a divulgação em veículos de comunicação, dando conta das ações realizadas e da identificação das autoridades responsáveis pelo atendimento à comunidade, são desenvolvidos programas de integração, com visitas, palestras e contatos pessoais, incrementando os serviços permanentes de atendimento ao público; ao mesmo tempo que desenvolve a participação comunitária na solução dos problemas de segurança, é fundamental que também se instrumentalize a Corporação para a divulgação correta e verdadeira das suas atividades.

No momento em que a Corporação volta seus olhos e suas preocupações para o campo da Comunicação Social e em especial aos periódicos, ao rádio e à TV, é que precisamos refletir sobre os assuntos jornalísticos divulgados e publicados. Com esta monografia tentamos contribuir, avivando um instituto jurídico antigo, mas pouco conhecido e raríssimas vezes utilizado pela Corporação.

É por essa razão que pudemos avaliar sua importância e atualidade. Temos sentido e nos manifestado ser a matéria que pretendemos focar de real significado e oportunidade para a Polícia Militar. Nos dias atuais, em que a vida social nesta sociedade consumista se torna cada vez mais complexa e trepidante, em que se ampliam os meios de comunicação ou divulgação, escritos e falados, avultam as áreas de utilização, ensejando o surgimento de conflitos, dos quais advêm problemas judiciários pertinentes, agitando os meios sociais, levados ao exame da Justiça e à barra dos tribunais.

Não que a seara seja inteiramente virgem, pois alguns juristas têm procurado tratar da matéria, mas, no contexto geral de comentário à Lei da Informação (a Lei de Imprensa), pretendemos é fazê-lo especificamente, isoladamente, de forma a dar o relevo, o destaque, a profundidade, a extensão e a atenção que o instituto do DIREITO DE RESPOSTA merece, impõe-se e

se vai universalizando, no sentido de se incorporar à legislação de todos os povos e de todos os países.

Atualmente, o desrespeito às instituições e à dignidade humana — que deve ser inviolável — vem-se liberalizando. Ocorre, a cada passo, a veiculação, por noticiários de órgãos da imprensa escrita, falada ou televisionada, de atentados imerecidos, envolvendo patrimônio moral, construído muitas vezes ao longo de mais de cento e cinquenta e cinco anos, no transfluir de uma existência inteira, com esforço, com trabalho, com honra, dedicação e vidas de seus integrantes no combate à criminalidade.

É evidente que não se trata daquela imprensa que se padroniza nos cânones éticos, nem sequer nos passa pela cabeça que se deva tolher a sagrada liberdade de informação, mas é justo que ela se componha, em lúdimo consenso, com o estado de direito, que é regido por um sistema de direito positivo em que não prevalecem a arbitrariedade, a mentira, a falsidade, em que o DIREITO DE RESPOSTA deve ser integralmente assegurado pelos órgãos de comunicação.

Tais exageros e excessos ocorreram, é verdade, com a liberação da imprensa e sua indiscriminada proliferação, consubstanciada na Declaração dos Direitos do Homem. A imprensa adquiriu extraordinária influência sobre a opinião pública, influência em alguns casos decisiva, derrubando mesmo até chefes de Estado.

É preciso que essa poderosa força seja empregada com moderação, espírito de justiça e equilibrada avaliação. Os abusos e as paixões foram e são flagrantes, exigindo uma tomada de consciência e posição do legislador, procurando evitar os efeitos catastróficos dessa liberdade, para não dizer licenciosidade dos que não têm condições de maioridade moral e mental de portar tão importante e necessária arma.

No passado, no período de liberalismo furioso, segundo Antônio Fernando Costella, em seu livro "Direito da Comunicação", Revista dos Tribunais, 1976, págs. 211/2,

"a legislação da época descarregava sobre a vítima um pesado ônus probatório, o que tornava duvidosa a eficácia da coerção legal. E no roldão das contendas tipográficas, um sem-número de interesses particulares foi tragado irreparavelmente no tumulto das notícias errôneas e falsas, apaixonadas, sem que o legislador se desse conta da necessidade de buscar uma fórmula reparadora. Isso fez com que o legislador elaborasse um instrumento, uma nova legislação, mais consentânea com a realidade social, sua atualidade e as exigências do direito, na preservação da inviolabilidade da pessoa, física ou jurídica, com seus direitos e obrigações".

Delineou-se, então, a idéia da criação de um instrumento jurídico que viesse interferir freando o exagero, o injusto, o descomedido, o arbitrário, o descritério e não isento e o apaixonado e faccioso, em favor do restabelecimento da verdade quando ferida, do equilíbrio quando estremecido pelo ímpeto das paixões humanas. Instrumento esse que viesse a permitir uma reparação imediata, sem as delongas e conseqüências das ações judiciais.

Como instituto jurídico de defesa, em razão dos excessos mencionados, surgiu o DIREITO DE RESPOSTA. Atual, palpitante e quase universal, todavia ainda não aplicado na Corporação com regularidade.

No Capítulo I da presente monografia, abordamos a Liberdade de Manifestação de Pensamento e Expressão e a importância na imparcialidade da notícia com a decorrente busca da verdade, alicerce do jornalismo sério e responsável. Em seguida, no mesmo capítulo, fomos buscar o tratamento dado à Liberdade de Expressão nas Constituições Brasileiras.

Do histórico do Direito de Resposta nas demais nações trataremos no Capítulo II, ressaltando o seu aparecimento já no fim do Século VII antes de Cristo. É interessante frisar que até mesmo na Rússia o Direito de Resposta integra o Código Civil.

Ainda neste Capítulo, trataremos do Direito de Resposta na radiodifusão (Rádio e TV) — Código Brasileiro de Telecomunicações — e, em seguida, das distinções entre Resposta e Retificação e, após, da sua natureza jurídica.

Finalmente, nos Capítulos III e IV, trataremos da legislação em vigor, dos arts. 29 ao 36, da Lei n.º 5.250, de 09 de fevereiro de 1976, bem como da sua exegese.

CAPÍTULO I

DIREITO DE RESPOSTA

1. O DIREITO E A LIBERDADE DE PENSAMENTO

O direito não comporta interpretações parciais, convenientes, mesmo que bem intencionadas. Ou é, ou não é. Não se pode pretender a garantia constitucional para certas situações e desconhecê-las para outras. Nenhuma tese jurídica lastreada em legislação ordinária pode sobrepor-se à lei maior, risco de o mais importante artigo de toda a Constituição, que é aquele que o Estado não cria, mas apenas reconhece, pois, cuidando dos direitos naturais e fundamentais do homem, seja transformado em dilacerado dispositivo a ser utilizado para proteção dos governos, mas retirado da proteção dos governados.

Um Estado em que as conveniências, porque determinadas por homens dignos, sobrepõem-se à lei, é um Estado que não merece o título de Estado de Direito, posto que neste a lei é que governa; governantes e governados submetem-se a seu império.

1.1 — A LIBERDADE DE PENSAMENTO E INFORMAÇÃO

Não podemos esquecer que o jornalismo, no seio da sociedade contemporânea, faz parte do complexo existencial do ser humano, como ar, alimento e água, pois, sem comunicação, sem comunicar-se, é impossível ao ser humano viver.

É através dos órgãos de comunicação social que se transmitem idéias, conhecimentos e cultura para as atuais e as futuras gerações.

O jornal contemporâneo reflete a organização social dos grupamentos humanos. Divulgando notícias, ele se dirige aos indivíduos, solicitando-lhes atenção, despertando-lhes a curiosidade, o interesse e formando opiniões. Os seus estímulos são a palavra e a ilustração impressas. Em vez de agir, como na comunicação verbal, pelo estímulo auditivo, o jornal age pelo estímulo visual.

Refletindo os interesses do seu público, o jornal explica toda a escala do comportamento humano, vida privada, negócios, política, religião e esportes.

A organização das notícias do jornal contemporâneo atende, pois, à escala dos interesses, visando à sua vasta e complexa clientela.

É imperioso compreender a importância da comunicação na existência humana, vale dizer, nos usos e costumes, tradições, cultura e comportamento dos povos. Quanto mais jornais, rádios e televisões, mesmo com todos os defeitos e abusos que lhes apontam, muitas vezes nem sempre procedentes, quanto mais teatro, cinema e arte, mais esclarecido, cordial, compreensivo, inteligente e humano é o povo.

O importante é não deixar que os meios de comunicação caiam sob o controle exclusivo de grupos manipuladores da informação, desnaturando o alicerce da comunicação: *a imparcialidade na divulgação da verdade*.

A *liberdade*, assim — é bom destacar-se — é fundamental na comunicação. É fundamental porque, como já afirmou Karl Deutsch, a informação livre constitui seguro caminho rumo ao desenvolvimento dos povos. É por isso que no mundo de hoje a imprensa tem um papel cada vez mais destacado e significativamente importante.

Termômetro da opinião pública e circuito da história, a missão da imprensa é grande e nobre.

O trabalho do jornalista, antes de ser uma profissão, é um sacerdócio.

A missão da imprensa é informar, esclarecer e orientar o público; defender o bem e o justo e combater o mal e o injusto; transmitir corretamente os fatos sem distorcer a verdade. Deve interpretar a opinião pública, objetivando prestar um serviço à coletividade. É, por isso, o mais poderoso veículo de comunicação, dada a influência que é capaz de exercer sobre a opinião pública.

Não se ignora haver, como em toda profissão, profissionais de imprensa incoseqüentes. E jornais de orientação irresponsável. Mas são minoria. Exceções. A esmagadora maioria dos jornalistas e jornais primam

pela responsabilidade no exercício da divulgação de notícias e informações e na formação de opinião pública. Mas, para o exercício pleno desse dever profissional, o jornalista carece de indispensável *liberdade de expressão*, a que está próxima do significado central de toda liberdade.

Com efeito, onde existe a liberdade de expressão e manifestação de pensamento, isto é, de opinião, de expressão, está sempre presente o germe de uma sociedade livre e tem-se à mão um meio para todas as extensões da liberdade.

A expressão "LIVRE" — segundo a Comissão sobre a *LIBERDADE DE IMPRENSA* dos Estados Unidos da América, país que rende culto à liberdade —, em seu *lato sensu* é, portanto, única entre as liberdades como protetora das outras. A prova está em que, quando um regime se encaminha para a autocracia, a palavra e a imprensa figuram entre os primeiros objetos de restrição ou controle.

1.2 — A LIBERDADE DE EXPRESSÃO NO BRASIL

Nas Constituições brasileiras, os direitos dos cidadãos andam em geral para a frente, mas há uma matéria — a *LIBERDADE DE EXPRESSÃO* — que é um verdadeiro caranguejo jurídico.

A Constituição de 1824 a definia de forma clara em seu artigo 179:

"Todos podem comunicar seus pensamentos, por palavras, escritos, e publicá-los pela imprensa, sem dependência de censura, contanto que hajam de responder pelos abusos que cometerem no exercício desse direito, nos casos e pela forma que a lei determinar".

Mais de sessenta anos depois, a Constituição de 1891 acrescentava, para pior, uma primeira frase ao original: "*Não é permitido o anonimato*", dizia, referindo-se a denúncias que poderiam ser feitas pelos jornais. Durante a exposição desta monografia, falaremos sobre o anonimato. Uma vez na atualidade, tal instituto não é permitido, em razão da responsabilidade penal do autor do texto ou gravação.

Os constituintes de 1934 garantiam que, "*em qualquer assunto, é livre a manifestação de pensamento sem dependência de censura, salvo quanto a espetáculos e diversões públicas*". Também foi ali que a palavra subversão passou a integrar o mundo da liberdade de expressão, numa frase que iria engordar com o passar do tempo: "*Não será, porém, tolerada a propaganda de guerra ou de processos violentos para subverter a ordem pública ou social*". Três anos depois, ao já estabelecido se somava um pacote de novidades. "*Nenhum jornal pode recusar a inserção de comunicados do governo, nas dimensões taxadas em lei*", dizia o item 15b do Capítulo dos Direitos e Garantias Individuais.

A Constituição de 1946 preferiu continuar a frase de seus antecessores de 1934, afirmando, também, que não seria tolerada a propaganda de

“preconceitos de raça ou de classe”, e aí sacralizou uma imprensa encarregada de manter a ordem social e política.

Em 1967, manteve-se o texto de 1946 no capítulo das liberdades individuais, mas a verdade legal estava num parágrafo de Ordem Econômica e Social:

“Sem prejuízo da liberdade de pensamento e de informação, a lei poderá estabelecer outras condições para a organização e o funcionamento das empresas jornalísticas ou da radiodifusão, no interesse do regime democrático e do combate à subversão e à corrupção”.

Em 1969, à Emenda n.º 1 foram acrescentados novos assuntos que entendo intoleráveis: “as publicações e exteriorizações contrárias à moral e aos bons costumes”. Velha questão de todos os constituintes, a liberdade de pensamento teve sua definição final estabelecida por um discurso do Deputado Nicolau Vergueiro, no início do Império. Surgiu a idéia de inscrever, na lei, que o pensamento era livre. Vergueiro respondeu que não poderia concordar com isso, pois a *liberdade de pensamento fazia parte da natureza das coisas e as leis não poderiam dar nem retirar aquilo que não lhes pertencia*.

1.3 — O DIREITO DE RESPOSTA — CONCEITUAÇÃO. O DIREITO DE RESPOSTA NA ATUAL LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

1.3.1 — O Direito de Resposta nas Constituições Brasileiras

A Constituição de 24-02-1891, na sua Seção II, Declaração de Direitos, não previa o instituto do Direito de Resposta. Dizia o seu art. 72:

“A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade nos termos seguintes:
§ 12 — Em qualquer assunto é livre a manifestação do pensamento pela imprensa ou pela tribuna, sem dependência de censura, respondendo cada um pelos abusos que cometer, nos casos e pela forma que a lei determinar. Não é permitido o anonimato”.

O Direito de Resposta aparece pela primeira vez na Constituição de 16-07-1934, no Capítulo II — Dos Direitos e das Garantias Individuais.

“Art. 113 — A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

§ 9.º — Em qualquer assunto é livre a manifestação do pensamento, sem dependência de censura, salvo quanto a espetáculos e diversões públicas, respondendo cada um pelos abusos que cometer, nos casos e pela forma que a lei determinar. Não é permitido o anonimato. É ASSEGURADO O DIREITO DE RESPOSTA. A publicação de livros e periódicos independe de licença do poder público. Não será, porém, tolerada a propaganda de guerra ou de processos violentos, para subverter a ordem pública e social”.

A Constituição de 10-11-1937 mantém o instrumento no Capítulo Direitos e Garantias Individuais:

“Art. 122 — A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no país o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

§ 15 — letra “c” — É assegurado a todo cidadão o direito de fazer inserir gratuitamente nos jornais que o infamarem ou injuriarem, RESPOSTA, DEFESA OU RETIFICAÇÃO”.

A Constituição de 18-09-1946 manteve, também, o Direito de Resposta no seu Capítulo II — Dos Direitos e das Garantias Individuais:

“Art. 141 — A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos seguintes termos:

§ 5.º — É livre a manifestação do pensamento, sem que dependa de censura, salvo quanto a espetáculos e diversões públicas, respondendo cada um, nos casos e na forma que a lei preceituar, pelos abusos que cometer. Não é permitido o anonimato. É assegurado o DIREITO DE RESPOSTA. A publicação de livros e periódicos não dependerá de licença do poder público. Não será, porém, tolerada a propaganda de guerra, de processos violentos, para subverter a ordem política e social ou de preconceitos de raça ou de classe.”

Idem a Constituição de 24-01-1967, com a Emenda n.º 1, de 18-10-1969, dispositivo esse em vigor até esta data. No Capítulo IV — Dos Direitos e Garantias Individuais:

“Art. 153 — A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

§ 8.º — É livre a manifestação de pensamento, de convicção política ou filosófica, bem como a prestação de informação independentemente de censura, salvo quanto a diversões e espetáculos públicos, respondendo cada um, nos termos da lei, pelos abusos que cometer.

É assegurado o DIREITO DE RESPOSTA. A publicação de livros, jornais e periódicos não depende de licença da autoridade. Não serão, porém, toleradas a propaganda de guerra, de subversão da ordem ou de preconceitos de raça ou de classe e as publicações e exteriorizações contrárias à moral e aos bons costumes”.

1.3.2 — Conceito de Direito de Resposta

A Lei n.º 5.250, de 09-02-1967, Lei da Informação, vulgarmente chamada Lei de Imprensa, que veio regulamentar o instrumento do Direito de Resposta, é a legislação em vigor (com mais de vinte anos), que regulou a liberdade de informação no País. Tal legislação, que regula a liberdade de manifestação de pensamento e de informação, não só veio extirpar da órbita jurídica a lei capenga e caolha de 12-11-1953, que cuidava dos abusos da liberdade de imprensa, com critérios praticamente assecuratórios de sua impunidade à feição do já inteiramente superado liberalismo radical, de Emile Girardin, segundo o qual, “a imprensa sem impunidade é imprensa sem liberdade”, como também, abrangeu para idêntica disciplina jurídica meios outros de publicidade que, presentemente, emparelham com a imprensa na difusão de notícias e de idéias, na crítica de fatos e coisas de interesse geral, na capacidade de penetração no seio das classes sociais. Em conferência pronunciada pelo Professor e Jurista Nelson Hungria, em novembro de 1968, na Faculdade de Direito da USP, foi dito que a Lei n.º 2.083, de 12-11-53 já nascera de “cabelos brancos”. Segundo o mestre, depois que a renovada Declaração dos Direitos do Homem, em 1948, proclamou que, ao invés de liberdade de imprensa, deve-se falar em liberdade de pensamento e informação, de muito maior amplitude, é um anacronismo continuar delimitado o regime especial do direito à publicidade como se esta se exaurisse no setor da imprensa escrita. Assim reza o novo versículo da liberdade de opinião e de expressão: “Todo indivíduo tem o direito à liberdade de pensamento e de expressão” — o que implica no direito de não ser inquietado por suas opiniões e o de procurar, receber e difundir,

sem consideração de fronteiras, e seja qual for o meio, as informações e as idéias. Na época atual, tornaram-se inquestionáveis titulares de direitos e deveres análogos aos dos periódicos o rádio e a televisão.

1.3.3 — Conceito Legal de Direito de Resposta

Conceituação jurídica e legal do Direito de Resposta:

“Direito que tem toda pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade pública que for acusado ou ofendido em publicação feita em jornal ou periódico, ou em transmissão da radiodifusão ou a respeito da qual os meios de informação e divulgação veicularem fato inverídico ou errôneo, de dar a devida resposta ou retificar a informação, a qual espontaneamente ou por determinação judicial, deverá ser publicada pelo mesmo veículo e gratuitamente”.

Encontramos o conceito acima no art. 29, da Lei de Informação — Lei n.º 5.250, de 09-02-1967, cujo Capítulo IV é todo dedicado a esse instituto jurídico.

O Direito de Resposta surgiu precisamente como garantia às pessoas (físicas ou jurídicas) que se sentem injustamente ofendidas, objetivando oferecer ampla facilidade para o exercício do direito de defesa, com vistas ao resguardo da dignidade inviolável da pessoa e das instituições. É fruto natural da própria evolução jurídica da responsabilidade.

É, portanto, a faculdade que assiste a toda pessoa natural ou jurídica de responder a qualquer acusação de que foi vítima, através da imprensa escrita (periódicos) ou através da radiodifusão (rádio e TV), pelo mesmo veículo e gratuitamente. É o Direito de Resposta, enfim, uma garantia constitucional, prevista no Capítulo IV da atual Constituição brasileira (Emenda n.º 1, de 1969), quando trata dos Direitos e Garantias Individuais (art. 153, § 8.º), regulamentada pela atual Lei de Informação (Lei n.º 5.250, de 09-02-1967).

A liberdade de pensamento não sofre restrições legais, porque o pensamento não delinqüe, como dizia Montesquieu. Os atos exteriorizados sim, desde que eles venham a ferir o direito de outrem, com prejuízo deste.

Não é o pensamento em si que delinqüe, como é óbvio, mas a sua manifestação, quando ele venha a atingir a esfera do direito de outra pessoa. Infringindo a área do direito alheio, pratica um ato antijurídico, ilícito, ilegal e, como tal, contrário a uma norma jurídica.

Contra essa infringência é que entra a proteção coercitiva da norma, que assegura o Direito de Resposta.

O Direito de Resposta é uma segurança que a lei prevê para o respeito efetivo e eficaz de um direito, considerando que a honra do indivíduo e da instituição, são bens jurídicos tutelados e devem ser protegidos, resguardados e amparados.

CAPÍTULO II

HISTÓRICO DO DIREITO DE RESPOSTA

1. BREVE HISTÓRICO DO DIREITO DE RESPOSTA. RESPOSTA. RETIFICAÇÃO. NATUREZA JURÍDICA DO DIREITO DE RESPOSTA.

Na Grécia, a Lei de Dracon, no fim do VII século antes de Cristo, já admitia a legítima defesa de honra e de liberdade.

“O Direito de Resposta nasceu como um dos contrapesos do sistema de liberdade com responsabilidade”.

O Direito de Resposta consubstanciado em ordenamento jurídico, surgiu da livre manifestação do pensamento, com a libertação da imprensa e a evolução dos meios de divulgação e comunicação. Assim, poder-se-á dizer que o tal instituto é fruto de liberdade.

O Professor Freitas Nobre, em seu livro “Comentários à Lei de Imprensa”, refere-se a dois juristas franceses, Fernand Terron e Lucien Solal que, referindo-se ao Direito de Resposta, dizem “que ele foi adotado em um grande número de legislações nacionais e, no plano internacional, ele surgiu como o meio mais adequado de lutar contra o abuso mais gritante, o mais perigoso da liberdade da expressão: a difusão de notícias falsas”.

Durante a restauração, as leis de imprensa francesas de 1819 obrigavam os jornais a inserir certas comunicações emanadas do *poder público*, mas nada disseram com relação aos interesses retificativos de particulares. Para estes, ainda cabia, apenas, o uso da ação penal, cujo objetivo não era a reparação da verdade, mas tão somente a punição do ofensor.

Somente em 1822, o Direito de Resposta teria consagração legal. Nesse ano foi apresentado à Assembléia francesa um novo projeto da Lei de Imprensa. Embora o texto original não tratasse do instituto, no decorrer dos debates foi ele incorporado, por emenda, vindo a integrar a Lei de Imprensa francesa em 25-03-1822 (art. 11). Vieram, a seguir, a da Bélgica (Decreto de 19-07-1831, art. 13); a da Itália (Lei de 19-09-1835, art. 17 e Lei de 26-03-1848, art. 43); a da Áustria (Lei de 07-12-1862, §§ 12 e 13); a da Alemanha (Lei de 07-05-1874, § 11); a da Sérvia (Lei de 24-03-1881); a do Egito (Decreto de 26-11-1881, art. 15); a da Espanha (Lei de 26-07-1883), art. 13); a de Portugal (Lei de 25-05-1898 e 07-07-1889, art. 47).

Na Inglaterra, embora não existisse o instituto, havia porém, algo semelhante, pelo qual o jornalista ofensor podia provar sua boa fé, oferecer certa indenização pecuniária ou inserir no jornal uma completa retratação.

Na Rússia, o Direito de Resposta integra o Código Civil adotado pelo Soviete Supremo, de 08-12-1961, colocado em vigor a 1.º-05-1962 e publicado em 1965, em Moscovo, numa edição em francês. No título primeiro,

pelo art. 7.º, referente à defesa da honra e da dignidade, dispõe a lei soviética que,

“Um cidadão ou uma organização tem o direito de exigir, através da justiça, o desmentido de asserções comprometedoras de sua honra e de sua dignidade, desde que aquele que as divulga não possa provar sua autenticidade”.

Surgiu, portanto, o instituto do Direito de Resposta no primeiro quartel do século passado; domina hoje a consciência jurídica de todos os povos, embora não seja ainda instituto jurídico previsto em todos os ordenamentos jurídicos nacionais, tendo chegado mesmo a ser objeto de debates, no plano internacional, da Assembléia Geral da ONU, que aprovou, pela Resolução n.º 630, de 16-12-1952, numa convenção sobre o Direito Internacional de Retificação.

No Brasil, a sistemática de nosso direito orientou-se no sentido de assegurar o Direito de Resposta. Entrando, assim, na legislação brasileira através do projeto do Senador Adolfo Gordo, que procurou seguir os modelos das leis e jurisprudência francesa e italiana. Tal projeto acabou por se transformar na Lei n.º 4.743, de 31-10-1923, orientação essa que foi mantida nos diplomas legais subseqüentes, ou seja, Decreto n.º 24.776, de 14-07-1934, Lei n.º 2.083, de 21-11-1953 e Lei n.º 5.250, de 11-02-1967.

O Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei n.º 4.117, de 27-08-1962), da mesma forma assegurou o Direito de Resposta através da Radiodifusão, isto é, por emissora de rádio ou televisão (arts. 89 e 99).

O nosso legislador foi muito prudente, pois condicionou, já na Lei 4.743, o Direito de Resposta aos casos concretos, em que ficassem patentes “as ofensas diretas ou referências de fato inverídico ou errôneo, que possam afetar a sua reputação e boa fama”. O art. 16 da referida lei dizia expressamente: “Os gerentes de um jornal ou de qualquer publicação periódica são obrigados a inserir, dentro de três dias, contados do recebimento, a resposta de toda pessoa, natural ou jurídica, que for atingida em publicação do mesmo jornal ou periódico por ofensas diretas ou referências de fato inverídico ou errôneo, que possa afetar a sua reputação ou boa fama”.

Em seguida, o Decreto n.º 24.776, de 14-07-1934, manteve o instituto nos arts. 35 e seguintes: “Toda pessoa, natural ou jurídica, que for atingida em sua reputação e boa fama, por publicação feita em jornal ou periódico, contendo ofensas ou referências de fato inverídico ou errôneo, tem o direito de exigir do respectivo gerente que retifique a aludida publicação” (art. 35).

Já a Lei n.º 2.083, de 12-11-1953, foi mais sucinta no seu art. 17: “É assegurado o Direito de Resposta a quem for acusado em jornal ou periódico”.

A atual Lei da Informação, Lei n.º 5.250, de 09-02-1967, foi mais precisa do que as anteriores e fez incluir, também, a possibilidade de

resposta por radiodifusão e por agências de notícias, como se vê no art. 29: "Toda pessoa, natural ou jurídica, órgão ou entidade pública, que for acusado ou ofendido, em publicação feita em jornal ou periódico, ou em transmissão de radiodifusão, ou a cujo respeito os meios de informação e divulgação veicularem fato inverídico ou errôneo, tem direito a resposta ou retificação".

2. RESPOSTA E RETIFICAÇÃO

A maioria das legislações que adotam o Direito de Resposta não fazem distinção entre os dois vocábulos, empregam-nos como sinônimos. A palavra Resposta, todavia, é usada preferencialmente para designar, ao mesmo tempo, o direito dos funcionários e dos particulares.

Apesar das diferenças entre o exercício desse direito pelos depositários de autoridade pública e pelos particulares, nada impede a adoção da RESPOSTA como uma palavra capaz de englobar os dois conceitos, mesmo como ponto de partida para a harmonia das legislações nacionais em vista de uma futura legislação internacional de resposta.

Resposta e Retificação são institutos que hoje se confundem, pois logram obter o mesmo fim, só dizem respeito às notícias errôneas, inverídicas, distorcidas que, direta ou indiretamente, atingem a pessoa física ou jurídica na sua honra, boa fama, respeitabilidade, conceito.

3. NATUREZA JURÍDICA DO DIREITO DE RESPOSTA

Feito o breve histórico do aparecimento dessa nova figura jurídica, vamos analisar a sua natureza. Os doutrinadores pátrios e estrangeiros vêem o Direito de Resposta como sendo uma manifestação equivalente à legítima defesa, um vestígio da justiça privada.

Muito embora seja um meio de defesa eficaz e prático, sobretudo pronto, não vislumbramos aceitabilidade nessas concepções admitidoras de como aceitar uma forma de legítima defesa. Seria admitirmos justiça pelas próprias mãos. E, "não há como se falar em justiça pelas próprias mãos quando a reação do agente se encontra condicionada ou à aceitação do responsável pelo órgão de informação no qual se inserirá a resposta, ou à determinação do juiz que a mandará inserir".

Não há, assim, como falar-se em legítima defesa.

Segundo o Código Penal, para que exista legítima defesa são necessários os seguintes requisitos: a) agressão injusta, atual ou iminente; b) um direito do agredido próprio ou de outrem, atacado ou posto em perigo pela agressão; c) a repulsa com os meios necessários; d) uso moderado de tais meios.

Daí, surge a indagação: Qual a natureza jurídica do Direito de Resposta, em não sendo o seu fundamento a legítima defesa?

“A natureza jurídica do Direito de Resposta não se explica por comparação com nenhum outro instituto jurídico existente ou pretérito. O Direito de Resposta é um instituto de natureza *sui generis*”.

Antonio Fernando Costella, ilustre jurista, acrescenta: “O Direito de Resposta é um instituto típico de um novo ramo de Direito, um ramo nascente: o Direito de Comunicação”.

CAPÍTULO III

LEGISLAÇÃO

‘DO DIREITO DE RESPOSTA

Art. 29 — Toda pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade pública, que for acusado ou ofendido em publicação feita em jornal ou periódico, ou em transmissão de radiodifusão, ou a cujo respeito os meios de informação e divulgação veicularem fato inverídico ou errôneo, tem direito à resposta ou retificação.

§ 1.º — A resposta ou retificação pode ser formulada:

- a) pela própria pessoa ou seu representante legal;
- b) pelo cônjuge, ascendentes, descendentes e irmão, se o atingido está ausente do País, se a divulgação é contra pessoa morta, ou se a pessoa visada faleceu depois da ofensa recebida, mas antes de decorrido o prazo de decadência do direito de resposta.

§ 2.º — A resposta ou retificação deve ser formulada por escrito, dentro do prazo de 60 (sessenta) dias da data da publicação ou transmissão, sob pena de decadência do direito.

§ 3.º — Extingue-se, ainda, o direito de resposta com o exercício de ação penal ou civil contra o jornal, periódico, emissora ou agência de notícias, com fundamento na publicação ou transmissão incriminada.

Art. 30 — O direito de resposta consiste:

- I — Na publicação da resposta ou retificação do ofendido, no mesmo jornal ou periódico, no mesmo lugar, em caracteres tipográficos idênticos ao escrito que lhe deu causa, e em edição e dia normais;

- II — na transmissão da resposta ou retificação escrita do ofendido, na mesma emissora e no mesmo programa e horário em que foi divulgada a transmissão que lhe deu causa; ou
- III — a transmissão da resposta ou da retificação do ofendido, pela agência de notícias, a todos os meios de informação e divulgação a que foi transmitida a notícia que lhe deu causa.

§ 1.º — A resposta ou pedido de retificação deve:

- a) no caso de jornal ou periódico, ter dimensão igual à do escrito incriminado, garantido o mínimo de 100 (cem) linhas;
- b) no caso de transmissão por radiodifusão, ocupar tempo igual ao da transmissão incriminada, podendo durar no mínimo um minuto, ainda que aquela tenha sido menor;
- c) no caso de agência de notícias, ter dimensão igual à da notícia incriminada.

§ 2.º — Os limites referidos no parágrafo anterior prevalecerão para cada resposta ou retificação em separado, não podendo ser acumulados.

§ 3.º — No caso de jornal, periódico ou agência de notícias, a resposta ou retificação será publicada ou transmitida gratuitamente, cabendo o custo da resposta ao ofensor ou ao ofendido, conforme decisão do Poder Judiciário, se o responsável não é diretor ou redator-chefe do jornal, nem com ele tenha contrato de trabalho ou se não é gerente ou proprietário da agência de notícias nem com ela, igualmente, mantenha relação de emprego.

§ 4.º — Nas transmissões por radiodifusão, se o responsável pela transmissão incriminada não é o diretor ou proprietário da empresa permissionária, nem com esta tem contrato de trabalho, de publicidade ou de produção de programa, o custo da resposta cabe ao ofensor ou ao ofendido, conforme decisão do Poder Judiciário.

§ 5.º — Nos casos previstos nos §§ 3.º e 4.º, as empresas têm ação executiva para haver o custo de publicação ou transmissão da resposta daquele que é julgado responsável.

§ 6.º — Ainda que a responsabilidade de ofensa seja de terceiros, a empresa perde o direito de reembolso, referido no § 5.º, se não transmite a resposta nos prazos fixados no art. 31.

§ 7.º — Os limites máximos da resposta ou retificação, referidos no art. 1.º, podem ser ultrapassados até o dobro, desde que o ofendido pague o preço da parte excedente às tarifas normais cobradas pela empresa que explora o meio de informação ou divulgação.

§ 8.º — A publicação ou transmissão da resposta ou retificação, juntamente com comentários em caráter de réplica, assegura ao ofendido direito à nova resposta.

Art. 31 — O pedido de resposta ou retificação deve ser atendido:

- I — dentro de vinte e quatro horas, pelo jornal, emissora de radiodifusão ou agência de notícias;
- II — no primeiro número impresso, no caso de periódico que não seja diário.

§ 1.º — No caso de emissora de radiodifusão, se o programa em que foi feita a transmissão incriminada não é diário, a emissora respeitará a exigência de publicação no mesmo programa, se constar do pedido resposta de retificação e fará transmissão no primeiro programa após o recebimento do pedido.

§ 2.º — Se, de acordo com o art. 30, §§ 3.º e 4.º, a empresa é a responsável pelo custo da resposta, pode condicionar a publicação ou transmissão à prova de que o ofendido a requereu em juízo, constando desta prova os prazos referidos no inciso I e no § 1.º.

Art. 32 — Se o pedido de resposta ou retificação não for atendido nos prazos referidos no art. 31, o ofendido poderá reclamar judicialmente a sua publicação ou transmissão.

§ 1.º — Para esse fim, apresentará um exemplar do escrito incriminado, bem como o texto da resposta ou retificação, em duas vias datilografadas, requerendo ao juiz criminal que ordene ao responsável pelo meio de informação e divulgação a publicação ou transmissão, nos prazos do art. 31.

§ 2.º — Tratando-se de emissora de radiodifusão, o ofendido poderá, outrossim, reclamar judicialmente

o direito de fazer a retificação ou dar a resposta pessoalmente, dentro de vinte e quatro horas, contadas da intimação judicial.

§ 3.º — Recebido o pedido de resposta ou retificação, o juiz, dentro de vinte e quatro horas, mandará citar o responsável pela empresa que explora meio de informação e divulgação para que, em igual prazo, diga as razões por que não o publicou ou transmitiu.

§ 4.º — Nas vinte e quatro horas seguintes, o juiz proferirá a sua decisão, tenha o responsável atendido ou não à intimação.

§ 5.º — A ordem judicial de publicação ou transmissão será feita sob pena de multa, que poderá ser aumentada pelo juiz até o dobro:

- a) de Cr\$ 10,00 (dez cruzeiros) por dia de publicação, nos casos de jornal e agências de notícias, e no de emissora de radiodifusão, se o programa for diário;
- b) equivalente a Cr\$ 10,00 (dez cruzeiros) por dia de intervalo entre as edições ou programas, no caso de impresso ou programas não diário.

§ 6.º — Tratando-se de emissora de radiodifusão, a sentença do juiz decidirá do responsável pelo custo da transmissão e fixará o preço desta.

§ 7.º — Da decisão proferida pelo juiz caberá apelação sem efeito suspensivo.

§ 8.º — A recusa ou demora de publicação de resposta, quando couber, constitui crime autônomo e sujeita o responsável ao dobro da pena cominada à infração.

§ 9.º — A resposta cuja divulgação não houver obedecido ao disposto nesta lei é considerada inexistente.

Art. 33 — Reformada a decisão do juiz em instância superior, a empresa que tiver cumprido a ordem judicial de publicação ou transmissão da resposta ou retificação terá ação executiva para haver do autor da resposta o custo de sua publicação, de acordo com a tabela de preços para os seus serviços de divulgação.

Art. 34 — Será negada a publicação ou transmissão da resposta ou retificação:

- I — quando não tiver relação com os fatos referidos na publicação ou transmissão a que pretende responder;

- II — quando contiver expressões caluniosas, difamatórias ou injuriosas sobre o jornal, periódico, emissora ou agência de notícias em que houve a publicação ou transmissão que lhe deu motivo, assim como sobre os seus responsáveis ou terceiros;
- III — quando versar sobre atos ou publicações oficiais, exceto se a retificação partir de autoridade pública;
- IV — quando se referir a terceiros, em condições que criem para estes igual direito de resposta;
- V — quando tiver por objeto crítica literária, artística, científica ou desportiva, salvo se esta contiver calúnia, difamação ou injúria.

Art. 35 — A publicação ou transmissão da resposta ou pedido de retificação não prejudicará as ações do ofendido para promover a responsabilidade penal e civil.

Art. 36 — A resposta do acusado ou ofendido será também transcrita ou divulgada em pelo menos um dos jornais, periódicos ou veículos de radiodifusão que houverem divulgado a publicação motivadora, preferentemente o de maior circulação ou expressão. Nesta hipótese, a despesa correrá por conta do órgão responsável pela publicação original, cobrável por via executiva.

CAPÍTULO IV

COMENTÁRIOS E EXEGESE

Passemos, agora, à análise dos artigos da Lei n.º 5.250/67, no tocante ao Direito de Resposta. Pela redação do dispositivo legal, percebemos que se trata, nada mais nada menos, da própria definição do Direito de Resposta. Por outro lado, o art. 29, implicitamente, nos mostra que o Direito de Resposta deflui da própria liberdade de imprensa em nome da qual os órgãos de divulgação devem dar espaço para qualquer cidadão manifestar-se e, por conseguinte, devem abrir espaço para aquele que se considerar ofendido com a veiculação da informação, respondê-la ou retificá-la. Constitui-se, ainda, numa instituição de incomensurável importância, pois trata-se de um meio eficaz de se combater a difusão de notícias falsas, que nada mais são do que um abuso contra a liberdade de expressão. Pode, também, o Direito de Resposta constituir-se num meio de defesa de terceiros interessados envolvidos.

No caso do Direito de Resposta, como sabemos, o bem lesado não é um bem material, mas um bem moral, que para muitas pessoas é de valor bem maior. Há, assim, um bem lesado e um prejuízo moral que se pode, também, avaliar em bem material, para o caso de ressarcimento do dano.

O elemento essencial do Direito de Resposta é, exatamente, a publicação ou divulgação do texto resposta, pois se isto ocorrer, não há nenhum direito a ser exercido, já que sua eficácia depende da publicidade mediata do texto, capaz de ser lido ou visto pelas mesmas pessoas, juntamente com a devida reparação dos danos morais sofridos pela vítima.

Se, por acaso, o jornalista responde uma injúria com a publicação de outra, várias legislações reconhecem a retorsão. Entretanto, a nossa legislação não a admite.

O Direito de Resposta traz no seu bojo o direito de retificação; assim, esse último nada mais é do que uma espécie daquele, embora, muitas vezes, apresente características diversas.

A retificação pode ser definida como uma modificação trazida ulteriormente à notícia posteriormente reconhecida como errônea.

O Direito de Resposta consolida a harmonia social e torna possível a existência de reais condições para a paz, pois somente ele poderá valorar a verdade nos limites do interesse social e do bem comum.

Quanto ao Direito de Resposta, podemos destacar três grupos principais: um constituído dos países que não possuem nem o Direito de Resposta, nem o Direito de Retificação; outro constituído de países que têm o Direito de Resposta nos dois sentidos e, ainda, um terceiro grupo constituído de países nos quais existem a retificação e a resposta.

Da mesma forma em que é necessário assegurar o Direito de Resposta, é, também, fundamental impedir os abusos de seu exercício, pois é óbvio que qualquer espécie de abuso constitui-se em sério risco ou prejuízos à liberdade de expressão. Portanto, o Direito de Resposta deve ser orientado segundo os limites legais, a fim de evitar o abuso de seu exercício.

É importante ressaltar, ainda, que o art. 29, "caput", impõe que, para que o lesado possa usufruir do Direito de Resposta, necessita que haja uma acusação ou ofensa, ou mesmo que tenha sido objeto de publicação ou emissão inverídica ou errônea. Portanto, a simples menção não cria o direito de responder.

Em nossa legislação, os termos Direito de Resposta e Direito de Retificação são empregados como sinônimos, pois o texto, nos dois primeiros parágrafos, começa: "A resposta ou a retificação". No § 3.º, apesar do texto legal mencionar apenas o termo resposta, porém, reafirma a disposição de englobar os dois conceitos em uma só expressão.

O Direito de Resposta decai se não for exercido tempestivamente, ou seja, não for exercido dentro do prazo fixado por lei. Assim, opera-se a

caducidade desse direito se o pedido de resposta não for formulado no prazo de sessenta dias, contados a partir da publicação ou da transmissão (art. 29 e § 2.º).

A responsabilidade de publicação é do diretor do órgão e, portanto, será dele a obrigação de inserir a resposta no jornal em que saiu o texto retificando (Tribunal de Alçada Civil de São Paulo — Apelação Criminal n.º 29.352).

Estando o meio de comunicação sendo processado civil ou criminalmente, não terá a obrigação de publicar a resposta do ofendido se determinado processo for motivado pela publicação ou transmissão incriminada. O direito do ofendido extingue-se (art. 29 § 3.º).

O § 1.º, em suas alíneas “a” e “b”, dispõe sobre as pessoas que possuem legitimidade e interesse de pleitear a resposta contra o órgão de divulgação que deu publicidade ao fato calunioso, difamatório ou injurioso.

O art. 30 regula a publicação e a transmissão da resposta pelo jornal ou periódico, pela emissora e pela agência de notícias, dispondo o § 1.º acerca de sua dimensão e tempo.

Salvaguardando-se o direito do ofendido, trata-se, entretanto, de limitá-lo, impedindo, assim, a astúcia de alguns que se valeriam da oportunidade para outros fins. Faculta-se que os limites sejam excedidos até o dobro, desde que o ofendido pague o preço da parte excedente.

Nos diários e outros periódicos, a publicação deve ser feita no mesmo veículo, no mesmo lugar, em caracteres tipográficos idênticos ao escrito que lhe deu causa e em edição e dias normais.

Isto ocorre para que nenhuma das partes envolvidas se beneficie da publicação. O querelante, por exemplo, poderia ser beneficiado se sua resposta fosse publicada em lugar da maior evidência do que o lugar da primeira publicação, ou se a publicação saísse de forma mais destacada, ou, ainda, se as letras possuíssem uma tonalidade mais viva, possibilitando, assim, uma maior notoriedade.

Embora o texto brasileiro não trate da fotografia, nada impede que ela seja considerada tendo em vista a expressão... “caracteres tipográficos idênticos...”

Assim, nada impede que o ofendido responda a um texto desonroso, por uma outra fotografia ou por um texto escrito.

Os tribunais brasileiros estão reconhecendo o direito do ofendido de fazer publicar fotografias ao lado do texto da resposta, mesmo que a publicação original não estivesse acompanhada de fotos.

A resposta, portanto, dá ao ouvinte, leitor ou espectador, comparando o texto original com a resposta, a oportunidade de julgar os fatos, concordando, assim, com as alegações que considerarem serem as verdadeiras.

Nos incisos II e III, estão referidos os casos de Direito de Resposta nas emissoras e nas agências de notícias. Adotando o Direito de Resposta

na radiodifusão sonora e visual, a lei brasileira se coloca entre as legislações mais adiantadas do mundo.

O inciso II do art. 30, da Lei de Imprensa, cuida de resposta através do rádio e da televisão.

Os problemas, aqui, se colocam da mesma maneira que na imprensa, pois é preciso se fixar o horário em que será dada a resposta, e fixar os minutos que ela deverá durar.

No tocante às agências de informações, a resposta deverá ser proporcional ao número de páginas ou de palavras contidas na notícia, no artigo ou na reportagem que a provocou. O cartaz também é uma maneira de agredir a moral de alguém, mas, apesar de serem raras as ofensas por tal veículo de comunicação, é possível a ocorrência de injúrias, calúnias ou difamações, principalmente quando há algum objetivo de fundo político. Atualmente, durante as eleições para a chefia do Executivo Municipal, o então candidato do PTB, Sr. Jânio da Silva Quadros, foi atingido pela veiculação de cartazes desonrosos contra a sua pessoa.

Porém, neste caso, o ofendido não responderá com outros cartazes, objetivando atingir o agressor, mas realizar a apreensão preliminar do mesmo num processo criminal.

Em geral, a resposta deve ter a extensão do escrito incriminado, porém, certas legislações, inclusive a brasileira, admitem que esse limite seja ultrapassado desde que o interessado pague o excedente. É o que diz o § 7.º do art. 30, da Lei de Imprensa.

Para se pleitear a resposta através do rádio, da televisão e das agências de informação, o prazo é de sessenta dias contados a partir do dia da emissão ou da publicação.

Algumas notícias das agências de informação são enviadas para as emissoras de rádio e televisão e aos jornais. Por isso mesmo, é que o art. 29, § 2.º da Lei de Imprensa, faz referências, além da emissão, à publicação.

Neste caso, o Direito de Resposta nasce no momento da emissão ou da publicação e não da sua preparação e distribuição.

A emissão ou a publicação constitui-se em elemento indispensável à existência do Direito de Resposta em todos os meios de comunicação.

O § 3.º do art. 30 e a alínea "c" do § 1.º do mesmo artigo cuidam das agências de notícias, exigindo que o texto da resposta deva ter dimensão igual à da notícia incriminada.

Aqui, a resposta às notícias distribuídas por uma agência de informação deverá ter o mesmo tamanho do texto que a provocou, mas as despesas serão de responsabilidade da agência, ou, no caso de uma decisão favorável à empresa, as despesas serão de responsabilidade do querelante, desde que já feita a publicação do texto de resposta.

Todos os jornais, rádios, televisões que transmitirem o texto distribuído pela agência de informação, serão obrigados a divulgar a resposta e as agências serão obrigadas a empregar todos os meios de divulgação que difundiram o texto incriminado.

No entanto, examinando, ainda, os parágrafos e alíneas do inciso III do art. 30, deve-se fazer uma referência ao problema do limite da resposta no rádio e televisão. No jornal, a lei garante o mínimo de cem linhas, mesmo que o texto incriminado seja menor; na transmissão assegura o mínimo de um minuto, mesmo que a transmissão abusiva tenha ocupado menos tempo.

A nossa lei assegura a proporcionalidade dos meios e dos recursos indispensáveis a que a resposta corresponda às necessidades de um efetivo esclarecimento ou retificação. Duas hipóteses são levantadas nos §§ 3.º, 4.º, 5.º e 6.º do inciso III do art. 30: a publicação ou transmissão é feita por terceiro que não tem qualquer relação de emprego, de propriedade de concessão ou de responsabilidade da empresa ou, ao contrário, na segunda hipótese, de alguém que tem essa responsabilidade ou uma relação qualquer de emprego.

É necessário destacar que, entre os que têm relação empregatícia, diretiva ou de responsabilidade, inclusive intelectual, com a empresa de rádio e televisão, o § 4.º do inciso III do art. 30 inclui os que têm com a firma contrato de publicidade ou de produção de programa.

O § 8.º, por sua vez, cria para o ofendido um novo Direito de Resposta, quando a publicação ou transmissão da mesma tenha sido acompanhada de "comentários em caráter de réplica".

O art. 31 cuida do pedido amigável da publicação, transmissão ou distribuição da resposta retificada, porém, tal redação é tão confusa que o § 1.º do inciso II impõe uma correção legislativa ou uma orientação jurisprudencial. O texto do referido parágrafo, portanto, não possui sentido lógico e muito menos uma justificativa jurídica.

O art. 31 fixa o prazo de vinte e quatro horas para o atendimento do pedido de resposta, qualquer que seja o meio de divulgação.

O § 2.º do inciso II dispõe que, se a empresa for considerada responsável pelo custo da resposta, embora o autor de publicação ou emissão abusiva não tenha com ela qualquer relação de emprego, direção ou propriedade (§§ 3.º e 4.º do inciso II do art. 30), pode ela condicionar a publicação ou transmissão à prova de que o ofendido a requereu em juízo, contando-se desta prova os prazos de vinte e quatro horas em jornal, emissora de rádio, de televisão ou agência de notícias, ou, se o programa não é diário, a divulgação do mesmo programa, se o pedido de resposta assim o exigir.

Art. 32 — Esse artigo concede ao ultrajado a reclamação judicial, ao mesmo tempo em que traça o rito desse pedido.

Entretanto, da análise deste artigo concluímos que o ofendido deve fazer uma solicitação direta ao meio de comunicação à publicação, emissão ou distribuição da resposta respectiva. Assim, somente se o pedido for atendido imediatamente é que ele terá o direito de pleitear a divulgação do texto judicialmente, pois, se não houve requerimento perante a empresa de informação à divulgação da resposta, a ação judicial será considerada nula.

O interessado será obrigado a — juntamente com a petição inicial — apresentar o exemplar do jornal contendo o artigo incriminado, ou a descrição da transmissão incriminada (§ 1.º do art. 32), bem como o texto da resposta retificada em duas vias datilografadas, a fim de que uma delas fique anexada ao processo e a outra acompanhe o mandado judicial que será entregue ao responsável, através do oficial de justiça.

A Lei de Imprensa distingue os prazos no que se refere ao jornal e aos outros periódicos.

O direito de responder pessoalmente através do rádio ou da televisão está assegurado pelo § 2.º do art. 32.

As razões para recusar um texto de resposta nos novos meios de informação são, praticamente, as mesmas que na imprensa, mas as consequências civis e criminais desta recusa diferem das várias legislações específicas dos países que regulamentaram seu exercício.

Os prazos do art. 32 são rápidos para que a resposta possa atingir seu objetivo, ou seja, alcance, praticamente, os mesmos leitores, ouvintes ou espectadores de uma divulgação abusiva. Por isso, a citação do responsável da empresa será de vinte e quatro horas contadas a partir do recebimento do inicial.

Essa citação em vinte e quatro horas visa a compelir o responsável pela empresa a divulgar o texto também em vinte e quatro horas, no mesmo prazo, e indicar as razões pelas quais não o publicou ou transmitiu.

Esgotado o prazo de vinte e quatro horas, o juiz profere a decisão, tenha sido feita ou não a divulgação. Se a divulgação não é feita havendo a sentença que determina a publicação ou transmissão, é imposta à empresa multa (art. 32, § 5.º, alínea “a”) por dia de atraso. Se a divulgação é feita, o juiz não pode considerá-la atendida sem ouvir o ofendido.

O § 6.º obriga o juiz, em caso de resposta pelo rádio ou televisão, a declarar na sentença quem é o responsável pelo custo da transmissão e quanto importa este custo. Essa decisão do juiz pode ser reformada numa eventual apelação. Entretanto, a sentença é executada provisoriamente, mesmo com a interposição de referido recurso, pois não tem efeito suspensivo (§ 7.º, art. 32). Portanto, a apelação é recebida pelo juízo “ad quem” apenas em seu efetivo devolutivo.

Caso seja reformada a decisão judicial, como a resposta já foi publicada ou transmitida, a única sanção é da empresa, que cumpriu a ordem judicial. Assim, terá ação executiva para quem pediu a publicação ou transmissão as despesas destas (art. 33).

Pode, é certo, o responsável negar-se à publicação ou difusão da resposta, consoante o art. 34, porque ela não tem relação com os fatos da publicação, ora por conter expressões ofensivas ao divulgador, ora por se referir a terceiro, criando para este também o Direito de Resposta e, ora, finalmente, em outras hipóteses do art. 34 citado.

A publicação ou transmissão compulsórias ou determinadas judicialmente não impedem as ações penal e civil do ofendido, já que a resposta contém apenas explicações e elucidações que não lhe tiram o direito de processar o ofensor (art. 39).

Há, aparentemente, uma contradição entre os arts. 35 e 29, § 3.º, pois, enquanto aquele dispõe que a divulgação da resposta não prejudica as ações penais e civis, este declara que se extingue o Direito de Resposta com o exercício da ação penal ou civil contra o órgão de informação.

Esta contradição, como dissemos, é apenas aparente; apesar das disposições serem lógicas, o fato de uma resposta ter sido divulgada não cria qualquer impedimento à propositura das ações penal e civil, exceto se o ofendido iniciar primeiro a ação penal ou civil. Aqui, extinguir-se-á o seu Direito de Resposta.

A redação do art. 36 não é suficientemente clara, pois, dá a impressão que se trata de publicação ou transmissão feita com base em outra.

Assim, o dispositivo é simplesmente contraditório, pois nada justifica que um texto transmitido ou publicado através de vários veículos seja retificado apenas por "um dos jornais, periódicos ou veículos de radiodifusão que houverem divulgado a publicação motivadora". Não se estaria, portanto, assegurando a proporcionalidade dos meios de defesa, nem as mesmas condições e nem os próprios veículos que difundiram o texto abusivo.

O que parece ter ocorrido é um equívoco na redação final da lei, pois o art. 36 se ajustaria perfeitamente bem no capítulo referente à responsabilidade penal, e não no que trata do Direito de Resposta.

CONCLUSÃO

A pergunta que se apresenta, após a análise do instituto do Direito de Resposta, é: deve a Polícia Militar exercê-lo?

A Corporação não dispõe do item orçamentário para a publicação, divulgação ou transmissão de matéria paga através de periódicos ou de radiodifusão. O ideal do bom relacionamento, com os profissionais e com as empresas jornalísticas, nem sempre é alcançado. Em diversas oportunidades ocorreram notícias falsas, deturpadas e truncadas em que não se conseguiu, com o mesmo destaque, levar à opinião pública o esclarecimento das suas incorreções.

Às vezes, o caminho é um processo criminal ao jornalista ou ao editor responsável, que nem sempre alcança o objetivo desejado, que é a preservação da imagem da Polícia Militar e não qualquer reparação moral ou civil. Alguns jornalistas, exceção é verdade, se vangloriam de terem sido processados e citam tais processos como se fossem parte integrante do seu "Curriculum Vitae".

A ética profissional daqueles que exercem talvez a mais importante das profissões na sociedade — o jornalismo — nem sempre é respeitada. Não raro, os valores sociais são invertidos, explorando-se o lado sensacionalista da informação.

É bem verdade que a Polícia Militar precisa evoluir muito no atendimento à comunidade, e a eficiência, eficácia e efetividade devem ser preocupações constantes da instituição.

O Cel. Celso Feliciano de Oliveira, em sua monografia "Assuntos Cíveis no Contexto Policial Militar", CSP/84, com muita felicidade conclui afirmando que Relações Públicas é SABER FAZER E FAZER SABER e, ainda, que o trabalho da 5EM e dos P5 corresponde a dez por cento do processo, onde noventa por cento são de responsabilidade da Corporação como um todo.

O Projeto Rádio Patrulhamento Padrão, que certamente reformulará e revolucionará a Corporação, talvez seja o caminho para atingirmos as necessidades reclamadas pela sociedade em termos de segurança.

Não atingiremos nosso objetivo de atender às necessidades sociais sem uma perfeita integração de todos os organismos vivos da sociedade. A participação dos veículos de comunicação nesse contexto é fundamental.

As críticas duras e mordazes, porém verdadeiras e sérias, deverão ser assumidas pela Polícia Militar, que deve corrigir comportamentos e procedimentos. Todavia, notícias truneadas, deturpadas, falsas deverão ser respondidas de imediato.

O Direito de Resposta permite que a Corporação responda ao periódico, ao rádio ou à televisão, GRATUITAMENTE, no mesmo local ou horário da notícia original, com o mesmo destaque. Tem a instituição garantido por lei o espaço mínimo de cem linhas (mesma diagramação da notícia original) ou um minuto no rádio ou televisão, no mesmo programa, no mesmo horário, ou no mesmo segmento.

Sabemos que existem leitores, ouvintes e telespectadores específicos. Pessoas que só lêem uma coluna ou seção do periódico ou só vêem determinados programas. Daí porque o exercício do Direito de Resposta, quando solicitado à empresa jornalística, deve ser exigido no mesmo local ou horário, com o destaque dado à notícia base.

Sim! Devemos exercer o Direito de Resposta!

A nossa proposta é a utilização do Direito de Resposta extrajudicial, ou seja, a solicitação da publicação, divulgação ou transmissão é dirigida à empresa jornalística diretamente. Tal pedido deve ser encaminhado ao

editor ou redator-chefe dentro do prazo estipulado pela Lei n.º 5.250/67, que é de sessenta dias a contar da publicação ou divulgação da notícia, e em termos que se restrinja apenas à resposta sem comentários paralelos. Deve ser sintética e objetiva a resposta.

Segundo a lei, a resposta deve ser publicada no próximo número editado, ou no próximo programa. A resposta deve ter a mesma velocidade da notícia original para que reflita pela informação. Na publicação da resposta, não deve haver mudança do original, não pode haver alterações dos caracteres tipográficos originais, grifos, asteriscos ou comentários de rodapé (§ 8.º do art. 30).

A alteração de qualquer característica do texto original a ser publicado ou transmitido dá um novo Direito de Resposta (§ 9.º do art. 32).

O texto resposta não pode ser publicado em outra página ou seção, sob pena de gerar um novo exercício do Direito de Resposta ao ofendido.

As empresas jornalísticas, para tentar burlar o cumprimento desse instituto, criaram as seções de "Cartas ao Leitor", "Diálogo com o Leitor", etc. Todavia, é bom ressaltar que tal publicação ou transmissão não cumpre o dispositivo da Lei da Informação. Trata-se de outro local, outro programa, com leitores e públicos diferentes dos alcançados pela notícia original.

O exercício do Direito de Resposta via judicial é mais drástico e representa, na realidade, uma ação judicial contra a empresa jornalística. Não é esse o objetivo da Polícia Militar. Já frisamos que o relacionamento precisa ser otimizado de ambas as partes. O que se deseja é a publicação da verdade ou a correção de eventuais notícias falsas, truncadas ou deturpadas. Até mesmo eventuais crimes contra a honra poderão ser evitados se houver a retificação ou retratação. Errar é humano.

As vezes não há necessidade do pedido ser feito por escrito. O Comandante ou o próprio Oficial-Chefe da 5EM, dependendo, é claro, do seu relacionamento, pode solicitar a retificação da notícia.

Sugerimos que a elaboração do texto resposta seja a nível do Comando da Corporação (GTE — Grupo de Trabalho Especial) ou por delegação ao CPM, CPI, com acompanhamento pela Consultoria Jurídica e Chefia da 5EM. Os procedimentos devem ser agilizados para que o prazo previsto pela lei (sessenta dias) no máximo, seja cumprido. O ideal seria que fosse publicado na edição seguinte.

No rádio ou televisão, o exercício do Direito de Resposta pode ser exercido com o comparecimento, no programa, do Comandante ou Oficial por ele designado. Entendo que não deve ser dada uma entrevista, mas sim, a leitura do "press release" diante das câmaras ou dos microfones. Comentários sobre tal leitura, feitos pelo rádio ou TV, darão um novo Direito de Resposta.

Caso a empresa jornalística se omita ou se negue a publicar a resposta, não nos resta outro caminho senão as providências judiciais, ou

seja, o exercício do Direito de Resposta via judicial ou a notificação judicial, para que a empresa jornalística publique em quarenta e oito horas o texto resposta. Este procedimento envolveria a tramitação junto à SSP e Procuradoria Geral do Estado.

Na eventualidade de ação judicial, segundo o disposto no § 3.º do art. 29, da Lei de Informação, o Direito de Resposta se extingue, pois se transferiu a decisão ao Poder Judiciário. Portanto, se o Comando entender processar o jornalista, está transferindo para o Poder Judiciário a decisão do que vai ser publicado ou eventual absolvição ou condenação.

BIBLIOGRAFIA

- ANGRAS, Monique. Opinião pública. Editora Vozes, 1970.
- BARBOSA, Rui. A imprensa e o dever da verdade. São Salvador-BA, 1929.
- BIOLLEY, Gérard. Droit de reponse en matière de presse. Paris, Libre Générale de Droit e Jurisprudence, 1963.
- BRAJNOVIC, Luka. Deontologia periodística. Ediciones Universidades de Navarra, Pamplona, 1978, 2.ª edición.
- COSTELLA, Antônio Fernando. Direito da comunicação. Revista dos Tribunais, 1976.
- ERBOLATO, Mario. Deontologia da comunicação social. Editora Vozes, 1982.
- HUNGRIA, Nelson. Comentários ao código penal. Volume 6, Editora Saraiva, 1979.
- MARQUES, José Frederico. Tratado de direito penal. 2.ª ed., 1956, Editora Saraiva.
- MELO, José Marques de. Comunicação social — teoria e pesquisa. Editora Vozes, 1970.
- MIRANDA, Darcy de Arruda. Dos abusos da liberdade de imprensa. Revista dos Tribunais, 1959.
- MIRANDA, Pontes de. Comentários à Constituição de 1967 com a emenda n.º 1 de 1969. 2.ª ed., Editora Saraiva, 1976.
- NOBRE, Freitas. Comentários à lei de informação. Editora Saraiva, 1978.
- . Le droit de reponse et la nouvelle technique de l'Information. França.
- OLIVEIRA, Celso Feliciano. Assuntos civis no contexto policial militar. CSP/II-1984, CAES.
- OLIVEIRA, Juarez de. Lei de imprensa. Editora Saraiva, 1983.
- POYARES, Walter Ramos. Comunicação social e relações públicas. Editora Agir, 1970.
- RODRIGUES, Rogério Costa. A nova lei de imprensa comentada pela imprensa. Revista de Informação Legislativa, 4.º trimestre, 1966.
- RUIZ, João Alvaro. Metodologia científica. Editora Atlas, 1986.
- SANTOS, Reinaldo. Vademecum da comunicação trabalhista. Rio de Janeiro, 1975.

SEGURANÇA PÚBLICA, UM TEMA CONSTITUCIONAL

Major PM Marcos Lucas de Lima ()*

SUMÁRIO

Assunto

1. INTRODUÇÃO

2. DESENVOLVIMENTO

- a. Segurança: Necessidade Fundamental
- b. Estado e Segurança
- c. Visão Constitucional do Tema Segurança Pública
- d. Crise e Insegurança
- e. Segurança Pública: Dever do Estado, Direito do Cidadão

3. CONCLUSÃO

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

BIBLIOGRAFIA

1. INTRODUÇÃO

Os autores repetem, unanimemente, que a sensação de segurança é fundamental ao desenvolvimento da personalidade do homem e ao progresso da sociedade. A expectativa do perigo e a iminência do risco retiram do ser humano toda a possibilidade de ocupar a sua mente com outros pensamentos que não a busca infrene por segurança. Na sociedade moderna, esta necessidade básica não se refere apenas à garantia do direito à vida e à integridade física das pessoas, mas reflete-se também em todos os

* Marcos Lucas de Lima é Major da PMMG, Bacharel em Direito e Sub-Comandante do 1.º Batalhão da Polícia Militar de Minas Gerais.

setores da atividade humana, nas áreas social e econômica, onde o homem deseja realizar-se.

De tal sorte, torna-se importante definir e estudar melhor esse item fundamental das necessidades do homem que vive sob a égide do Estado moderno, senhor de direitos e de deveres, tanto mais que a sociedade brasileira vive atualmente em clima geral de insegurança, que os meios de comunicação se encarregam de disseminar a todo o território nacional.

A instabilidade econômica gerada pela maior dívida externa do continente; a inflação desenfreada que corrói salários e depaupera o poder aquisitivo da moeda; a acidentada transição de um regime autoritário para um regime democrático e a crise político-institucional que acarretou; a crise de autoridade a desestabilizar o sistema de governo; os injustos desvios dos processos de distribuição de rendas, que antepõem bolsões de extrema-pobreza a extremada riqueza; a defasagem da ordem jurídica do País, que não atende aos avanços de uma sociedade moderna; a transformação dos costumes; a corrupção apontada em todos os escalões de governo e a impunidade de quantos a praticam; a criminalidade e a violência atingindo patamares insuportáveis, tudo isto leva a sociedade brasileira a clamar por segurança e a exigir dos órgãos encarregados de garanti-la a máxima eficiência.

Neste clima de profunda sensibilização popular, a eleição da Assembléia Nacional Constituinte não poderia se furtar aos efeitos do sentimento geral, e os debates travados em plenário ressaltam e fazem traduzir os anseios da Nação por segurança. O desenvolvimento da questão faz aflorar o tema "*Segurança Pública*" como dever do Estado e direito inviolável do indivíduo, não se admitindo que os órgãos responsáveis pela sua garantia se descurem de estudar o assunto, promovendo-o à altura das reais necessidades da população que lhes cumpre guardar e proteger.

A Polícia Militar, inserida no contexto do sistema de Segurança Pública, tem-se adiantado na análise de temas afetos a sua área de atuação, buscando a sua própria modernização e melhor prestação de seus serviços. *Todavia, vista como matéria constitucional*, definida como direito individual e dever do Estado, a "*Segurança Pública*" não foi ainda objeto de análise científica, o que aconselha o imediato início do trabalho.

Para tanto, valho-me da oportunidade que me oferece o Curso Superior de Polícia da Polícia Militar de Minas Gerais, em exigência curricular, e proponho-me, no presente trabalho acadêmico, a desenvolver o tema, sem pretender esgotá-lo, mas tão-somente a chamar a atenção sobre ele.

O estudo se realiza com base em bibliografia específica, sendo de se ressaltar que o trabalho de campo, fundado em entrevistas projetadas, tornou-se despidendo pela parca contribuição que trouxe à pesquisa.

2. DESENVOLVIMENTO

a. *Segurança: Necessidade Fundamental*

Uma busca profunda nas motivações que geram os grupamentos humanos, desde os recuados tempos da pré-história, mostrará, sem dúvida, que a necessidade básica de segurança contribui sempre para a aproximação dos homens.

Maslow, em sua "*Uma Teoria da Motivação Humana*", afirma a existência de pelo menos cinco séries de objetivos que podem ser chamados de "*necessidades fundamentais*", destacando: necessidades fisiológicas, de segurança, de amor, de estima e de auto-realização.

"Esses objetivos fundamentais estão relacionados entre si e apresentam-se numa hierarquia de importância ou permanência. Isso significa que o objetivo mais premente monopoliza a consciência e tende automaticamente a organizar a mobilização das diversas faculdades do organismo. As necessidades menos prementes ficam reduzidas ao mínimo, sendo mesmo esquecidas ou negadas. Porém, uma vez que esteja satisfeita uma necessidade, surge a seguinte em importância (mais elevada) para dominar, por sua vez, a vida consciente e servir de centro da organização do comportamento, já que as necessidades satisfeitas não representam motivações ativas." (1)

Na hierarquia que o autor estabelece para as necessidades fundamentais da pessoa humana, figuram em primeiro plano as de caráter fisiológico, e em segundo as que se referem à segurança. Tal disposição não é rígida, podendo o ser humano, se ameaçado, buscar em primeiro e vital movimento a própria segurança, em prejuízo das suas necessidades de alimentação.

"Uma vez que estejam razoavelmente satisfeitas as necessidades fisiológicas, surgem outras a que podemos chamar, de modo geral, necessidades de segurança. Tudo o que dissemos sobre as necessidades fisiológicas aplica-se também, embora em grau menor, a esses desejos. O organismo pode também ser completamente dominado por eles. Eles podem servir como organizadores quase exclusivos do comportamento, arregimentando todas as capacidades do organismo. Podemos, então, descrever o organismo todo como um mecanismo de procura de segurança. Podemos dizer ainda que os receptores e efetores do intelecto e as demais capacidades se tornam, em primeiro lugar, instrumentos na procura de segurança. Mais uma vez, como no caso do homem faminto, descobrimos que o fim dominante determina não somente o ponto de vista e a filosofia atuais do

indivíduo, mas ainda sua filosofia futura. Praticamente tudo parece menos importante do que a segurança (às vezes até as necessidades fisiológicas que, satisfeitas, parecem carecer de importância). Nesse estado — se for suficientemente extremo e crônico — o homem pode ser caracterizado por viver quase exclusivamente para a segurança.” (2)

Vistas as conclusões de Maslow, não seria ilação descabida do pesquisador afirmar que, desde o princípio da humanidade, no ambiente extremamente hostil em que viviam os primeiros seres da espécie, a busca de segurança assoberbava outras necessidades, determinando a formação dos grupos e fazendo do homem o ser social que hoje é.

Conquistada a segurança no convívio com os outros da mesma espécie, libertado dessa premência, pôde o homem usar a sua razão para evoluir e, nesse sentido, buscar a satisfação das outras necessidades que vive a criar.

Torna-se evidente, porém, que, se a sensação de insegurança se instala, a busca primária se reinicia, capaz de frear o próprio desenvolvimento da sociedade.

h. Estado e Segurança

1) Os homens, é certo, vivem necessariamente em sociedade. Da evolução dos agrupamentos humanos primitivos, e após realizarem as necessidades fundamentais, o desejo de bem-estar se exacerba e cria outras necessidades. Para atingir e satisfazer os desideratos novos, a própria sociedade humana, como fruto da razão e inteligência dos indivíduos que a compõem, se organiza em padrões novos e se instrumentaliza. Surge a noção de Estado, e com ela a concepção de poder e governo.

Darcy Azambuja, citando Dabin, ensina que “chegou um momento em que os homens sentiram o desejo, vago e indeterminado, de um bem que ultrapassa o seu bem particular e imediato e que ao mesmo tempo fosse capaz de garanti-lo e promovê-lo. Esse bem é o bem comum ou bem público, e consiste num regime de ordem, de coordenação de esforços e intercooperação organizada.” (3)

Nesta sociedade desenvolvida, o indivíduo se submete à ordem estabelecida e se torna sujeito de direitos e deveres.

No mundo moderno, o indivíduo não se furta à soberania do Estado; em qualquer lugar onde se encontre sempre estará submetido à ordem imposta por um Estado, e, em consequência, obrigado a satisfazer as exigências da sociedade política em prol do bem público. Em contrapartida, comungará desse bem que a todos se destina, feito de paz e de justiça.

No Estado Liberal moderno, fruto da revolução burguesa de 1789 que preponderou sobre o absolutismo e o feudalismo, contrapôs-se ao poder estatal a liberdade e a igualdade dos homens, expressas nos direitos e garantias individuais.

Confirmados esses direitos nas constituições dos povos, cumpre ao Estado respeitá-los e garanti-los.

Fundamentalmente podem assim ser arrolados: Direito à vida, à integridade pessoal, à propriedade, à honra, à segurança, à liberdade e à igualdade.

É bem verdade que o direito à vida, à integridade, à propriedade, e, até mesmo à liberdade, estão implícitos no direito à segurança, e se desdobram no direito à inviolabilidade de domicílio e de correspondência. (4)

Com o Estado Liberal, que fundou a norma constitucional, e em nome da liberdade e da igualdade, estabeleceram-se perante o Estado, os "Direitos Individuais Fundamentais", *retornou-se às origens da sociedade humana para reafirmação do "Direito à Segurança", princípio motivador da dita sociedade.*

Mas a definitiva industrialização, seguida de uma visão nova da economia, e o avassalador desenvolvimento tecnológico verificado em todas as áreas da atividade humana, fizeram evoluir sociedade e Estado, fazendo deste um gigante que a tudo assoberba e de quem tudo depende, e, daquela e de cada um dos indivíduos que a compõem, entidades dependentes, presas da burocracia estatal.

De tal modo se diversificou a área de atuação do Estado moderno, e tão interligadas se acham as suas atividades, que a abordagem do tema "segurança" não pode ser feita perdendo-se de vista a realidade político-econômico-social do momento considerado.

De fato, a necessidade básica de segurança não se faz sentir no homem do último quartel do século XX apenas no que lhe toca o resguardo da vida e da integridade corporal. Interessa-lhe, como membro de uma sociedade capitalista, sentir-se seguro ao realizar aplicações financeiras e ao dispor seus capitais numa empresa, para que não os perca no descontrole da economia; quer o lucro e anseia consumir, sem sobressaltar-se com instabilidades políticas e sociais; quer a paz de espírito e a procura no credo que professa; quer, enfim, a realização plena do bem comum. E cobra-o do governo, expressão do Estado, *a quem compete prover-lho.*

Os desacertos de ordem política, econômica ou social conduzem o cidadão à sensação de insegurança, e se esta se generaliza, à loucura dos regimes totalitários, onde o homem, em prol da segurança procurada, aliena a própria liberdade sem perceber que segurança se confunde com liberdade, e que a negação de um desses bens implica na falta do outro.

2) *Segurança Individual e Segurança do Estado*

Sem o estabelecimento de uma ordem que regule e discipline a vida do homem em sociedade não se pode cogitar de um ambiente seguro, que permita a realização e o desenvolvimento da personalidade dos indivíduos e da própria sociedade.

Incumbe ao Estado, como detentor do poder e da autoridade, promover esta ordem necessária à existência de um ambiente verdadeiramente seguro.

“Em princípio, o Estado é uma garantia da Segurança; e todas as facetas do bem comum (Liberdade, Ordem e Justiça) se resumem numa só — a segurança das vidas, dos bens, das liberdades dos cidadãos. E quando o Estado perde a sua força, como no feudalismo e nos tempos de guerra civil, ou quando ignoramos quem é o rei, então reina a insegurança, pois não sabemos de que lado vem o golpe, quem o vai desferir, quando e como.” (5)

Ora, se o Estado soberanamente forte é fator primordial de segurança, importa sim, ao indivíduo, vê-lo também seguro, seja contra as ameaças externas, seja contra as ameaças internas. A dificuldade do legislador residirá, exatamente, em encontrar o equilíbrio perfeito da ordem instituída para que não ocorra, ao garantir a segurança do Estado, o esmagamento dos direitos indivíduos dos cidadãos, numa relação em que o Estado é sempre o mais forte.

Se ao Estado se permite aniquilar o inimigo externo que lhe move a guerra ou atenta contra a sua soberania e legítimos interesses, nem sempre ser-lhe-á permitido ver, por trás de antagonismos internos a presença de inimigos e contra estes proceder em guerra. Porque tenderá ao uso indiscriminado da força e ao exercício arbitrário do poder, perdendo de vista os princípios democráticos de sua existência e o fim a que se destina, o bem comum, desconhecendo os direitos individuais dos cidadãos e plantando a insegurança no seio da própria sociedade que lhe cabe garantir.

c. *Visão Constitucional do tema Segurança Pública*

Torna-se interessante, agora, examinar a tradição constitucional brasileira no tratamento do tema “Segurança Pública”, e observar, nas constituições de outros países, como se processa a abordagem da questão, e o que se oferece ao indivíduo e à sociedade em favor desse direito.

1) *Constituições do Brasil*

a) *A Constituição Política do Império do Brasil, de 1824. (Outorgada).*

“Art. 9.º — A divisão e harmonia dos poderes políticos é o princípio conservador dos direitos dos cidadãos, e o mais seguro meio de fazer efetivas as garantias que a Constituição oferece.”

“Art. 179 — A inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império.”

b) Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 1891.

“Art. 14 — As forças de terra e mar são instituições nacionais permanentes, destinadas à defesa da Pátria no exterior e à manutenção das leis no interior.”

“Art. 72 — A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

(....)”

“Art. 78 — A especificação das garantias e direitos expressos na Constituição não exclui outras garantias e direitos não enumerados, mas resultantes da forma de governo que ela estabelece e dos princípios que consigna.”

c) Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 1934.

Repete, nos artigos 113 e 114, os mesmos Direitos e Garantias Individuais previstos na Carta de 1891 e mantidos na Emenda Constitucional de 1926.

d) Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937. (outorgada)

“Art. 122 — A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

(....)”

“Art. 123 — A especificação das garantias e direitos acima enumerados não exclui outras garantias e direitos, resultantes da forma de governo e dos princípios consignados na Constituição. O uso desses direitos e garantias terá por limite o bem público, as necessidades da defesa, do bem-estar, da paz e da ordem coletiva, bem como as exigências da segurança da Nação e do Estado em nome dela constituído e organizado nesta Constituição.”

4) Constituição da República do Chile, de 08 de outubro de 1981.

“Art. 19 — A Constituição assegura a todas as pessoas:

1.º — O direito à vida e à integridade física e psíquica da pessoa:

.....

7.º — O direito à liberdade pessoal e à segurança individual.

.....

8.º — O direito a viver em um meio ambiente livre de contaminação. É dever do Estado velar para que este direito não seja afetado e tutelar a preservação da natureza.”

Deve-se observar, na análise do direito “à liberdade pessoal e à segurança individual” descrito no § 7.º, que a vontade constitucional quer resguardar a pessoa das ações arbitrárias e ilegais do próprio Estado, como se vê nas alíneas que explicam o dito direito.

Nesta Constituição chilena, o Capítulo X trata das “Forças Armadas, de Ordem e Segurança Pública”, definindo a formação e atribuições das referidas forças.

As forças de ordem e de Segurança Pública são integradas por Carabineiros e Investigações, e “existem para dar eficácia ao direito, garantir a ordem pública e a Segurança Pública interior, na forma que o determinem suas respectivas leis orgânicas. Os Carabineiros se integrarão, ademais, com as forças armadas na missão de garantir a ordem institucional da República”. (art. 90)

5) Constituição da República Popular da China, (Comunista) de 1982.

“Art. 28 — O Estado mantém a ordem pública, reprime a alta traição e demais atividades contra-revolucionárias, castiga todo ato que prejudique a segurança pública e solape a economia socialista assim como outros atos delituais, sanciona os criminosos e os submete a um processo de reformatão.”

“Art. 29 — As forças armadas da República Popular da China pertencem ao povo. Sua missão é fortalecer a defesa nacional, resistir à agressão, defender a pátria, *proteger o trabalho pacífico do povo*, participar da construção do País e servir com fervor ao povo.”

“Art. 51 — Os cidadãos da República Popular da China, no exercício de suas liberdades e direitos, não devem prejudicar os interesses do Estado, da

sociedade ou da coletividade, nem menoscabar as liberdades e direitos legítimos dos demais cidadãos.”

“Art. 53 — Os cidadãos da República Popular da China devem acatar a Constituição e as leis, guardar os segredos do Estado, proteger os bens públicos, observar a disciplina do trabalho e a ordem pública e respeitar a moral pública.”

Dos artigos transcritos, torna-se interessante revelar que a manutenção da ordem pública e da segurança pública é dever do Estado, e, por conseguinte, direito do cidadão. Mas a este incumbe também, como dever, cumprir as prescrições dos artigos 51 e 53 supra, o que, em síntese, significa contribuir para a manutenção das mesmas ordem e segurança pública.

6) Constituição da República de Cuba, de 1976.

“Art. 57 — A liberdade e inviolabilidade de sua pessoa estão garantidas a todos os que residem no território nacional.

Ninguém pode ser detido senão nos casos, na forma e com as garantias que prescrevem as leis. O detido ou preso é inviolável em sua integridade pessoal.”

7) Constituição Espanhola, de 1978.

“Art. 15 — Todos têm direito à vida e à integridade física e moral, sem que, em nenhum caso, possam ser submetidos à tortura nem a penas ou tratos desumanos ou degradantes. (...)”

“Art. 17 — Toda pessoa tem direito à liberdade e à segurança. Ninguém pode ser privado de sua liberdade, salvo com a observância do estabelecido neste artigo e nos casos e na forma prevista em lei.”

8) Constituição dos Estados Unidos da América, de 1787.

“Emenda II — Sendo necessária à segurança de um Estado livre a existência de uma milícia bem organizada, o direito do povo de possuir e usar armas não poderá ser impedido.”

“Emenda IV — O direito do povo à inviolabilidade de suas pessoas, casas, papéis e haveres contra busca e apreensão arbitrárias não poderá ser infringido. (...)”

“Emenda IX — A enumeração de certos direitos na constituição não poderá ser interpretada como negando ou coibindo outros direitos inerentes ao povo.”

9) Constituição da França, de 1958.

“Art. 34 — Compete aos Parlamentares votar as leis.

A lei estabelece as regras relativas:

Aos direitos cívicos e às garantias fundamentais das liberdades públicas, bem como as relativas às sujeições impostas aos cidadãos nas suas pessoas e nos seus bens pela defesa nacional.”

10) Constituição da República da Guiné-Bissau, de 1984. (Comunista)

“Art. 20 — 1. As Forças Armadas Revolucionárias do povo (FARP), instrumento de libertação nacional ao serviço do povo, são a instituição primordial de defesa da nação. Incumbe-lhes defender a independência, a soberania e a integridade territorial, e colaborar estreitamente com os serviços nacionais específicos na garantia e manutenção da segurança interna e da ordem pública.”

“Art. 31 — 1. Todo cidadão tem direito à vida e à integridade física e moral.”

11) Constituição da República Italiana, de 1948.

“Art. 2.º — A República reconhece e garante os direitos invioláveis do homem, seja como ser individual, seja no seio da sociedade onde desenvolve a sua personalidade, e pelo cumprimento dos deveres inderrogáveis de solidariedade política, económica e social”.

“Art. 3.º — (...) Incumbe à República remover os obstáculos de ordem social e económica que, limitando de fato a liberdade e a igualdade dos cidadãos, impedem o pleno desenvolvimento da pessoa humana e a efetiva participação de todos os trabalhadores na organização política, económica e social do País”.

12) Constituição do Japão, de 1946.

“Art. 11 — O povo não será privado do gozo de nenhum dos direitos fundamentais humanos. Estes direitos fundamentais humanos assegurados ao povo por esta constituição serão concedidos ao povo desta e das futuras gerações como direitos eternos e invioláveis.”

“Art. 12 — A liberdade e os direitos garantidos ao povo por esta constituição serão mantidos pelo esforço constante do povo, o qual se absterá de qualquer

abuso dessas liberdades e direitos e sempre se responsabilizará pela utilização dos mesmos em prol do bem público.”

“Art. 13 — Todos serão respeitados como indivíduos. Seu direito à vida, à liberdade e à procura da felicidade, até o limite em que não interfira com o bem público, receberá a suprema consideração na legislação e em outros assuntos governamentais.”

13) Constituição dos Estados Unidos Mexicanos, de 1917.

“Art. 10 — Os habitantes dos Estados Unidos Mexicanos têm direito a possuir armas em seu domicílio, para sua segurança e legítima defesa, com exceção das proibidas pela lei federal e das reservadas para o uso exclusivo do Exército, Armada, Força Aérea e Guarda Nacional. A lei federal determinará os casos, condições, requisitos e lugares em que se poderá autorizar aos habitantes o porte de armas.”

14) Constituição da República do Paraguai, de 1967.

“Art. 50 — Toda pessoa tem direito a ser protegida pelo Estado em sua vida, sua integridade física, sua liberdade, sua segurança, sua propriedade, sua honra e sua reputação.”

“Art. 214 — São atribuições do Ministério Público:

1) Velar pelo respeito dos direitos e garantias Constitucionais.”

15) Constituição Política do Peru de 1979.

“Art. 1.º — A pessoa humana é o fim supremo da sociedade e do Estado. Todos têm a obrigação de respeitá-la e protegê-la.”

“Art. 2.º — Toda pessoa tem direito:

1 — À vida, a um nome próprio, à integridade física e ao livre desenvolvimento de sua personalidade. Ao que está por nascer, considerar-se-á nascido para tudo que lhe favoreça.

20 — À liberdade e segurança pessoais.”

“Art. 80 — São deveres primordiais do Estado defender a soberania nacional, garantir a plena vigência dos direitos humanos, promover o bem-estar geral fundado na justiça e no desenvolvimento integral e equilibrado do País, e eliminar toda forma de exploração do homem pelo homem e do homem pelo Estado.”

“Art. 250 — O Ministério Público é autônomo e hierarquicamente organizado. Compete-lhe:

1. Promover de ofício ou a pedido da parte a ação da justiça em defesa da legalidade dos direitos dos cidadãos e dos interesses públicos tutelados pela lei.”

“Art. 277 — As Forças Policiais são constituídas pela Guarda Civil, pela Polícia de Investigações e pela Guarda Republicana. Têm por finalidade fundamental manter a ordem interna, preservar e conservar a ordem pública, garantir o cumprimento das leis, a segurança das pessoas e os patrimônios público e privado, assim como prevenir e combater a delinquência.

Participam, com as Forças Armadas, na Defesa Nacional. Suas missões específicas são estabelecidas pelas respectivas leis orgânicas.”

“Art. 280 — As Forças Armadas e as Forças Policiais participam no desenvolvimento econômico e social do País, e na defesa civil de acordo com a lei.”

“Art. 282 — Os membros das Forças Armadas e das Forças Policiais, nos casos de delitos de função, são submetidos ao foro respectivo e ao Código de Justiça Militar, cujas disposições não são aplicáveis aos civis, salvo o disposto no artigo 235.”

16) Constituição de Portugal, de 1976.

“Art. 9.º — São tarefas fundamentais do Estado:

.....

b) Garantir os direitos e liberdade fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de direito democrático.”

“Art. 21 — Todos têm o direito de resistir a qualquer ordem que ofenda os seus direitos, liberdades e garantias, e repelir pela força qualquer agressão, quando não seja possível recorrer à autoridade pública.”

“Art. 24 — Direito à vida:

1. A vida humana é inviolável.
2. Em caso algum haverá pena de morte.”

“Art. 25 — Direito à integridade pessoal

1. A integridade moral e física dos cidadãos é inviolável.

2. Ninguém pode ser submetido à tortura, nem a tratos ou penas cruéis, degradantes ou desumanos.”

“Art. 27 — Direito à liberdade e à segurança.

1. Todos têm direito à liberdade e à segurança.
2. Ninguém pode ser total ou parcialmente privado da liberdade, a não ser em consequência de sentença judicial condenatória pela prática de ato punido por lei com pena de prisão ou de aplicação judicial de medida de segurança.”

“Art. 273 — (Policia)

1. A policia tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos.
2. As medidas de policia são as previstas na lei, não devendo ser utilizadas para além do estritamente necessário.
3. A prevenção dos crimes, incluindo a dos crimes contra a segurança do Estado, só pode fazer-se com observância das regras gerais sobre policia e com respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.
4. A lei fixa o regime das forças de segurança, sendo a organização de cada uma delas única para todo o território nacional.”

17) Constituição Federal da Confederação Suíça, de 1874.

“Art. 5.º — A Confederação garante aos Cantões o seu território, a sua soberania nos limites fixados pelo artigo 3.º, as suas constituições, a liberdade e os direitos do povo, os direitos constitucionais dos cidadãos, assim como os direitos e as atribuições que o povo delegou nas autoridades.”

“Art. 24 — Septies

1. A Confederação legisla sobre a proteção do homem e do seu meio natural contra os atos nocivos ou incômodos perpetrados contra eles. Em particular ela combate a poluição atmosférica e sonora.”

“Art. 31 — bis

1. Nos limites das suas atribuições constitucionais, a Confederação toma as medidas próprias tendentes a aumentar o bem-estar geral e a conseguir a segurança econômica dos cidadãos.”

18) Constituição da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, de 1977.

“Art. 54 — Aos cidadãos da URSS é garantida a inviolabilidade pessoal. Ninguém pode ser preso a não ser na base de uma decisão judicial ou com a sanção do procurador.”

“Art. 56 — A lei protege a vida pessoal dos cidadãos, o segredo da correspondência, das conversas telefônicas e das comunicações telegráficas.”

“Art. 57 — O respeito pela personalidade e a proteção dos direitos e liberdades dos cidadãos é dever de todos os órgãos estatais, organizações sociais e funcionários. Os cidadãos da URSS têm direito à defesa judicial contra os atentados à sua honra e dignidade, à sua vida e saúde, à sua liberdade pessoal e aos seus bens.”

“Art. 59 — O exercício dos direitos e liberdades do cidadão é inseparável do cumprimento de suas obrigações. O cidadão da URSS tem o dever de observar a constituição da URSS e as leis soviéticas, respeitar as regras de convivência socialista e ostentar com dignidade o alto título de cidadão da URSS”.

19) Constituição da República Ocidental do Uruguai, de 1966.

“Art. 7.º — Os habitantes da República têm direitos a serem protegidos no gozo de sua vida, honra, liberdade, segurança, trabalho e propriedade.

Ninguém pode ser privado destes direitos, salvo o que estabelecerem as leis por razões de interesse geral.”

20) Constituição da República da Venezuela, de 1961.

“Art. 43 — Todos têm direito ao livre desenvolvimento de sua personalidade, respeitadas as limitações derivadas do direito dos demais e da ordem pública e social.”

“Art. 46 — Qualquer ato do Poder Nacional que viole ou despreste os direitos garantidos por esta constituição é nulo, e os funcionários e empregados públicos que o executarem incorrem em responsabilidade penal, civil e administrativa, de acordo com cada caso, sem que possam alegar, em defesa, ordens superiores manifestamente contrárias à constituição e às leis.”

“Art. 49 — Os Tribunais zelarão por todos os habitantes da República, assegurando-lhes o gozo e exercício dos direitos e garantias que a Constituição estabelece, de conformidade com a lei.”

“Art. 50 — A especificação dos direitos e garantias expressas nesta Constituição não exclui outros que, por serem inerentes à pessoa humana, não estejam nela incluídos expressamente.”

“Art. 58 — O direito à vida é inviolável. Nenhuma lei poderá estabelecer a pena de morte, assim como nenhuma autoridade poderá aplicá-la.”

“Art. 59 — Qualquer pessoa tem direito à proteção de sua honra, reputação ou vida privada, contra os prejuízos que estas possam sofrer.”

“Art. 60 — A liberdade e a segurança pessoais são invioláveis.”

Esta amostragem, pela similitude dos “Direitos e Garantias Individuais” contidos nas cartas das nações, tanto naquelas de ideologia Comunista como nas de ideologia Capitalista, permite algumas conclusões.

Primeiramente vale ressaltar a universalidade dos princípios que imperam desde a revolução francesa de 1879, trazidos no bojo do pensamento iluminista dos séculos anteriores, em nome do qual se deu a derrocada do Estado absolutista, criação humana que esmagava seu criador, o homem.

Modernamente impera o conceito de que “a pessoa humana é o fim supremo da sociedade e do Estado”, e a enumeração dos direitos do indivíduo nas cartas constitucionais de todas as nações do mundo faz lembrar aos detentores do poder a razão e a destinação da força de que dispõem: O bem comum.

“O constitucionalismo, em resumo, significa a garantia da segurança pessoal, pelo fato de abolir o arbítrio do poder. A elaboração de uma lei segue um ritual perfeitamente conhecido e, pois, ninguém acordará,

de repente, com seus direitos esbulhados. A ação dos agentes do poder, igualmente, se define segundo normas primeiramente fixadas, o que evitará abusos. Não há, certamente, melhor garantia de segurança que sabermos que encontraremos, sempre, as coisas em seus lugares. A Constituição pois, visa, como resultado, a manter cada órgão do Estado em seu lugar certo. Daí a sabedoria do artigo 9.º da Constituição Política do Império do Brasil. “A divisão e harmonia dos poderes políticos são o princípio conservador dos direitos dos cidadãos”. Quer dizer: a lei fundamental regula de tal modo as atribuições de cada um que de nenhum modo, há lugar para o arbítrio e a surpresa”. (6)

É óbvio que o conceito de “segurança pessoal” a que se reporta o autor é a proteção do indivíduo contra quaisquer desmandos dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o que demonstra o entendimento de que, na complexidade da vida moderna, a segurança abrange, não apenas a garantia da vida e da pessoa do indivíduo, mas também a garantia de sua participação na vida e na riqueza nacionais.

d. *Crise e Insegurança*

Se os avanços deste século conduziram a humanidade a um desenvolvimento jamais sonhado, fizeram-na conhecer crises políticas profundas, que redundaram em duas guerras mundiais, em extremismos de esquerda e de direita e na bipolarização ideológica que divide as nações em blocos de influência capitalista e comunista.

Esta situação de confronto que gerou os conceitos da guerra fria e da corrida armamentista, faz pairar sobre toda a humanidade a ameaça nuclear da extinção da própria espécie.

O arsenal atômico construído pelas nações, paradoxalmente as mais evoluídas e cultas, contém milhares de megatons. Se disparadas, estas armas têm potência suficiente para destruir toda a vida existente sobre o planeta. Os homens, convivendo com esta realidade, bem conhecem o perigo que os ameaça e, fingindo ignorá-lo e querendo crer que as ogivas jamais explodirão, seguem vivendo, aterrorizados. (7)

Falando sobre o medo do nosso tempo, assim se expressa J. C. Oliveira Torres, em seu “Um Mundo em busca de segurança”:

“A outra causa do medo do nosso tempo dá-nos a bomba atômica: podemos destruir o mundo, por obra de nossas mãos. Antes, falava-se em destruição do planeta por um castigo de Deus, pelo choque de astros — ninguém imaginava que o fim do mundo poderia vir por ação do homem. Ora, este poder jaz nas mãos de meia dúzia de indivíduos: nenhum faraó pôde sonhar com isto — um poder capaz de acabar com tudo. E, diante disto, diante de um poderio desta ordem, como não viver tremendo?” (8)

As decorrências desses fatos se fazem sentir, de imediato, em todos os países, mercê do desenvolvimento das comunicações, trazendo profundas alterações dos costumes e da moral, e a negação de valores tradicionais da cultura e da religião.

O Brasil não foge à regra geral. Nação em desenvolvimento, de economia dominada, vive a pior crise de sua história. Reage no presente à composição química de décadas inteiras de desacertos políticos, econômicos e sociais, que fizeram alternar, na República, tempos de paz institucional a períodos de ditaduras e autoritarismo.

O enorme volume da dívida externa, contruída nos últimos 20 anos para financiar o desenvolvimento acelerado da Nação, está por gerar a inadimplência do Brasil perante os credores internacionais e pondo em perigo a sua própria soberania.

Desenvolvimento trouxe, sim, mas em benefício de uma pequena parcela da população, o que fez extremar as diferenças sociais. E a reboque do endividamento contraído por governantes carentes de legitimidade para o exercício do poder, surgiu a hidra da espiral inflacionária, imune a qualquer tentativa de controle econômico, a devorar salários, a enterrar empreendimentos industriais, a diminuir oportunidades de emprego, a plantar a incerteza no futuro das pessoas e do País.

Apontado como a oitava economia mundial, o Brasil, todavia, não possui mecanismos justos para a distribuição de sua riqueza, o que provoca disparidades sociais perigosas para a sua própria estabilidade política. Hélio Jaguaribe, ao apresentar ao Presidente da República o seu plano econômico para a Nação, assim concluiu:

“A sociedade brasileira se caracteriza pela maior discrepância existente no mundo entre seus indicadores econômicos e seus indicadores sociais. Aqueles, situando o Brasil como a oitava potência econômica do mundo ocidental, se aproximam dos níveis dos países industrializados da Europa, enquanto os indicadores sociais se aproximam do nível dos países menos desenvolvidos do mundo afro-asiático, (...) formou-se assim, no Brasil, uma inviável dicotomia. De um lado, uma parcela minoritária da população opera uma moderna sociedade industrial e nela vive integrada, com capacidade produtiva, tecnológica e gerencial igual ou superior à de muitos países europeus. De outro lado, a parte majoritária, tanto rural como urbana, vegeta, em condições miseráveis ou extremamente pobres, à margem dos benefícios desta sociedade industrial. Essa dicotomia é incompatível com a preservação de uma democracia estável. Ela gera demandas não negociáveis consensualmente e suscita pressões incontroláveis. Estas se manifestam, entre outras modalidades, sob a forma de uma crescente criminalidade urbana e sob a forma

de não menos crescente violência rural. Em tais condições, o custo para a sociedade industrial brasileira, de conviver com essa situação social é muito maior, inclusive em termos puramente econômicos, do que o custo de promover um grande programa de reformas, que erradique a miséria e suprima as formas mais extremas do atraso e da pobreza." (9)

Neste clima de insegurança generalizada, procedeu-se à pretendida "abertura" política, não como fruto da vontade dos governantes impostos à Nação, mas porque estes mesmos perceberam que, ante à pressão política e à falta de legitimidade do poder que exerciam, o único caminho era permitir o debate político e a participação de toda a sociedade na busca de soluções para o problema brasileiro.

A morte do Presidente eleito Tancredo Neves, homem que despontava no meio político com qualidades para liderar uma profunda mudança na ordem institucional do País, veio plantar nos corações e mentes do povo brasileiro, a incerteza, a desesperança e a desconfiança. E tanto mais negro se pinta o horizonte nacional quando as lideranças que surgem não trazem o conforto da palavra equilibrada, justa e, sobretudo, patriótica.

É neste clima de completa INSEGURANÇA que se reúne a Assembléia Nacional Constituinte, encarregada de dotar o País de uma norma Constitucional que traga o equilíbrio, a paz e a SEGURANÇA para o Brasil.

Cumpra-lhes, aos representantes de todo o povo brasileiro, reunidos naquele foro constituinte, restaurar, numa ordem justa, a segurança perdida no caos da crise, entendendo desde sempre que o alcance do tema se prende a toda a ordem institucional, notadamente a que alcança as áreas econômica e social, e não apenas a determinados órgãos encarregados de prover, em sistema, a SEGURANÇA PÚBLICA. Demais disso, recordando que a busca de segurança é um dos fins primeiros do homem como ser social, e que a sua falta o aliena de toda e qualquer possibilidade de progresso, devem os constituintes entender que cumpre ao Estado garantir o gozo pleno dos direitos à sociedade, como um todo, e às pessoas, individualmente. Nesta qualidade, a nova carta deverá conter disposições que privilegiem o tema "segurança", dando-lhe a importância que a situação do País requer.

* Excesso de apreciações subjetivas desligadas do escopo do trabalho.

* Como a ordem pública deriva das leis diferentes?

* A lei não visa a preservar a ordem.

e. *Segurança Pública: Dever do Estado, Direito do Cidadão*

Um direito não se realiza por si só, e tampouco o seu detentor dele usufrui, caso a força não o resguarde e o faça impor-se. A força emana do poder concedido pela sociedade ao Estado. Assim, cumpre a este garantir à sociedade e ao indivíduo que a compõe, o pleno gozo dos seus direitos, emprestando-lhes a força de que dispõe, e mantendo a ordem pública necessária ao atingimento dos fins colimados pela própria sociedade.

Esta ordem pública, essencial ao desenvolvimento da personalidade dos indivíduos em sociedade, é eminentemente jurídica porque deriva das leis vigentes, e impera em todos os setores da atividade humana. Como ensina Lazzarini, “é mais fácil de ser sentida do que definida” e resulta “de um conjunto de princípios de ordem superior, políticos, econômicos, morais e algumas vezes religiosos, aos quais uma sociedade considera-se estreitamente vinculada à existência e conservação da organização social estabelecida.”

(10) Acrescenta ainda o autor que “a ordem pública não deixa de ser uma situação de legalidade e moralidade normal, apurada por quem tenha competência para isso sentir e valorar. A ordem pública, em algumas palavras, existirá onde estiver ausente a desordem, isto é, os atos de violência, de que espécie for, contra as pessoas, bens ou o próprio Estado.”

(11)

Na vasta acepção do conceito de ordem pública insere-se, desta forma, a noção de “Segurança Pública”, vista como a segurança que se garante ao indivíduo e à comunidade como direito inviolável.

De Plácido e Silva afirma que a Segurança Pública é o “afastamento, por meio de organizações próprias, de todo perigo, ou de todo mal, que possa afetar a ordem pública, em prejuízo da vida, da liberdade, ou dos direitos de propriedade do cidadão. A segurança pública, assim, limita as liberdades individuais, estabelecendo que a liberdade de cada cidadão, mesmo em fazer aquilo que a lei não lhe veda, não pode ir além da liberdade assegurada aos demais, ofendendo-a.” (12)

Cumpra ao Estado garantir a ordem pública para que todos dentro da sociedade se sintam seguros e possam desenvolver a própria personalidade nos parâmetros estabelecidos.

“Sendo o homem um elemento essencialmente gregário, não lhe bastará, apenas, a garantia da segurança individual. Ele precisará que o Estado também garanta, dentro da comunidade, aqueles aspectos que dão estabilidade às relações econômicas e sociais, preservando a propriedade, o Capital e o trabalho para sua plena utilização no interesse social. Em síntese, que o Estado assegure a ordem pública dentro da qual estão situadas a segurança individual e a comunitária.” (13)

Diríamos que as “organizações próprias”, encarregadas de afastar os perigos e os males que possam afetar a ordem pública, compõem um grande sistema de defesa social mantido pelo Estado. É o Poder Judiciário, encarregado de interpretar e aplicar o direito, dirimindo questões e penalizando os infratores; é o sistema prisional, responsável pela custódia e reeducação dos delinquentes; é a polícia judiciária, encarregada da sociedade perante o Judiciário; é a polícia judiciária, encarregada da apuração dos ilícitos; e é também a polícia administrativa, eminentemente preventiva, elemento visível do sistema que configura uma verdadeira “agência de proteção e socorro comunitários.”

Em qualquer abordagem que se realize sobre estes órgãos, duas verdades devem ser lembradas. A primeira é a de que todo o sistema se torna inoperante se a ordem que lhes cumpre garantir não é justa. As distorções sociais provocadas pela ordem injusta sobrecarregam o sistema e desvirtuam as suas finalidades, podendo transformá-lo em instrumento de arbítrio.

A segunda verdade é a de que, atuando os órgãos mencionados em sistema, a falha de um implica no mau funcionamento dos outros, levando-os a gerar efeitos contrários aos que deveriam buscar, isto é, insegurança ao invés de segurança.

As constituições das nações do mundo, e o Brasil não foge à regra geral, jamais privilegiaram a questão da segurança pública. O tema aparece implícito na ordem estabelecida e no estabelecimento e definição dos direitos e garantias do cidadão. As referências aos órgãos encarregados de garantir os ditos direitos, raras, passam longe de detalhamentos sobre organização e competências, exceção feita ao judiciário como poder. O assunto é remetido ao legislador ordinário que se encarrega de determinar a organização e de estabelecer as competências de cada um. De fato, o costume constitucional não erra, porque na constituição de um País certamente não cabe todo o seu ordenamento jurídico.

Mas o que fazer quando a crise da sociedade atinge proporções tão vastas que colocam em risco a sua própria existência?

Como deve proceder o constituinte que se elegeu por sobre propostas de estabelecimento de uma ordem mais justa, e de garantir, enquanto constituinte, a existência de um eficiente sistema de defesa social, mormente no que toca às corporações policiais e ao seu papel na manutenção da ordem pública? Porque não se perdeu de vista, ainda, a campanha movida contra estas organizações, assacadas de inoperantes e incompetentes, num clamor de toda a população por segurança como jamais se viu neste País. É verdade que no calor da celeuma imputou-se aos órgãos policiais a responsabilidade pelo caos, quando sabiamente ressalta da análise fria que as causas da violência criminal que assola a sociedade brasileira são de ordem política, social e econômica, distantes, portanto, de serem questão de polícia.

Infelizmente, foi a visão equivocada dos fatos que preponderou e que tem norteado os trabalhos das comissões constituintes. Não que os organismos policiais brasileiros estejam a dispensar uma reordenação de suas estruturas e competências que lhes permita trabalhar harmonicamente em sistema e voltados exclusivamente para a precípua missão de manutenção da ordem e da segurança pública, mas porque a ótica caolha não permitirá a correção dos desvios existentes.

Hoje, no momento em que se levanta a presente tese, já se pode afirmar que o tema "Segurança Pública" terá destaque na Nova Carta, contando com um capítulo específico a tratar do assunto.

O Projeto de Constituição, no substitutivo (segundo) do Relator da Comissão de Sistematização da Assembléia Nacional Constituinte, sujeito ainda a alterações, dispõe:

CAPÍTULO III

DA SEGURANÇA PÚBLICA

Art. 162 — A *Segurança Pública*, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

- I — polícia federal
- II — polícias civis;
- III — polícias militares e corpos de bombeiros militares

§ 1.º — A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, é destinada a:

I — apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações, cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II — prevenir e reprimir, em todo o território nacional, o tráfico de entorpecentes e drogas afins e o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da atuação de outros órgãos públicos em suas respectivas áreas de competência;

III — exercer a polícia marítima, aérea e de fronteiras;

IV — exercer com exclusividade a polícia judiciária de União.

§ 2.º — A polícia civil, estruturada em carreira, cabe o exercício da polícia preventiva e judiciária e a apuração das infrações penais.

§ 3.º — Às polícias militares, forças auxiliares e reservas do Exército, cabe exercer policiamento ostensivo e assegurar a manutenção da ordem pública; subordinam-se, juntamente com os corpos de bombeiros militares e as polícias civis, ao governo do Estado, Distrito Federal e Territórios.

§ 4.º — A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança

pública, de maneira a assegurar a eficiência de suas atividades.

§ 5.º — Às guardas municipais, além do que dispuserem as constituições estaduais, compete a proteção do patrimônio municipal.”

Disposições assim detalhadas sobre os órgãos responsáveis pela “preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”, e ainda a conceituação de “Segurança Pública”, posta como “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos”, a perdurarem no texto final da Carta, o que com toda certeza acontecerá, serão sensível inovação do direito constitucional brasileiro.

Tal medida, fruto da crise e da insegurança generalizada sentida pelo povo brasileiro, conduzirá à crítica dos constitucionalistas e administrativistas e certamente a um melhor entendimento do tema. Foge, com toda a evidência, à tradição constitucional do Brasil e do mundo, mas responde, no momento atual, aos anseios de uma população que sente periclitar a sua segurança. E, de fato, o poder constituinte não poderia largar ao legislador ordinário a tarefa de laborar a respeito do assunto sem ditar-lhe as diretrizes básicas. Confirmam-se, pois, as hipóteses aventadas no projeto da presente pesquisa: A Segurança Pública é tema constitucional, vista como dever do Estado e direito do cidadão.

3. CONCLUSÃO

Dentre as conclusões resultantes da pesquisa bibliográfica encetada, vale ressaltar, no interesse dos objetivos buscados, as seguintes:

a. Segurança é uma necessidade fundamental dos indivíduos e das sociedades humanas.

b. A falta de segurança inibe o desenvolvimento da personalidade do indivíduo no meio em que vive e impede o progresso da sociedade.

c. Os Direitos e Garantias Individuais, confirmados nas constituições das nações de todo o mundo, devem ser garantidos e respeitados pelo Estado.

d. O direito à segurança encontra-se implícito nos Direitos e Garantias Individuais constantes da Constituição, que sintetizam no direito à vida, à integridade pessoal, à propriedade, à honra, à liberdade e à igualdade.

e. A segurança pública não decorre única e exclusivamente das ações dos órgãos encarregados de garanti-la, mas sobretudo de uma ordem constitucional justa, que não admita desequilíbrios sociais e econômicos.

f. Nas constituições de todos os países do mundo impera o conceito de que “a pessoa humana é o fim supremo da sociedade e do Estado”, o que faz lembrar aos detentores do poder a razão e a destinação da força de que dispõem: O bem comum.

g. O constitucionalismo significa a garantia da segurança pessoal, pelo fato de abolir o arbítrio do poder.

h. A generalizada sensação de insegurança que intranqüiliza a nação brasileira é mais uma questão de ordem social e econômica do que uma questão policial.

i. No clima de crise e de insegurança em que vive a Nação brasileira, o Congresso Nacional Constituinte, ao lado de restaurar uma ordem verdadeiramente justa, será obrigado pelo clamor público a privilegiar o tema "Segurança Pública", dando-lhe a importância que a situação do País requer.

j. A Segurança Pública é *garantida pelo Estado*.

O projeto diz que é *exercida*. Não sei como pode um *direito de cidadão* ser exercido pelo Estado, no caso titular da obrigação, através dos órgãos encarregados de afastar os perigos e os males que possam afetar a ordem pública, e que atuam como um grande sistema: O Poder Judiciário, o sistema prisional, o Ministério Público, a Polícia Judiciária e a Polícia Administrativa.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

1. MASLOW, A. H. Uma Teoria da Motivação Humana, in Comportamento Humano na Empresa. Rio de Janeiro, Ed. da Fundação Getúlio Vargas, 1980, p. 365.

2. MASLOW, A. J. Op. Cit. p. 344.

3. AZAMBUJA, Darcy. Teoria Geral do Estado. Porto Alegre, Ed. Globo, 1983, p. 3.

4. SALGADO, Joaquim Carlos. Os Direitos Fundamentais e a Assembléia Constituinte, in Constituinte e Constituição, Belo Horizonte, Conselho de Extensão da UFMG, 1986.

5. OLIVEIRA TORRES, J. C. Um mundo em busca de Segurança. São Paulo, Ed. Herder, 1961, p. 58.

6. OLIVEIRA TORRES, J. C. Op. Cit., p. 54.

7. SCHELL, Jonathan. O Destino da Terra. Rio de Janeiro, Ed. Record, 1982.

8. OLIVEIRA TORRES, J.C. Op. Cit. p. 33.

9. JAGUARIBE, Hélio et Allii. Para um Novo Pacto Social — Brasil 2000. Rio de Janeiro, Ed. Salamandra, 1986.

10. LAZZARINI, Álvaro. Policia de Manutenção da Ordem Pública e a Justiça, in Direito Administrativo da Ordem Pública. Rio de Janeiro, Forense, 1986, p. 7.

11. LAZZARINI, Álvaro. Op. Cit. p. 13.

12. DE PLÁCIDO E SILVA. Vocabulário Jurídico, V. IV, 1.ª Ed., Rio de Janeiro, Forense, 1963, p. 1.417.
13. Escola Superior de Guerra (ESG), Manual Básico (MB/75). p. 233.

BIBLIOGRAFIA

1. AFFONSO, Leonel Archanjo. Polícia Militar e Constituinte, Belo Horizonte, PMMG, 1986.
2. AZAMBUJA, Darcy. Teoria Geral do Estado. Porto Alegre, Ed. Globo, 1983.
3. BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Processo Constitucional. Rio de Janeiro, Forense, 1984.
4. BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Constituinte e Segurança Pública, in Polícia Militar e Constituição. Belo Horizonte, PMMG, 1986.
5. BARACHO, Soter do E. S. Polícia Militar Democracia e Segurança Nacional, in "O Alferes" n.º 4, Belo Horizonte, PMMG, 1984.
6. BEZNOS, Clóvis. Poder de Polícia. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1979.
7. BODENHEIMER, Edgar. Ciência do Direito — Filosofia e Metodologia Jurídicas. Rio de Janeiro, Forense, 1966.
8. CHINOY, Ely, Sociedade — Uma Introdução à Sociologia. São Paulo, Ed. Cultrix, 1967.
9. ESPÍRITO SANTO, José do. A PM vinculada a um tempo Histórico e a uma estrutura de Poder, in Polícia Militar e Constituição. Belo Horizonte, PMMG, 1986.
10. FLORES, Mário César. Constituinte e Constituição — Segurança Nacional. Rio de Janeiro, ESG, 1986.
11. GUEDES NETO, Antônio Duarte. O Estado Contemporâneo e a Crise do Direito, in "Revista Brasileira de Estudos Políticos" n.º 48. Belo Horizonte UFMG, 1979.
12. JAGUARIBE, Hélio et alii. Para um Novo Pacto Social — Brasil 2000. Rio de Janeiro, Ed. Salamandra 1986.
13. LAZZARINI, Álvaro. Polícia de Manutenção da Ordem Pública e a Justiça, in Direito Administrativo da Ordem Pública. Rio de Janeiro, Forense, 1986.
14. MAGALHÃES, Euro. A Missão da Polícia Militar, in "O Alferes" n.º 2. Belo Horizonte, PMMG, 1984.
15. MASLOW, A. H. Uma Teoria da Motivação Humana, in Comportamento Humano na Empresa. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1980.
16. MEIRELES, Amauri et ESPÍRITO SANTO, Lúcio, A Teoria das Realidades Culturais Diferentes. Belo Horizonte, PMMG, 1985.

17. MEIRELES, Amauri e ESPÍRITO SANTO, Lúcio. A Teoria da Síndrome da Violência Urbana. Belo Horizonte, PMMG, 1985.
18. MEIRELES, Amauri et ESPÍRITO SANTO, Lúcio. A Teoria do Vértice de Causas e Efeitos. Belo Horizonte, PMMG, 1985.
19. MENEZES, Djacir. Tratado de Filosofia do Direito. São Paulo, Ed. Atlas, 1980.
20. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Direito Administrativo da Segurança Pública, in Direito Administrativo da Ordem Pública. Rio de Janeiro, Forense, 1986.
21. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Revisão Doutrinária dos Conceitos de Ordem Pública e Segurança Pública, in Polícia Militar e Constituição. Belo Horizonte, PMMG, 1986.
22. OLIVEIRA TORRES, J. C. A Libertação do Liberalismo. Rio de Janeiro, Livraria Editora da Casa do Estudante do Brasil, 1949.
23. OLIVEIRA TORRES, J. C. Um Mundo em Busca de Segurança, São Paulo, Ed. Herder, 1961.
24. REALE JÚNIOR, Miguel. Polícias Militares: Alternativas Constitucionais, in Polícia Militar e Constituição. Belo Horizonte, PMMG, 1986.
25. SALGADO, Joaquim Carlos. Os Direitos Fundamentais e a Assembléia Constituinte, in Constituinte e Constituição. Belo Horizonte, Conselho de Extensão da UFMG, 1986.
26. SALOMON, Delcio V. Como Fazer Uma Monografia. Belo Horizonte, Ed. Interlivros, 1979.
27. SCHELL, Jonathan. O Destino da Terra. Rio de Janeiro, Ed. Record, 1982.
28. SOUZA, Benedito Celso. A Polícia Militar na Constituição. São Paulo, Livraria Editora Universitária de Direito, 1986.
29. VASCONCELOS, Arnaldo. Teoria da Norma Jurídica. Rio de Janeiro, Forense, 1978.
30. Constituição do Brasil e Constituições Estrangeiras. V. I e II. Brasília, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1987.
31. Escola Superior de Guerra (ESG), Manual Básico. Rio de Janeiro, 1975.

INFORMAÇÃO

MORAL DE GRUPO ELEVADO: FATOR DE DESESTÍMULO À PRÁTICA DE ATOS LESIVOS AOS DIREITOS DA PESSOA HUMANA.

Ten Cel José do Espírito Santo ()*

SUMÁRIO

- I — INTRODUÇÃO
- II — DESENVOLVIMENTO
 - 1. O ambiente social
 - 2. Comportamento desviante, como resposta
 - 3. O problema da violência
 - 4. As estatísticas
 - 5. O moral de grupo — aplicação à PM
 - 6. Moral elevado, fator de desestímulo à prática de atos lesivos à pessoa humana
- III — CONCLUSÃO

I — INTRODUÇÃO

A violência contra a pessoa e a sociedade humana tem sido objeto, nos últimos tempos, de longos debates, durante os quais, quase sempre, aparece a questão vista sob o enfoque da má atuação dos organismos policiais, que tem sido acusados até de causa do processo violento que hoje se verifica. Nos debates perante a Assembléia Nacional Constituinte referências, as mais diversas, foram feitas neste sentido, especialmente quando se discutiam os direitos e garantias individuais.

* José do Espírito Santo é Tenente-Coronel da PMMG, Bacharel em Direito e Assessor do Comandante Geral da PMMG.

Trata-se, evidentemente, de uma injustiça.

A análise científica do problema é complexa, sendo fato concreto a evocação de situações que criem ou ajustem instrumentos, de ordem jurídico-econômico-social, que hoje se exigem para a tranqüilidade da sociedade brasileira.

Um dos enfoques da análise é a questão da criminalidade interna, no âmbito da instituição policial-militar.

Em face das estatísticas de processos criminais e movido pelo interesse de abordar o tema em face da psicologia organizacional, imaginei ser possível tecer comentários sobre a relação: moral de grupo elevado x decréscimo da violência contra a pessoa.

Este é o objeto do presente trabalho, a partir da constatação de que o instituto da "co-autoria", previsto na lei penal, estando presente em grande número de processos criminais, indica haver influência deste fator no desenvolvimento do ato delituoso.

Isto, a experiência no-lo diz.

No trabalho me propugno pelo respeito aos direitos individuais, dentro do enfoque humanista, no sentido ideal, sem perder de vista, entretanto, que, nas atividades de manutenção da ordem pública, de interesse coletivo, ser natural que alguns direitos individuais sejam sacrificados. Imaginar o contrário seria inverter o objeto de proteção, ou fazer com que interesses individuais suplantem o interesse coletivo.

O policial-militar, isoladamente ou em grupo, atua como fator de equilíbrio, muitas vezes administrando tensões sociais. (1)

Com efeito a história da PM, na sociedade brasileira, "está povoada de profissionais capazes, honestos e dedicados, que souberam honrar e dignificar a função, prestando, assim, inestimáveis serviços à comunidade, ajudando-a a alcançar os seus elevados fins." (2)

Os mesmos autores do texto acima ainda dizem que "O PM é homem tirado do próprio povo e que a ele retorna, com a missão de proteger,

(1) Pouco se tem escrito sobre isso, especialmente quando há casos que vão a julgamento e são objeto de considerações a respeito, como se vê no Acórdão proferido na Apelação n.º 1.673 — Processo 8.298 — 2.ª AJME — Minas Gerais, explicando que cabe às autoridades militares contribuir para higidez e sanidade profissional da Corporação, assegurando-lhe plenas condições de eficácia, credibilidade e confiabilidade para o melhor desempenho de suas atribuições na proteção dos cidadãos e do povo. Fala-se, então, para que a ação policial não passe dos limites da lei, em estrito respeito aos direitos da pessoa humana, compreendendo-se, entretanto, os extremos de sacrifícios e as situações de conflito a que o policial-militar é constantemente submetido. Daí havermos nos referido às tensões sociais, situação em que, segundo ainda o Acórdão mencionado, se exigem do profissional de segurança pública, sensatez e coragem, equilíbrio e arrojo, comedimento e ação, temperância e destemor, energia e bravura.

(2) Meireles, Amauri e Espírito Santo, Lúcio Emílio do. In «Teoria das Realidades Culturais diferentes». Mimeo, APM-PPMMG, pág. 3.

socorrer e reconduzir o organismo social. Não é uma abstração, mas um homem como os outros, depositário das crenças, dos hábitos e dos costumes de sua comunidade e, ao mesmo tempo, seu fiel escudeiro e defensor.”

É com preocupação, pois, que vemos a questão da criminalidade interna, em decorrência do serviço. São situações extremamente desagradáveis para o homem, isoladamente, e para o moral do grupo.

Será que é preciso concordar com o poeta Augusto dos Anjos que diz que quem vive entre feras, sente um dia necessidade de também ser fera, senão sucumbe, areia, verga, cede, perece?

Com efeito, sabemos que há casos de violência que os santos choram, mas não acusam, porque a arma que espancou, gerou segurança e tranquilidade, respeito e ordem, valores sem os quais não há progresso. (3)

Há violência justa. Legal.

Mas é preciso que o policial-militar, isoladamente ou em grupo, tenha postura profissional firme, enérgica, eficaz, porque, sem isso, não cumprirá adequadamente a missão.

II — DESENVOLVIMENTO

1. *O ambiente social*

Analisar o ambiente de trabalho do policial-militar em suas tarefas diárias de manutenção da ordem pública, creio deva ser o primeiro passo de quem se propõe a discorrer sobre o tema proposto.

Procurando identificar este ambiente, poderia ele ser visto como o externo e o interno.

É sabido que a missão do policial-militar é realizada no ambiente de alto grau de conflitualidade, característico da sociedade, onde se detecta preconceito histórico de que a polícia é “mal necessário”.

Desvio e desorganização social, pobreza, miséria, exposição ao urbanismo, frustrações, violência, criminalidade, falta de oportunidade de participação política, carências quanto à saúde, ao trabalho, e a tantas outras a que estão sujeitos os cidadãos, enfim, toda sorte de infortúnios, estão no dia-a-dia do policial-militar.

Os índices sempre elevados de violência, no campo e na cidade podem indicar, para alguns, que o organismo social está enfermo. Aliás,

(3) A questão da violência tem sido, na sociedade moderna, objetivo de longos e apaixonados debates, sedimentados, muitas vezes, sob ângulo de literatos pessimistas como Geáocono Leopardi, poeta italiano do século passado, para o qual são só o gênero humano, mas todos os animais e seres, estão fadados, por necessidade, à infelicidade e ao sofrimento (o que não deixa de tomar corpo em um tempo atormentado como o nosso). Alude-se também, a Marx, que em sua obra fala da violência, de natureza histórica, praticada pelo homem, ao mesmo tempo, contra o próprio homem e contra a natureza.

já vimos referência de que o fenômeno ora abordado é um fenômeno típico da sociedade em crise e que o autoritarismo induz a ela, em vários matizes.
(4)

Exige-se dele que seja, no quadro acima, um administrador de tensões sociais, respeitando os direitos humanos, exercendo a "polícia-democrática", mas convivendo com integrantes da Corporação que ainda teimam em manter a cultura organizacional antiga de utilização da violência.

Com efeito, a Polícia Militar é um grande paliativo dos desajustes da sociedade e sobre ela a comunidade deságua todos os seus desacertos, suas mazelas.

Lidando com tais fatos, o policial-militar se expõe ao risco de ser criticado, vendo-se, muitas vezes, alvo de injustiças do grupo social, que nele acaba projetando na imagem, não de protetor, mas de instrumento do poder do Estado, às vezes tomado como o "chuço envenenado da dominação".

Visto o aspecto externo do ambiente, identifiquemos o interno.

No ambiente organizacional três fatores se realçam: a estrutura militar da organização, estilos de lideranças mais tendentes aos impositivos e os controles administrativos rígidos.

Quando é admitido na Corporação, nem sempre o novel soldado é cientificado das regras do jogo, sendo, ao inverso, atraído por campanhas de recrutamento nas quais aspectos positivos da carreira são superdimensionados.

Nem sempre são analisados os conflitos em que se vê envolvido o recém-admitido, oriundo de camadas sociais mais pobres, que nem sempre estão dispostos a ver, com bons olhos, a figura do policial.

Há casos em que os obstáculos que se apresentam, inviabilizando a coesão grupal, são superados, brilhantemente, com utilização de inúmeros recursos que a psicologia organizacional oferece.

O apelo à dignidade e nobreza da profissão pode concorrer para motivá-lo ao grupo, até mesmo com a advertência quanto às durezas do trabalho.

O conflito interior, ele os supera na expectativa de que, com o "status" de policial, tem poder e força suficientes para se impor ao grupo que não o aceita.

Em regra, no curso de formação e no estágio introdutório, quando se procura alcançar a eficácia, através da integração com sucesso, de atividades de trabalho e sócio-emocionais, os seguintes valores morais e sociais são realçados:

(4) A abordagem de questão sob enfoque político-ideológico pode levar à análise parcial do problema, com a conclusão de que a questão da violência está circunscrita à situação político-econômico-social, como é sugerido no livro de Paulo Gomes Neto, *Violência e História Política*, pág. 14. Em nosso entender a questão deve ser analisada mais abrangente.

- a) desprendimento e tenacidade;
- b) estrutura militar, calcada nos valores próprios, sedimentados na ética, pedagogia, ordenamento jurídico e técnica peculiares;
- c) preservação do passado histórico, como fonte de inspiração e base doutrinária;
- d) culto aos valores da nacionalidade e sintonia com as aspirações de justiça, progresso, ordem, paz e liberdade;
- e) moralidade, o que leva o grupo a não transigir com o mau profissional e não compactuar com o erro, fazendo prevalecer, acima de qualquer outro interesse, o dever policial-militar;
- f) consciência do trabalho de manutenção da ordem pública, de defesa, proteção e socorro ao cidadão, que orienta, há muito, os integrantes da Polícia Militar.

Nem sempre, porém, é bem conduzido o processo de ajuste comportamento do policial-militar aos valores da instituição, a começar pelo mau exemplo dos próprios superiores e o ambiente desagregador que aos poucos vai observando no Pelotão, Cia, Batalhão.

Por outro lado, a exigência de um comportamento de acordo com o figurino, com rigidez excessiva, muito além daquela preconizada pelo Regulamento Disciplinar, e pela lei penal, não resulta, em absoluto na eficiência. Ao Contrário. (5)

O preço da rígida uniformidade de comportamento de determinado grupo, sem atentar para aspectos personalísticos de cada um, tem sido o absentismo, a apatia, diligência fingida, quando não perdemos o companheiro que, frustrado, parte para outras profissões.

2. *Comportamento desviante, como resposta*

A mais concreta conseqüência, porém, é o comportamento do desviante que o individuo apresenta, quer por questões de auto-afirmação, quer pela transformação do medo reprimido em agressividade ou por problemas de fragilidade na estrutura psicológica, insegurança, complexos,

(5) No quadro de impunidade que às vezes se observa na sociedade brasileira, o policial-militar tem sido objeto de exceção, pelo rigor excessivo das leis disciplinares e penais. A título de exemplo, a lei atualmente utilizada para apenar os integrantes da instituição policial-militar tem sido, quase sempre, o Dec.-Lei 1.001, de 21Out69, preparado à época, para combate ao terrorismo político e situação típica daquela fase da vida brasileira. Por outro lado, a competência de uma justiça especializada tem sido objeto de reflexões. De um lado por dificultar o real limite entre o fato delituoso de aspecto criminal, e de repressão puramente administrativa, de caráter ético-disciplinar. Ademais, influem aqui variáveis contextuais como a necessidade de mostrar rapidez e eficiência como necessidade de sobrevivência no plano político-institucional bem como o julgamento de casos que, explorados pela imprensa e pressão social, ultrapassam a figura dos réus, para se caracterizar como julgamento da instituição. (Nota do autor)

delírio de poder e, enfim, pela falta de compreensão da essência da profissão policial.

O Comandante, mau provedor de recompensas e punições num quadro de grandes tensões, como é característico do ambiente policial-militar, fatalmente irá produzir, nas suas fileiras indivíduos infratores das regras comportamentais.

Especialmente aquele Comandante que não utiliza um processo de recompensas tangível ou as que representam o rendimento psicológico sutil do "reconhecimento" (elogios, homenagens públicas, destaques operacionais), estará fazendo acumular, nos subordinados, individualmente ou em grupo, condições para manifestação do comportamento de desvio.

Com efeito, no ambiente militar, o poder organizacional é exercido, primariamente, em bases individuais, mas em grau menor que em bases grupais.

É que há, no ambiente de trabalho, excelentes condições para interação, devido à atuação em grupo, na maioria das vezes.

Daí a regra de que um Comandante, para ser bom, deve conhecer um a um de seus homens e os conhece a todos, em grupo.

O grupo, no meio militar se manifesta, mais do que nunca, como parte inarredável da condição humana. Tem uma força vital para a organização. (6)

O comportamento desviante, isoladamente considerado, é apenas um caso.

Quando, porém, há não apenas um, mas vários comportamentos de desvio, com características de um comportamento grupal, medidas urgentes precisam ser tomadas para evitar efeitos deletérios mais desastrosos para a Unidade.

(6) A própria estrutura organizacional, pressupõe o trabalho em grupo. Aliás o GpPM é definido como fração de tropa. O SdPM pode atuar isoladamente (caso de PcTran e algum posto), mas, a todo momento, sente-se atuando em conjunto, no seu destacamento, pelotão, Cia., Unidade, Corporação. É verdade que há situações em que só trabalha incorporado em grupos maiores, como no caso das operações de choque, no controle de tumultos. O que pretendo frisar, entretanto, que a visão do trabalho em conjunto é uma constante, mesmo quando está a atuar isoladamente. Isto é importante ser conhecido da Chefia, posto que se souber liderar bem a tropa, certamente conseguirá sucesso na missão. Numa de suas palavras, o Ten. Cel. Amauri Meireles, da PMMG, esclarece quanto ao papel do Oficial subalterno: «Fundamentalmente, para êxito da missão de seu grupo, o chefe do BpChq deve pretender obediência, face o clima, interno e externo, que cerca a atuação da tropa, a mínima margem de erro e a responsabilidade imediata. Nos batalhões de área (policiamento ostensivo normal), além da obediência, já se evidencia, com mais nitidez, um processo do que se poderia chamar de co-gestão. O Oficial já ocupa parte de seu tempo em receber, avaliar e aproveitar a participação de sua fração. Nos batalhões específicos (policiamento especializado) o Tenente deve adotar procedimentos que visem ao surgimento de uma terceira atitude de seus chefiados, que é a iniciativa».

É que o grupo funciona conforme seus membros e o fazem funcionar. Em outras palavras: grupos eficazes são compostos de pessoas eficazes. Comportamentos de desvio, que em determinados grupos, assumem aspectos contrários aos valores morais e sociais da Instituição Policial-Militar são desagregadores da própria fração e da Unidade, pois há, neles, uma tendência à difusão rápida, colocando em choque a figura do Comandante, solapando, portanto, a hierarquia e a disciplina.

3. O problema da violência

Ficou demonstrado, atrás, o ambiente sócio-emocional que constitui o dia-a-dia do policial-militar.

Se há resposta de comportamento desviantes, com simples infrações éticas, o problema se torna maior quando há o ingrediente de violência física (*vis corporalis*) em ditas transgressões, transformadas, muitas vezes, em figuras típicas do Código Penal. (7)

Aqui, a situação do policial-militar adquire um complicador a mais, tendo em vista o advento de outras situações constrangedoras, como a submissão do policial-militar ao inquérito policial, ao Conselho de Disciplina e ao processo criminal.

Para examinar a questão da violência e como ela afeta o comportamento individual e como tudo isto se reflete no grupo, é necessário que vejamos algo sobre a questão da agressividade humana.

Parece, a princípio, ser a agressividade de origem genética. Mas estudos já realizados, como os de Montagu, um dos maiores nomes da Antropologia contemporânea, negam tal assertiva. (8)

Na verdade, ainda há muito que ser estudado quanto às questões do comportamento agressivo do homem, isoladamente considerado.

Mas, na temática da violência, examinada sob a perspectiva da organização policial-militar, parece devem ser consideradas algumas situações:

- a) Fatos indicam que o meio social em que atua o profissional de segurança pública determina certa tendência à violência, quaisquer que sejam suas propensões; (9)

(7) No trabalho intitulado «Violência Policial — o problema, suas causas e soluções», três fatores concorrem decisivamente para o desprestígio da organização policial: a) o despreparo técnico profissional; b) a prática da corrupção; c) a prática da violência desnecessária por parte de seus membros.

(8) MONTAGU, Ashley. A natureza da agressividade humana, Ed. Zahar, Rio, 1978.

(9) Lembre-se, aqui, a questão da «embriaguez do poder», exemplificada por Dostoiévsky, que em sua obra conta a estória de um imbecil, colocado no papel de vendedor de passagens, numa estação ferroviária e que se aproveita daquela situação para preterir direitos, favorecer, negar informações e humilhar as pessoas.

- b) O conflito a que está sujeito comumente o PM o leva a ser violento: na rua é herói para uns e bandido para outros. No quartel pode ocorrer situações de ser considerado um "vilão". A situação não é geral, mas há indicadores de que o desrespeito a um subordinado ou a má administração de justiça e disciplina, levam à difusão de decréscimo do moral de grupo, advindo daí uma resposta negativa;
- c) O comportamento agressivo é quase sempre a expressão da interação entre tendências à agressividade e influências ambientais; (10)
- d) A agressividade destrutiva, quando verificada no caso do PM, parece ser resposta à rejeição, frustração, inexistência de um clima organizacional adequado para o desenvolvimento de seu trabalho;
- e) O comportamento agressivo do PM se demonstra, a maioria das vezes, em fator típico de delitos contra a pessoa, com ingrediente de abuso de autoridade. As pressões hierárquicas e regulamentares a que está sujeito o profissional o levariam a mostrar um comportamento violento, como forma de dar vazão às tensões.

Diante dessas constatações, pergunta-se, até que ponto uma tropa com moral elevado, consciente do trabalho policial a ser desenvolvido, congruente com os princípios morais e sociais da PM, pode fazer decrescer o índice de violência de delitos contra a pessoa?

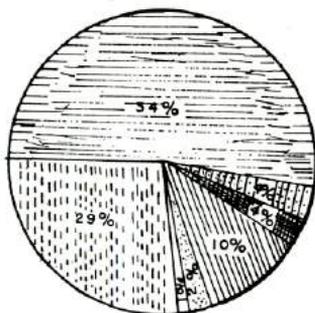
4. As estatísticas

Nos gráficos seguintes, relativos aos processos criminais, de 1983/1984, da Justiça Militar do Estado de Minas, pode constatar que a maioria dos casos ocorre:

- a) em *serviço policial-militar*, além dos limites da violência legal permitida na lei processual penal;
- b) em *grupo* (há sempre co-autoria, envolvendo o GPM — grupo policial-militar — a RP, a dupla, já tendo ocorrido caso de envolvimento de um Pelotão);
- c) há, em grande parte dos casos, *abuso de autoridade* ou o "síndrome de justiceiro";
- d) as excludentes de criminalidade são sempre alegadas, mas difíceis de serem comprovadas;
- e) a experiência mostra que 95% dos processados são soldados e cabos.

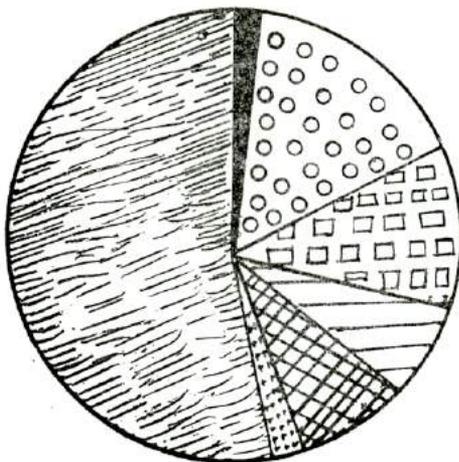
(10) Lembre-se, a propósito, a observação do JOCK YANG, em seu trabalho sobre a criminologia da Classe Trabalhadora, aludindo ao conflito social e psíquico em que vive constantemente o homem ocidental, num estado de permanente contradição, que em nível psicológico pode levar a um conflito intrapsíquico de um tipo que leva à indignação moral, ao conservadorismo, à violência e à negação negativística, à culpa e à neurose.

PERCENTUAL RELATIVO AOS CRIMES CAPITULADOS NOS PROCESSOS CONSTANTES DOS RELATÓRIOS
 PROCEDENTES DAS AUDITORIAS REFERENTES AO EXERCÍCIO DE 1983.



-  DOS CRIMES CONTRA A PESSOA
-  PROCESSOS ARQUIVADOS SEM DENÚNCIA
-  DOS CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA MILITAR
-  DOS CRIMES CONTRA O SERVIÇO MILITAR E O DEVER MILITAR
-  DOS CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO MILITAR
-  DOS CRIMES CONTRA O PATRIMÔNIO
-  DOS CRIMES CONTRA A AUTORIDADE OU DISCIPLINA MILITAR

PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DOS DIVERSOS CRIMES CAPITULADOS, NOS PROCESSOS CONSTANTES DOS RELATÓRIOS PROCEDENTES DAS AUDITORIAS, REFERENTES AO EXERCÍCIO DE 1984.



1% - DOS CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA MILITAR



2,5% - DOS CRIMES CONTRA O SERVIÇO E DEVER MILITAR



4,5% - DOS CRIMES CONTRA O PATRIMÔNIO



6,5% - DOS CRIMES CONTRA A AUTORIDADE OU DISCIPLINA MILITAR



8,6% - SEM DENÚNCIA



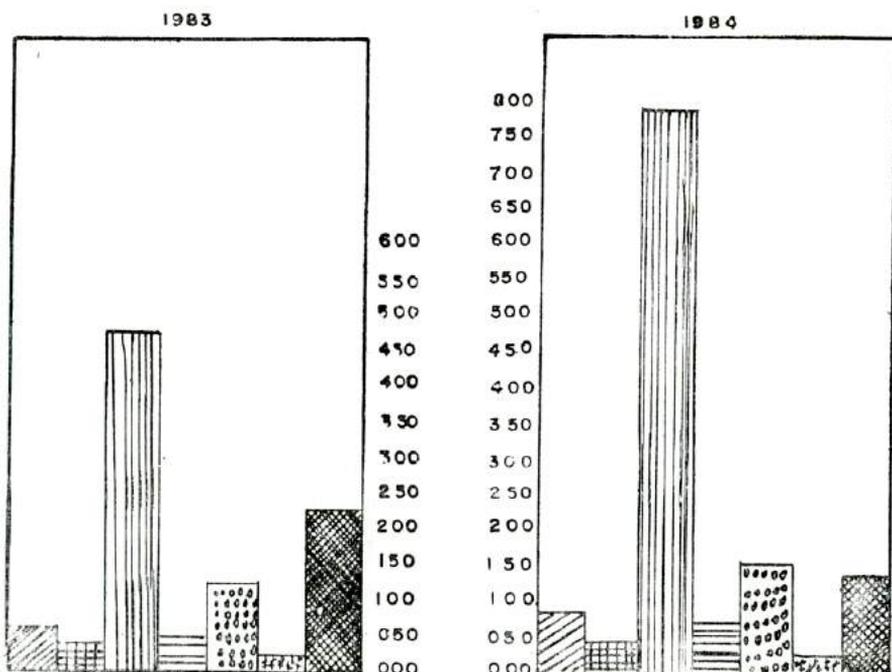
13% - DOS CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO MILITAR



63% - DOS CRIMES CONTRA A PESSOA

PARTICIPAÇÃO DOS DIVERSOS CRIMES CAPITULADOS NO CÓDIGO PENAL MILITAR POR TÍTULOS, EM RELAÇÃO AO NR DE CAPITULAÇÕES FEITAS NOS PROCESSOS QUE CONSTARAM DOS RELATÓRIOS DAS AUDITÓRIAS NOS ANOS DE 1983 e 1984.

-  DOS CRIMES CONTRA A AUTORIDADE OU DISCIPLINA MILITAR
-  DOS CRIMES CONTRA O SERVIÇO E DEVER MILITAR
-  DOS CRIMES CONTRA A PESSOA
-  DOS CRIMES CONTRA O PATRIMÔNIO
-  DOS CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO MILITAR
-  DOS CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA MILITAR
-  SEM DENÚNCIA



5. O Moral de Grupo — aplicação à PM

“A Polícia Militar, em si, é uma abstração. Ela é constituída de pessoas. Suas qualidades e capacidades não ultrapassam o *somatório das qualidades e capacidades das pessoas que a integram.*” (11)

O problema de moral de grupo é fundamental para funcionamento ótimo da Polícia Militar. O efeito sinérgico que se pretende, com a atuação da tropa, é devido ao emprego dos recursos existentes e emergentes, de tal modo que o *resultado líquido supere o simples somatório das qualidades e capacidades individuais.*

Do policial-militar, isoladamente, se obtém o comportamento, o sentimento de responsabilidade para com o social, a capacidade de explicar seu comportamento, diante das tarefas que lhe são atribuídas.

Em grupo, somam-se tais esforços, que ultrapassam o simples somatório do grupo e se projeta como resultado eficaz, de efeito benéfico para a sociedade. Nesta situação há um grau de reforço, bem-estar ou gratificação por pertencer a um grupo bem ajustado.

Pode o policial-militar ser o membro mais inexpressivo, mas, bem incorporado ao grupo de moral elevado, sente-se orgulhoso.

Diante disso, considerando o homem bem ajustado como matéria-prima da Corporação, contribui ele para a grandeza da Instituição que não pode ser buscada senão no somatório das qualidades de seus recursos humanos.

Tal concepção, de grande valia para os gerentes, no nosso caso, os oficiais e, em certa medida, os Subtenentes e Sargentos, ainda necessita ser internalizada com maior profundidade.

Importante que se analise a situação sob enfoque do homem, isoladamente, e ele inserido no seu grupo de trabalho.

O policial-militar e seu grupo, frutos do próprio meio, por mais vocação, aptidão e capacidade que possam ter ou adquirir, terão sempre limitações.

Pouco tem entendido a comunidade da nobreza da profissão, por mais altruísta e sacerdotal que seja.

Não raro entre a ação e a omissão vive e sobrevive o policial, premido por leis, códigos, regulamentos, disciplinas rígidas e imposições hierárquicas características da estrutura organizacional.

Daí não raro ser vítima, testemunha, indiciado, condenado.

Não se pretende, com as alegações, encontrar justificativas para atuações, às vezes desastradas.

(11) Políticas do Comandante Geral, 1986 — PMMG — Ed. Imprensa Oficial, pág. 27.

Mas o fato é que as estatísticas mostram, pelo menos neste caso, que há algo a ser feito.

A análise dos gráficos enseja formulação de uma série de questionamentos, como:

- a) Há despreparo do homem e/ou do grupo?
- b) O quadro de limitações legais à sua atuação no serviço é que conduz a tais distorções?
- c) Até que ponto a influência do grupo teria contribuído para que o indivíduo fosse levado a delinquir?
- d) Um grupo bem motivado, consciente do trabalho dignificante do PM e bem treinado profissionalmente, poderia influir na redução do índice de processos criminalmente?
- e) O respeito aos direitos da pessoa teria sido bem internalizado pelos indivíduos envolvidos?
- f) O quadro de processos seria normal, diante dos rigores da profissão policial-militar?

Temos procurado frisar a questão sempre sob enfoque do grupo, considerando que em praticamente todas as missões:

- a) O treinamento é *em conjunto*;
- b) A atuação em serviço é quase sempre realizada *pelo grupo*, devidamente comandado;
- c) *O moral de grupo* influi decisivamente no resultado;
- d) Qualquer resultado negativo com um integrante *do grupo* e imediatamente repassado para o Pelotão, Cia. Unidade, chegando, em alguns casos, a envolver a própria Corporação;
- e) *Todo grupo* participa, igualmente, dos frutos dos resultados positivos. Trata-se de importante recompensa psicológica.

O moral, como sabemos, é subjetivo.

Constitui-se dos sentimentos nutridos pelo pessoal, em conjunto, com relação ao seu trabalho.

Não é fácil, pois, medi-lo.

Mas é fácil percebê-lo, especialmente no caso da Polícia Militar.

O tipo de trabalho que desenvolvemos, pela intensa interação social, contribui para curiosas oscilações do moral da tropa, sendo notório o processo de comunicação que se estabelece quando um fato, fora de rotina, vem ocorrer, causando imediata repercussão no grupo.

Em razão disto é que, no planejamento de Estado-Maior, o item "moral da tropa" figura como um dos que devem ser levados em conta, no estudo da situação de pessoal.

Isto implica dizer que, no caso da PM, há convicção de que moral elevado implica em maior produtividade, uma vez que a atuação policial exige habilidade, técnica, bom preparo do profissional no trato com as pessoas, implicando até certa dose de criatividade para resolver situações complicadas.

Não é difícil inferir, pois, que a manutenção de moral elevado é constante obrigação do Comando.

Com efeito, a competência administrativa e profissional tem mais possibilidade de desenvolver-se quando o moral é elevado.

A própria imagem da Polícia Militar, transmitida aos candidatos a ingresso na Corporação, assegurar-lhes-á captação de melhores recursos humanos, contribuindo, no fim, para decréscimo da violência policial.

As influências sobre o "moral da tropa" devem, destarte, ser continuamente analisadas, tomando-se medidas para que não caiam, ao invés de dar atenção ao problema somente quando surgem situações negativas.

6. *Moral elevado, fator de desestímulo à prática de atos lesivos à pessoa humana.*

Parece-nos possível dizer, a esta altura, que o moral depende da relação existente entre a expectativa de vantagens-recompensas e a realidade.

Por isso, o grupo precisa ser constantemente estimulado, motivado. Em outras palavras, o moral precisa conservar-se saudável. Diante das complexidades organizacionais, os nossos Gerentes precisam ser bastante criativos para conseguí-lo, pois há determinados aspectos de recompensas tangíveis, especialmente as que envolvem remuneração, que necessitam de boa dose de habilidade para serem contornadas.

Assim, quanto mais o ambiente proporciona ao grupo as vantagens dos tipos que ele deseja ou, pelo menos, demonstre possibilidades de elas serem conquistadas, mais elevado tende a ser o moral.

No quadro de violência em que trabalha o policial-militar, o elevado grau de conflitualidade tende a reduzir o moral do grupo.

O profissional de segurança pública convive com os problemas sociais por dez, vinte, trinta anos.

Não pode brutalizar-se, nem tampouco descrever!

Não pode usar a violência — que parece ser a lei que comanda todo esse drama em que o homem moderno, pasivamente, vem-se deixando mergulhar. (12)

Em sua formação, o policial aprende que um dos postulados do Direito é o irrestrito respeito à dignidade humana, que é, junto com a liberdade, bem precioso que ele tem o dever de resguardar. Aprende

(12) Palavras do documento «Políticas do Comandante Geral», já citado.

a não tomar atitudes que o classifiquem como atrabiliário, truculento prepotente, arrogante, arbitrário, violento, enfim.

É imaginável, entretanto, o conflito em que o policial se vê envolvido. Ele é o protetor, representante do Estado. Mas o objeto de proteção está, por vezes, totalmente marginalizado. É, por vezes, numa perspectiva sócio-jurídico-criminal, mais vítima que agente.

Deve o profissional de segurança pública fazer cumprir as leis. Mas, que dizer delas? Desatualizadas, às vezes, quanto ao crime e ao criminoso, continuam imperativas contra o policial-militar, que deve estar em condições psicológicas de fazer a "avaliação subjetiva do injusto", apegado ao estrito cumprimento do dever legal. E ele é premido por essas circunstâncias e pela própria cultura de sociedade em que vive.

Mas ele não pode descrever, na situação diária de conflito interior.

Neste processo complexo, o moral de grupo elevado, conduzido de forma criativa e hábil pela Chefia, terá condições de levar o grupo ao cumprimento da missão dentro dos parâmetros da técnica profissional e respeito às leis.

O respeito aos direitos da pessoa humana, quando bem demonstrado e objeto de atenção, pela atuação estritamente profissional, será certamente resultado de um trabalho do grupo, com moral elevado. (13)

As estatísticas de processo criminal tenderão a diminuir, no tocante a processos criminais envolvendo lesões corporais homicídios, quando:

- a) os membros do grupo policial se conscientizaram de que o treinamento em conjunto, seriamente conduzido, tende a levá-los a superar problemas do serviço;
- b) sentimentos de resistência ao respeito à dignidade humana ou dúvidas quanto a isto possam ser discutidos e resolvidos no momento em que ocorrerem, evitando-se que se tornem barreiras latentes ao compromisso de bem-servir;
- c) todos os elementos do grupo policial compartilhem a tarefa de desempenhar as funções sócio-emocionais requeridas;

(13) Este é um grande campo que se abre à pesquisa, mormente em tempos atuais. Por exemplo, a relação polícia x recuperação do preso seria um dos enfoques. José Ricardo Ramalho, em seu livro «Mundo do Crime — a ordem pelo avesso», alude à hipótese de que a polícia seria um dos elementos que concorrem para a manutenção da «indústria do crime». E completa, dizendo que se a «polícia» não fabrica o criminoso, como dizem os presos, ao menos tem uma parcela fundamental de responsabilidade na manutenção do mundo do crime e no seu alargamento.

d) o sucesso do grupo seja o sucesso de todos.

Não deve se esquecer, entretanto, que o moral do grupo nunca pode ser assegurado em definitivo.

Novas insatisfações, novas dúvidas, novos questionamentos, novos conflitos surgem no dia-a-dia, à medida que os anteriores vão sendo superados ou esquecidos.

Mais uma vez entra aqui a habilidade da Chefia para recondução do processo.

O apelo ao crescente aperfeiçoamento profissional tende a fazer com que haja mais respeito aos direitos de pessoa e, em conseqüência, decréscimo de processos criminais decorrentes de lesões corporais, homicídio e abuso de autoridade.

III — CONCLUSÃO

O Grupo eficaz é consciente do que realiza, especialmente quando o fundamento de sua atuação se assenta nos valores morais e sociais, com os quais os integrantes do grupo ajustaram seu comportamento.

Na Polícia Militar tem sido feito um trabalho diuturno de fazer decrescer os índices de violência.

Lembro, abaixo, parte de texto de uma nota instrutiva do Comando do Policiamento da Capital que diz: "Alguns policiais-militares, talvez por fragilidade da própria estrutura psicológica, metamorfoseiam-se quando envergam uma farda, colocam um revólver na cintura e estão *junto* a outros companheiros. Assim situados, sentem-se onipotentes, no cume do pedestal da força". (14)

É fato que o grupo, quando mal direcionado, tende a trabalhar mal, implicando, quase constantemente, em atos de violência contra a pessoa, fazendo aparecer os atrabiliários, truculentos, arrogantes, prepotentes e os arbitrários.

As estatísticas de processos criminais comprovam a existência de um fato que vem sendo objeto de nossa reflexão: a "criminalidade interna", especialmente em delitos contra os direitos individuais, é resultado de processos seletivos mal conduzidos, ambiente de trabalho específico de violência, mau treinamento e influência da atuação em grupos, mal conduzido.

Meu entendimento, portanto, é que, a partir de uma liderança efetiva da unidade, subunidade ou pelotão, que assegure um processo de motivação eficiente de todo o grupo, abre-se caminho para o aperfeiçoamento profissional, fazendo decrescer, em conseqüência, os índices de violência policial, em serviço.

(14) Citação contida no trabalho «Violência policial-problema, causa e efeitos», op cit. Grifos meus.

A partir deste aperfeiçoamento profissional e com a formação criteriosa, reciclagem constante, acuidade e assistência do soldado em seus problemas pessoais, não ao protecionismo, boa dosagem da carga de serviço e dos elogios e punições, cuidados na motivação do grupo, teremos, certamente, a Instituição mais pronta a dar resposta à demanda de segurança individual e coletiva, em especial na presente hora em que está havendo, no plano constitucional, substancial mudança no primado dos direitos individuais, coletivos, sociais e políticos, na concepção finalística da nova Constituição Federal.

BIBLIOGRAFIA

- AFFONSO, Leonel Archanjo. *Políticas do Comandante Geral*. Belo Horizonte, 1985 — Editora Santa Edwiges.
- ALMEIDA, Klinger Sobreira de. *Violência Policial, o problema, suas causas e solução*. Publicação da Academia de Polícia Militar — Minas Gerais. Mar/1984.
- Revista de estudos e informações da Justiça Militar do Estado de Minas Gerais, n.ºs 1 e 2, 1985.
- MONTAGU, Ashley. *A natureza da agressividade humana*. Ed. Zahar — Rio, 1978.
- GELLERMAN, Saul W. *Motivação e produtividade*. Ed. Melhoramentos — São Paulo, 1976.
- MEIRELES, Amauri. *O papel do Oficial subalterno como Comandante*. Artigo publicado na Revista "O Alferes" n.º 5, APM — PMMG. — Imprensa Oficial, Set/1985.
- MEIRELES, Amauri e ESPÍRITO SANTO, Lúcio Emílio do. *Teoria das Realidades Culturais Diferentes*. Mimeo. APM-PMMG. 1985.
- NETO, Paulo Gomes. *Violência e Sistema Político*. Ed. Tana Ltda. Dez/80. Terezópolis/RJ.
- RAMALHO, José Ricardo. *Mundo do Crime. A ordem pelo avesso*. Ed. Graal, 2.ª Edição, RJ.
- TAYLOR, et allii. *Criminologia Crítica*. Ed. Graal, RJ.

PÂNICO

FATOR DE ALTO RISCO NOS SERVIÇOS DE EXTINÇÃO DE INCÊNDIOS EM EDIFICAÇÕES ELEVADAS (1)

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como propósito estudar as várias implicações decorrentes do Pânico, nos serviços de extinção de incêndios em edificações elevadas.

Este tema carece de literatura a respeito, razão pela qual não dispomos de bibliografia vasta. A análise foi conduzida principalmente em função de experiência pessoal e observações do autor.

Neste trabalho, encontram-se enfoques psicológicos, sociais, econômicos e culturais, superficiais, no entanto inteiramente voltados a tão palpitante assunto.

A abordagem concentra-se basicamente nos dois grandes públicos de interesse dos Corpos de Bombeiros: interno e o externo, e busca alinhar elementos que facilitem a compreensão do fenômeno Pânico, como avaliar as probabilidades de sua instalação em determinadas circunstâncias, e ainda, orienta sobre alguns procedimentos operacionais no caso de sua instalação definitiva.

GENERALIDADES

Extinguir incêndios e salvar vidas e bens. Concentram estes vocábulos a razão de ser dos Corpos de Bombeiros. Expressam a dinâmica da atividade fim. O aspecto preventivo, porém, não perde sua importância uma vez que se confunde com a própria DOUTRINA destas corporações. Constitui o esforço anterior para que incêndios não ocorram.

(1) Artigo publicado na revista «O Bombeiro», Ano I, n.º 1, do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal e cedido à PMMG por especial concessão do Cmt Geral da Corporação, Cel PM José Roberto Megale Vale e da Editoria da Revista.

Nosso estudo enfoca a atividade profissional de bombeiros quando da aplicação tática e técnica, no trabalho de extinção de incêndios em edificações elevadas, agravado pela presença, nessas instalações, de pessoas que se encontrem em seus interiores, nas circunstâncias as mais diversas. Assim, poderemos ter públicos variados conforme a característica da utilização do edifício. Se residencial, supõe-se a população composta por adultos, idosos, homens e mulheres, crianças das várias idades inclusive recém-nascidos, babás e domésticas em geral. Se comercial, supõe-se um público genericamente adulto, de ambos os sexos. Assim, tendo em vista a natureza da ocupação da edificação, poderemos ter sempre uma razoável idéia da população dominante, tendo como referencial indicador o horário da ocorrência. Num estabelecimento bancário, por exemplo, a irrupção de incêndio, após as 20,00 horas, fornece a informação de reduzido número de pessoas em seu interior. Por outro lado, o surgimento de incêndio num estabelecimento hospitalar, no mesmo horário, sugere conclusões diferenciadas.

Estas considerações preliminares nos oferecem importantes aspectos de reflexão, ao projetarmos os trabalhos de extinção de incêndios na tela da nossa realidade profissional.

São públicos e notórios os esforços de aprimoramento técnico e material dos Corpos de Bombeiros. É igualmente evidente o descompasso entre referidos esforços e a resposta dos governantes no sentido de correspondência aos mesmos. Ou seja, os Corpos de Bombeiros sempre encontram-se defasados em efetivo e equipamentos.

Incêndios de registros trágicos como os dos Edifícios Andrauss e Joelma (São Paulo, fevereiro de 1972, 1974, respectivamente) e Edifício Andorinhas (Rio de Janeiro, fevereiro de 1986), conferem eloqüentes atestados do quadro descrito no parágrafo anterior.

Com relação à extinção de incêndios, os Corpos de Bombeiros têm dado grandes demonstrações de denodo e coragem, por conta da coragem e desprendimento de seus integrantes, alimentando assim a conotação de heroísmo e bravura. Por outro lado, no tocante à redução de vítimas fatais nesses mesmos sinistros, nossas corporações trabalham em gritante vermelho, tal qual suas cores. Os saldos de mortos são realmente alarmantes e transmitem ao público uma incômoda sensação de insegurança e medo. Existe uma fobia-incêndio no subconsciente da comunidade, principalmente nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, palcos das tragédias acima referenciadas. Isto caracteriza um estado psicológico de Pré-Pânico, que será ativado, com conseqüências imprevisíveis, quando da materialização fática do incêndio.

Esse quadro de Pânico presente nos trabalhos de extinção de incêndios, em edificações elevadas, constitui um elemento altamente complicador para o sucesso das operações básicas de combate ao fogo, e eminentemente delicado quanto ao exercício de nossa máxima doutrinária "Salvar vidas e bens."

Aparece aqui inexorável o risco da vida humana. Mútuo, quando se estabelece a relação salvador-vítima. Somando-se o desespero do primeiro ao desespero do segundo, teremos o agravamento máximo da situação em exame.

Ante essa realidade constatada em várias ocorrências de extinção de incêndios, e sua possível reedição, fruto de observação, e desvinculadas de qualquer paixão, realçar as dificuldades com que nos deparamos freqüentemente, ocasionadas pelo nosso despreparo, pela inobservância de regras técnicas por parte de construtores e pela desinformação da comunidade em geral quanto a comportamentos adequados em situações de emergência e pânico, principalmente em relação a incêndios.

O fogo por si só, imprime como fenômeno, respeito, temor e medo. Conforme o observador, adulto ou criança, e ainda o local de sua manifestação, no fogão ou no hospital, conferirá à platéia um nível de aceitação diferenciado. No âmbito doméstico (fogão) provavelmente será concebido como um fato absolutamente normal e corriqueiro, e não ensejará, tanto para o adulto como para a criança, qualquer sensação de perigo. Por outro lado, seu surgimento numa enfermaria de um hospital será apreciado de forma diversa. A criança poderá, por não saber ainda a idéia de risco, divertir-se, curiosa. O adulto, por seu turno, e independentemente do seu grau de cultura, apresentará reações as mais imprevisíveis, desde o estupor e a paralisação à tentativa de fuga, nem sempre a mais aconselhada, ou ainda possível, tendo em vista sua qualidade de enfermo. Corporifica-se aqui o Pânico individual. O raciocínio, instrumento mais qualitativo de espécie humana, cede lugar, definitivamente, para o numerador comum aos animais vivos, o instinto. E nesse universo falará, mais alto e decisivo, o de conservação. Se naquela enfermaria, imaginada, existirem outras pessoas, facilmente poderemos ter presente o Pânico coletivo. Assim também poderá sê-lo em hotéis, cinemas, bancos, colégios e outros. Estabelece-se o caos de comportamento racional. A semelhança ao "estouro da boiada" aproxima-se em todos os detalhes. O medo, nem sempre justificado, será o grande elemento motivador do movimento, da corrida. Para onde, no entanto?

A prática tem demonstrado que, infelizmente, a desordenada e frenética procura de uma saída do quadro de incêndio, por pessoas descontroladas e sem liderança segura, desemboca fatidicamente em banheiros, grades de ferro corredores obstruídos por paredes divisórias, ou ainda em ambientes absolutamente inundados por gases tóxicos, que inviabilizam a permanência, e, na maioria das vezes, não permitem o retorno. A tentativa desorganizada de evasão, impulsionada pelo desejo único de permanecer vivo, estabelece a lei do mais forte em toda sua dimensão, e, invariavelmente, hospeda pisoteamentos, esmagamentos e saltos para a morte. Desesperado gesto que traduz não uma tentativa de escapar, porém, o último esforço para reduzir o martírio e os sofrimentos da morte pelo fogo.

A apreciação realística e de certa forma desconfortável, com respeito à atuação dos Corpos de Bombeiros, nas circunstâncias citadas, não deverá ser motivo de desânimo ou desestímulo. Ao contrário, o que se objetiva é,

partindo da observação crítica, adotar posturas e procedimentos que viabilizem um exercício cada vez mais diligente e bem-sucedido quando da intervenção dos bombeiros profissionais, nos trabalhos de extinção de incêndios, com gravame de prioridade do salvamento concomitante de pessoas.

Precisamos estar plenamente conscientes das dificuldades que encontraremos nessas situações. Mas, muito além dessa consciência, urge que adotemos comportamentos ajustados a essas circunstâncias. Teremos que aliar nossas técnicas e táticas operacionais a um mínimo de conhecimento das reações humanas nos quadros em estudo. Manter permanentemente aceso, em nosso consciente, o aviso que lembra ser a vida do outro sempre mais importante que a própria, e que, por isso mesmo, o sacrifício inútil em nada acresce nosso desiderato. O escopo é efetuar o resgate com segurança para ambos. Salvador e vítima. Necessitamos ainda lembrar que, na relação acima, nem sempre a vítima facilita a ação do salvador, o que reforça a importância do conhecimento das reações de pessoas em risco de vida, com vistas a uma procedimento correto de convencimento, persuasão ou domínio.

EDUCAÇÃO DA COMUNIDADE

O enfoque deste capítulo abrange a comunidade como um todo, ou seja, preocupa-se com todos os seus integrantes, envolvendo, assim, público interno e externo. Por razões puramente didáticas, volveremos nossas observações, em primeiro lugar, para o público interno, isto é, para os bombeiros militares, integrantes de nossas corporações.

Iniciamos as considerações sobre educação de nosso público interno, analisando os aspectos de seleção e formação.

A seleção, via de regra, se faz dentro de parâmetros mínimos de escolaridade e aptidões físicas e psicotécnicas. Nossa clientela, normalmente, provém de camadas pouco assistidas da comunidade, e, por isso mesmo, carentes na sua constituição orgânica e intelectual. Raros são os elementos que chegam às nossas fileiras por questões de vocação profissional. A grande maioria ingressa nos Corpos de Bombeiros por absoluta necessidade de sobrevivência. Este é o quadro dos nossos processos seletivos, em todos os níveis, respeitadas eventuais exceções. É a regra.

A formação dos selecionados, especialmente a do soldado bombeiro, é absolutamente discutível. Normalmente os efetivos precisam ser completados com urgência. A pressa impõe que o período de formação não seja muito longo. A atividade operacional não pode esperar. Assim, a atividade educacional voltada para o exercício de missão de bombeiro, qualificada ainda pela característica militar, não pode se efetivar dentro dos melhores moldes.

A primeira parte, isto é, a formação do bombeiro profissional, é a que mais esforços solicita na intimização do homem leigo nesse mister, com os objetivos da carreira que deseja abraçar, e principalmente seu adestramento e capacitação para desenvolver as várias atividades para as quais poderá ser solicitado. A formação do bombeiro está voltada basicamente

para a ação braçal e/ou moto-mecanizada. A instrução nesse período é generalista. Só ao longo da carreira é que os homens se vão tornando especialistas.

A segunda parte da formação, isto é, a qualificação de militar, e que aqui reportamos, se opera contemporaneamente, será mais ou menos facilitada em função dos candidatos selecionados serem ou não oriundos de FFAA, e, portanto, já conhecedores de alguns institutos característicos. Em linhas gerais e sem pretensões de definitivas, é dessa maneira que se opera a formação do bombeiro militar. Há um apuramento crescente à medida que aumenta o grau de hierarquia ao qual se propõe o curso.

Como somos conhecedores, de modo geral, dos Cursos de Formação e Aperfeiçoamento que nossas Corporações desenvolvem, no Brasil, podemos afirmar que, em nenhum currículo, em qualquer nível, encontramos a preocupação com o aspecto da manutenção do equilíbrio emocional e psicológico de nossos homens, ou ainda que objetive difundir e ensinar comportamentos adequados em situações de risco, oportunidades em que na natureza humana sempre responde mais alto o instinto de conservação.

Ora, nosso bombeiro é um ser humano como qualquer outro, em muitas das vezes em desvantagem face às necessidades sócio-econômicas. Constitui fácil alvo às acometidas emocionais. Por isso mesmo há que se desenvolver um trabalho permanente de acompanhamento psicossocial do nosso homem, com extensão à sua família. Ao lado disso, precisamos desenvolver treinamentos e palestras, com finalidade de evidenciar para os componentes dos Corpos de Bombeiros, as delicadezas que poderão ser encontradas quando do exercício da atividade profissional, especialmente durante a extinção de incêndios em edificações elevadas, agravada pela presença de pessoas em suas dependências. Aqui poderemos deparar com um dos mais difíceis obstáculos à atuação do bombeiro, o Pânico.

Nosso homem tem que estar preparado. Primeiro, para não se contagiar. Segundo, para desenvolver uma ação controladora que inspire e transmita o máximo de confiança. A sensação de medo de que somos possuídos, em maior ou menor grau, conforme a estabilidade emocional de cada um, e de outros componentes psicológicos, deverá estar absolutamente superposta pela nobreza da missão que devemos realizar. Este procedimento, no entanto, só o obteremos na absorção plena da DOUTRINA: SALVAR VIDAS ALHEIAS, e apoiados em conhecimentos específicos que orientem o comportamento técnico-operacional em situações que tais. Emerge, pois, a necessidade de um permanente acompanhamento psicológico do bombeiro, atividade considerada altamente estressante pelos profissionais da psicologia. Parece-nos também altamente relevante emprestar realce a atividades educacionais sobre liderança.

Direcionamos agora nossos comentários ao público externo. O enfoque de educação continua. A comunidade, em geral, enxerga no bombeiro, em situações próprias, a solução de seus problemas. Em alguns casos, a última esperança. Nossa resposta, por conseguinte, terá que ser sempre coincidente a esta expectativa. O bombeiro é um colecionador de sucessos. O revés, e este ocorre, não é o nosso elemento comum, pois, não combina com a magnitude

de nossa missão, mas, infelizmente, às vezes se materializa. Nesses casos, nossa atividade fica incompleta. A ação de bombeiros se completa na sua atuação real, quer preventiva, quer de combate/salvamento. O público externo tem e demonstra das formas as mais carinhosas uma irrestrita confiança em nossas Corporações. Normalmente as ordens e decisões dos bombeiros serão prontamente respeitadas pelas pessoas que querem ter seus bens salvos, ou que se encontrando em determinadas circunstâncias (precisa abrir o apartamento, elevador enguiçado, etc.) carecem de socorro. São situações vexatórias, mas basicamente sob controle. Esse quadro não será o mesmo se as pessoas estiverem confinadas naquele apartamento, e este estiver em chamas. Ou ainda se naquele elevador existir um razoável número de pessoas. As reações serão as mais imprevisíveis em ambos os casos. Nem sempre facilitadoras ao nosso desempenho, que há de ser rápido e seguro, e eficiente e eficaz. Observemos aqui que tratamos de exemplos onde as pessoas identificam nos bombeiros e sua intervenção a chama salvadora, o suspiro de alívio. O quadro nos é favorável. Somos altamente bem vistos.

A atividade de bombeiros, no entanto, será mais facilitada, se conseguirmos desenvolver uma campanha ampla de esclarecimentos ao público externo, quanto aos comportamentos adequados em situações de emergências. Os programas deverão desenvolver-se sob dois aspectos. Um que evidencie a capacitação de nossas Corporações e dos nossos integrantes no exercício de suas atividades específicas. Outro que, selecionando linguagem, adaptando-a aos vários níveis do público externo, indique condutas educativas que passem a integrar seus próprios hábitos. Enfim, é preciso estabelecer uma cruzada permanente de alertamento.

O primeiro aspecto visa a solidificar a confiança da comunidade nas atuações dos Corpos de Bombeiros. O segundo pretende, através de procedimentos educativos e informativos, dotar o público externo de conhecimentos que serão úteis em situações de emergência, e que, quando por si só não forem suficientes, com a presença dos bombeiros profissionais, as ações se efetuarão em plena harmonia. Ressalta-se aqui a imperiosa necessidade de se iniciar tentativas de simulações, para criar confiança na população, implantar o hábito, e ao mesmo tempo observar-se com postura crítica o desempenho profissional de nossos homens.

Os programas educativos para o público externo poderão ser elaborados pelas seções de EM competentes, não se desprezando evidentemente a colaboração de outros setores ou componentes. Ressaltamos que cada programa deverá apresentar linguagem escrita e/ou figurada consoante o nível que pretende atingir. Para sua divulgação ampla e abrangente, todos os meios de comunicação devem ser utilizados, do mais elevado sistema de telecomunicação ao simples aconselhamento individual ou doméstico. Muito embora o presente trabalho se direcione às dificuldades que poderemos encontrar quando da extinção de incêndios em edificações elevadas, os referidos programas educativos enfocarão as mais várias hipóteses possíveis.

No tocante a exercícios simulados de evacuação (cinemas, teatros, edifícios, etc.), encontraremos na própria opinião pública, em geral, posiciona-

mentos nem sempre favoráveis. Esta atividade, pouco usual, implica desconforto, perda de tempo”, congestionamento de tráfego e outros comentários. Para que se consiga sucesso na sua aceitação, teremos que buscar reforços em iguais procedimentos nos países desenvolvidos, o que não deixa de ser uma dificuldade. No entanto, existimos para desafios e este é um deles: implantar um hábito. Nossa cultura, porém, absorve bem determinadas condutas estrangeiras, quando devidamente difundidas. Assim, pois, a exibição de filmes com este tema, de forma sistemática e amparada pela inequívoca disposição dos Corpos de Bombeiros em atuar ao lado, junto às comunidades, terminarão por quebrar as resistências conservadoras.

IDENTIFICAÇÃO DE CLIMA PROPICIO

O título do presente capítulo enseja várias observações no terreno das avaliações prévias. A constatação de uma ambiência favorável à instalação do pânico certamente conferirá àqueles que atuarão na tarefa de extinção de incêndios em edificações elevadas, escopo do presente estudo, uma antevisão do quadro que os aguarda. Esse dado permitirá aos salvadores uma escolha rápida e bem direcionada, na(s) maneira(s) de lidar com pessoas envolvidas na circunstância emergencial.

A nós, bombeiros profissionais, no entanto, não nos basta poder constatar a realidade referida, ou seja, uma atmosfera emocional instável de um grupo de pessoas em perigo, favorável, portanto, à materialização do pânico coletivo, e suas imprevisíveis conseqüências. Precisamos e devemos avaliar, através de criteriosos levantamentos, as áreas de risco, catalogar informações e dados precisos sobre as mesmas, tais como altura, número de pavimentos, população fixa e/ou flutuante, natureza da ocupação, localização etc., a fim de que possamos, por meio de instruções próprias, adestrar nossas equipes para a atuação operacional diante de circunstâncias complicadoras, tal qual sugere o tema deste estudo.

Trata-se, inequivocamente, de uma atividade de cunho preventivo. Esta é, sem dúvida, também, uma das grandes e importantes características da atividade do bombeiro profissional. Sempre atuaremos de forma mais criteriosa e profícua, se detivermos a informação mais completa e mais próxima da realidade com a qual iremos deparar-nos.

O conhecimento, por exemplo, de que o edifício em chamas destina-se à atividade residencial, com uma clientela mista de adultos, jovens, homens, mulheres, crianças, domésticas e até pessoas idosas, com dificuldades de movimento por seus próprios recursos, propiciará aos salvadores a necessidade de diversificar seus respectivos desempenhos. Isto é, conforme as características individuais dos componentes da guarnição de socorro, bem como a experiência no trato com situações semelhantes, a cada um poderá ser destinada uma forma de atuar.

Torna-se claro o entendimento da importância deste capítulo, desde que concordemos serem as atividades de extinção e salvamento bastante favorecidas, estando os bombeiros na posse de informações e dados que possibilitem uma pré-avaliação do momento operacional. Este conhecimento

prévio concede à organização de bombeiros condições de preestabelecer planos de desempenho genéricos, ou específicos, conforme o grau de risco envolvido.

Ilustrando melhor: para edifícios de altura e número de pavimentos mais ou menos iguais, e com a mesma natureza ocupacional, os planos podem seguir uma orientação uniforme. Por outro lado, quando a edificação destinar-se à(s) atividade(s) de risco maiúsculo, como o trato com elementos radioativos e/ou explosivos, o plano terá direcionamento específico, e certamente suas fases serão bem diversas.

Como se vê, procuramos dar realce aos cuidados e cautelas que devem respaldar as ações dos bombeiros profissionais. Nossa atividade é intrinsecamente socorrista, e nesse mister não devemos deixar margem a hesitações ou, pior ainda, a improvisações. O inestimável custo do elemento humano, matéria-prima da nossa profissão, impõe-se à busca permanente de condições satisfatórias para um desempenho preciso, rápido e seguro. Esta é também a expectativa do público externo, para o qual ser bombeiro tem significado sublime e quase divino. Ao bombeiro é admitida a capacidade de tentar o impossível. Para correspondermos a esses anseios, com responsabilidade e sem veleidades, só existe um caminho, o do aprimoramento material, técnico, cultural, individual e coletivo, do nosso sistema, para que o mesmo ofereça um produto final de altíssimo nível, a saber, cumprimento da missão.

Para o atingimento desse objetivo, as corporações de bombeiros devem estar dotadas de recursos humanos e materiais capazes de processar as informações obtidas e constituir um banco de dados que possibilite a otimização do emprego real do sistema, em relação aos resultados esperados.

É um trabalho de fôlego, reconhecemos. O esforço é hercúleo. Sem dimensões também será a satisfação de se constituir um Corpo de Bombeiros à altura da expectativa.

A atividade de bombeiro profissional está entre as de caráter eminentemente essencial. A vigilância é diuturna, uma vez que o desdobramento operacional dar-se-á em momentos imprevisíveis. As circunstâncias, no entanto, no mais das vezes, poderão, em tese, ser preconcebidas, e correspondente a elas, também, pode e deve existir planejamento para pronto emprego, ressalvadas algumas adaptações que se façam exigidas pelo momento fático, ou seja, a emergência real.

Nossa participação como integrante de Corpo de Bombeiros, muito antes de constituir uma necessidade básica de sobrevivência, há que ser, e principalmente, razão de realização pessoal, ante a magnitude de nos podermos tornar útil ao nosso semelhante, em todo o planeta, desde as intervenções mais ingênuas, porém de largo alcance como uma palestra dirigida a crianças, ao máximo do desprendimento humano, que é a exposição destemida da própria vida em benefício da incolumidade física do próximo.

Sabemos que ao exercício da atividade profissional de bombeiros muitas pessoas se inclinam. Uma, por convicção pessoal, vocação, outras, atraídas pelo desejo de vivenciar emoções diferentes. Outras, ainda, atraídas

pela notória simpatia com que a população como gênero, distingue os bombeiros. Entendemos, no entanto, ser elemento muito importante, como indicador para a permanência de um selecionado na corporação, o respeito que este empresta à própria vida. A partir deste parâmetro poderão ser desenvolvidos todos os ensinamentos sobre a atuação do bombeiro com o público externo e sua interação no público interno. Conforme o grau de seriedade com que o bombeiro emoldura a própria existência, poderemos obter-lhe um perfil profissional em níveis razoáveis.

Destarte, fixamos como absolutamente indispensável a busca do esclarecimento da comunidade interna, desde o Comandante e seu Estado-Maior, àqueles todos responsáveis pelo exercício profissional, sobre as múltiplas situações de emergências que poderão ser enfrentadas pela Corporação, com o agravante do confinamento de pessoas, caracterizando clima propício ao surgimento de pânico.

Jamais poderemos olvidar ser o público externo o nosso cliente por excelência, e, por conseguinte, para ele devem se voltar permanentemente não somente nossas preocupações, mas também deve motivar-nos a firme disposição de bem servir.

TÉCNICAS DE CONTROLE

INCÊNDIO!

Edifício elevado! Pessoas confinadas! Possibilidade de instalação de pânico!

A recepção desta curta porém eloqüente mensagem proporcionará a cada bombeiro, individualmente, um recebimento e um processamento personalizado. Cada um, conforme seu grau de adestramento e nível emocional, adotará uma postura/expectativa diferenciada. A resposta do Corpo de Bombeiros, no entanto, há que ser de atuação de equipe, portanto harmônica e uniforme. Como se conseguir então homogeneizar aquelas diversificadas reações acima referidas? Como unificar respostas/estímulos individuais, obtendo uma resposta conciliadora por uma equipe de salvadores composta pelos mesmos indivíduos, objetivando uma intervenção imediata?

Sem dúvida, diríamos que bastaria aplicarem-se as técnicas para controle de pânico e evacuação de pessoas em situação de risco. Para chegarmos a esse exercício, no entanto, se faz necessária uma apreciação, ainda que superficial, porquanto pouco científica, das razões que produzem determinadas reações ou expectativas de medo, passaporte para o pânico.

Parece-nos oportuno algumas referências e comentários sobre o Medo, como se aloja no ser humano e de que modo pode ser mentalizado.

O medo caracteriza-se por uma incômoda sensação de insegurança e desconfiança, que se estabelece quando nos deparamos com situações que exigem uma resposta de que não dispomos, ou ainda, que temos a impressão de que não estamos capacitados a produzi-la. É um desconfortável estado de ansiedade. Algo abstrato, uma vez que não tem uma forma material definida,

que permita uma literal manipulação. Absolutamente concreto, no entanto, uma vez que, paradoxalmente, toma a forma do próprio continente humano, assim como o líquido no recipiente que o contém. Aqui a delicadeza. Se não for subjugada, comandará, de forma desordenada, o comportamento, conquanto domine os reflexos cerebrais. Entenda-se, pois, o medo como uma circunstância, um momento hipotético do estado cerebral. A partir desse estado hipotético, causado por um estímulo correspondente, várias condutas poderão acontecer, individuais ou coletivas.

Em cada enfoque (individual ou coletivo), há que se proceder a estudos aprofundados, que pesquisem as razões para movimentação do indivíduo, ou de um grupo dos mesmos, quando de um incêndio, objetivando a concepção de normas de condutas racionais, estabelecidas a partir da detecção de elementos que animem ou desencoragem uma postura de escape.

Sabe-se que em algumas pessoas o medo atua, paralisando-as. Em outras, redobra-lhes a força. Dinamiza-as.

Em situação de incêndios, encontramos também procedimentos diversos. A criança, por exemplo, até os 03 (três) anos não evidencia reações de temor. O adulto, ao contrário, manifesta claramente sua preocupação com o quadro. Nasce, neste instante, uma observação científica: a teoria do conhecimento ou cognitiva. Defende esta teoria que a criança se atemoriza não-somente com fortes ruídos, súbita perda do equilíbrio físico e com a dor. Referida tese ampara a idéia de que o desconhecimento dos efeitos perigosos da circunstância do incêndio, por exemplo, não induz qualquer estímulo de medo. Por outro lado, essa mesma corrente admite que todos os outros, e são muitos os estímulos atemorizantes, advêm como consequência do aprendizado existencial. Verifica-se a coexistência das influências hereditárias e das influências ambientais, determinantes do comportamento individual.

Ao volvermos nossa atenção para a preocupação com a sobrevivência da espécie, constatamos não ser esta exclusiva do ser humano. Assim é que adotam postura de reserva tal qual aquela os pássaros, quando na presença de outros animais, como as serpentes ou outros depredadores. Caracteriza-se, pois, uma atitude instintiva. Quando, porém, não identificam o risco (armadilhas camufladas etc.), avizinham-se e tornam-se vítimas frágeis e impotentes. Esta ilustração é extensiva a todos os animais. O homem, como ser pensante do reino animal, há que dar resposta diferenciada, porquanto, à luz da inteligência.

Estabelecido, por conseguinte, que a criança (até 03 anos), dificilmente, por não conhecer os riscos de um incêndio, demonstrará reações que retratem medo, classificamo-la como incapaz de esboçar uma conduta de escape, sendo, por isso, alvo imediato das atuações dos socorristas.

Detenhamos-nos principalmente no adolescente e no adulto.

Em primeiro lugar, o próprio bombeiro, como alinhamos no Capítulo II deste estudo, deve estar preparado para processar a situação que lhe sugere risco, e condicionar-se racionalmente a uma resposta compatível,

técnica e emocionalmente. Deve ser devidamente informado de que as pessoas, ante circunstâncias desfavoráveis, como um incêndio, podem sentir-se incapazes de reagir por si, e mais ainda, por conta do conhecimento dos efeitos trágicos de episódios anteriores (divulgados em meios de comunicação), se deixarem invadir e dominar por uma avassaladora sensação de não poder controlar a situação adversa (hipotética ou real), e tentarem atitudes as mais desaconselháveis e, às vezes, extremas, para colocarem-se a salvo.

O bombeiro, por conseguinte, tem que ser sabedor de que o medo, pré-requisito para o pânico, é um tremendo perturbador do comportamento humano nos incêndios. Por conseqüência, terá que envidar todos os recursos para devolver às pessoas confinadas o máximo de segurança para elas próprias e transmitir, de maneira inequívoca, total confiança e aceitação da sua atitude salvadora.

Numa situação de pânico generalizado, a primeira preocupação da equipe de socorro deverá fazer com que sua presença seja traduzida favoravelmente, *reconhecida como elemento de ligação com a vida*. Não será uma tarefa fácil, considerando-se o estágio emocional das pessoas envolvidas. Há que se localizar o menos, ou os menos traumatizados. É um processo seletivo emergencial que exigirá muita acuidade e perspicácia dos socorristas. Uma vez bem percebida a presença dos bombeiros, a tarefa de salvação tornar-se-á menos árdua, do ponto de vista do convencimento. É óbvio que, conforme as dimensões e situação física do sinistro, o desempenho técnico exigirá esforços correspondentes.

Serão desenvolvidas, então, paralelamente aos trabalhos de extinção, as ações de salvamento, aplicando-se as técnicas da persuasão, via diálogo com a(s) vítimas(s), até o emprego da força dominante, proporcional à circunstância, passando também pela clássica batida nas faces (com moderação) de pessoas que se encontrem estatizadas pelo choque. Os socorristas devem estar sempre alertas ao fato de que, nas circunstâncias de um incêndio, não devem esperar comportamentos normais e facilitadores para seu desempenho, por parte das pessoas que se supõem ameaçadas de risco de vida. Para reverter este quadro, tão comum nos incêndios, deverão exercitar com argúcia a capacidade de liderança.

CONCLUSÃO

Após considerações efetivas e diretas sobre a problemática encontrada na extinção de incêndios em edificações elevadas e a possibilidade de instalação de pânico entre pessoas ali eventualmente confiadas, alinharemos comentários finais, sem nenhuma presunção, no entanto, de definitivos sobre o tema.

Em primeiro lugar, reiteramos a importância de que deve ser alvo a educação do nosso universo, público interno e externo. Entenda-se educação, no seu sentido mais amplo e abrangente, que é proporcionar aptidões que permitam ações — respostas compatíveis com as circunstâncias reais. A educação objetiva atender à integridade física, afetiva, intelectual, moral e psicológica

da pessoa humana. Não se restringe ou não deve conter-se no convencional período de aprendizado escolar, mas estender-se durante a vida inteira. O mundo oferece contínua transformação, e, por isso mesmo, o ser humano tem que ter conhecimentos e mecanismos que lhe permitam adaptar-se ou readaptar-se a essas variações. A educação contínua ou alternada será de fundamental importância, à medida que propicie ao indivíduo meios para resolução de problemas concretos, e ainda, e principalmente, desenvolva a capacidade de aprender por si mesmo. Assim, a educação não pode zelar tão-somente pelo continente clássico da escola, mas envolver outras áreas do conhecimento humano, e aqui emprestamos ênfase especial ao aspecto do disseminamento das informações sobre prevenção de incêndios e outros acidentes, sua importância e aplicabilidade na vida diária.

Há um consenso de que a prevenção de incêndio começa na prancheta do projetista. Começa ou deveria começar. Isso dependerá de fatores, tais como o grau de formação, compreensão da importância, e ainda do nível de independência do profissional. Se os elementos mencionados e outros que existam forem negativos, a prevenção não nascerá. Faz-se necessário, portanto, o direcionamento de nossas preocupações para medidas que efetivamente garantam a presença da cautela preventiva contra incêndios nas edificações onde se justificarem. O caminho mais seguro, nos parece, ainda que árduo, é o da educação, por meio da formação de uma mentalidade coletiva prevencionista.

Nas edificações elevadas em particular, a prevenção envolverá as preocupações quanto à escolha do local, do material de construção a ser utilizado, via de acesso, escadas, sistemas de combate a incêndio dos vários tipos etc. Não deverá, no entanto, esquecer a necessidade e importância da educação e familiarização dos ocupantes ou usuários com referidos sistemas e recursos. A boa utilização dependerá, fundamentalmente, do conhecimento e domínio pelas pessoas dos dispositivos existentes. Relembra-se aqui a relevância dos treinamentos e exercícios simulados.

Por oportuno, reproduziremos palavras de um especialista em Prevenção e Segurança:

“Consciência de prevenção existe mais ou menos desenvolvida em todos nós, a formação é que só existe nos que adquiriram conhecimentos e variará consoante o grau dessa aquisição. Quando se trata de prédios em altura, a problemática da segurança amplia-se e as suas soluções exigem conhecimentos profundos da técnica preventiva, que infelizmente poucos possuem, mas que pelos perigos que comporta tem força suficiente de motivação de formação”. 1

Depreende-se a preocupação com a educação antes referida. Há que ser sistemática e científica.

(1) PÓVOAS, Manoel Soares, Dr., Eng.º Presidente do Conselho Directivo do Centro de Prevenção e Segurança de Lisboa.

Verificamos que dificilmente evitaremos a presença de pânico, sem passarmos obrigatoriamente pela prevenção de incêndios. Os especialistas detêm amplos conhecimentos sobre o surgimento do fogo e suas possibilidades de propagação. Não poderemos, pois, aceitar a assertiva de alguns, segundo os quais o incêndio é uma fatalidade. Mais racional é a que sentencia: "O incêndio surge onde a prevenção falha". O incêndio é conseqüência de uma ausência. Cabe, portanto, aos mesmos especialistas, especificamente, e à comunidade em gênero, a adoção de providências que inibam a evolução e propagação de incêndios, ou mesmo o seu nascimento. Ideal será atingir-se um consenso coletivo da importância de uma luta permanente e harmônica contra este inimigo comum. É a única maneira de se colocar um paradeiro nas catástrofes e incalculáveis prejuízos, humanos e materiais, que têm ocorrido em todo o mundo contemporâneo.

O avançado padrão de tecnologia e conhecimentos humanos não pode permitir reveses trágicos e alarmantes, causados pela desatenção e descaso às mais simples regras acauteladoras e preventivas. A audácia e ousadia de nossos projetistas e construtores devem ser respaldadas por uma conscienciosa postura preventiva que assegure a incolumidade dos usuários e a perenidade de suas criações arquitetônicas. Referidos usuários, por sua vez, hão que desenvolver conscientemente a capacidade de não freqüentar ambientes que não lhes permitam segurança integral, e mais ainda, cobrar aos responsáveis, e num segundo passo, denunciar às autoridades responsáveis pelo assunto a constatação dessas deficiências.

Quando a espécie humana é o realce, todos somos responsáveis. Não comporta omissões sob qualquer argumento.

À medida que admitimos que o pânico reduz e, em alguns casos, elimina a capacidade de raciocínio das pessoas, aceitamos também que necessário será o auxílio externo para resgatá-las com segurança das circunstâncias de risco. Não bastará, portanto, a existência de um dispositivo de escape bem instalado. Os salvadores ou socorristas deverão desenvolver ações compatíveis com emergência, tendo em vista a situação emocional de seus protagonistas.

Pretendemos, com este enfoque, reavivar a necessidade dos ensinamentos educativos do bombeiro, objetivando fornecer informações da conduta humana individual/coletiva, quando em circunstâncias desfavoráveis que ameacem sua segurança e a própria vida. O elemento humano, respeitado o seu grau de formação, quando analisa a situação adversa, dentro de seus parâmetros, e conclui não poder conter por seus próprios meios o risco que o ameaça, esquece qualquer regra de comportamento social, e não se importará de atropelar, pisotear o mais próximo, na tentativa de pôr-se a salvo. Esta conduta individual, a corrida em busca de uma saída, facilmente poderá contagiar outras pessoas envolvidas nas mesmas circunstâncias. Logo o bombeiro, ao dirigir-se para o local de emergência que abrigue estas contingências, não deverá pretender reações normais das pessoas em risco.

Consideramos também de providencial valor o conhecimento prévio por parte dos bombeiros das peculiaridades das edificações de sua cidade, especialmente aquelas elevadas, que motivaram este estudo. Este cuidado permitirá uma mais ágil movimentação no interior dos edifícios, bem como militará quanto a escolha da estratégia de evacuação que deve ser desenvolvida em determinado prédio.

Volvendo à questão do pânico especificamente, entendemos como seu pré-requisito o medo. Este é, sem dúvida, um importante fator de perturbação do comportamento humano e suas reações nos incêndios. No entanto é também, em alguns casos, o ponto de partida para que a pessoa possa processar a circunstância e eleger uma resposta que lhe permita conjurar a adversidade. O medo só se transformará em pânico quando, uma vez analisadas as circunstâncias, a pessoa conclui pela sua total indefensabilidade, ou seja, não vislumbrar qualquer alternativa de salvação.

Com base nesta apreciação, aconselha-se aos responsáveis pela educação e formação dos cidadãos no relacionado aos assuntos de prevenção de incêndios, que contemplem seus currículos ou programas, com ensinamentos sobre técnicas de autocontrole, abrangendo o maior número possível de situações de risco. Incluam-se, nesse contexto, os Corpos de Bombeiros. Devem estes também estreitar suas relações com a comunidade, informando-lhes sobre a eficácia da prática dessas condutas, bem como através de respostas simples e concorrentes aclarar-lhes as incertezas.

Inferese, portanto, que o medo é a antecâmara do pânico. Para conter os resultados imprevisíveis deste, temos que trabalhar intensamente na minimização dos efeitos do primeiro. Este desiderato só será atingido pela conjugação de esforços de autoridades federais, estaduais e municipais, através de adoção de legislação referente ao assunto, que permita aos cidadãos uma razoável dosagem de credibilidade. Legislação que aborde a questão da segurança de incêndio, impedindo o funcionamento ou a construção de edificações que não atendam aos requisitos de prevenção. O cumprimento de referida legislação estará visceralmente ligado ao trabalho de fiscalização e ao peso coercitivo que for conferido às irregularidades detectadas.

Face ao elevado custo dos equipamentos preventivos, reeditamos neste trabalho a idéia da criação de mecanismo para financiar não só os referidos equipamentos, mas também a aquisição de material e viaturas de combate a incêndios/salvamento pelos Corpos de Bombeiros. Seria a instalação de linhas de créditos especiais através do sistema bancário oficial, no caso das organizações de bombeiros e outras estatais, e no sistema bancário privado, para o atendimento de particulares.

Cada País, historicamente, tem desenvolvido, de algum modo, esforços no sentido de enfrentar os perigos dos incêndios, tentando diminuir os prejuízos e as conseqüências nefastas que normalmente os acompanham. No Brasil, talvez pela sua formação continental, os referidos esforços são compartimentados e, pior ainda, episódicos. Normalmente se exarcebam após a ocorrência de alguma tragédia dentro da temática. Carecemos de uma

harmonização de esforços e homogeneização de idéias e métodos, que busquem, definitivamente, neutralizar as perdas humanas e os prejuízos materiais, altamente lesivos ao moral da comunidade. Há que se conciliar as estruturas administrativas, o estágio de conhecimento dos técnicos no assunto e o pensamento dominante da comunidade, a consciência quanto à importância de sua própria segurança.

Finalmente, permitimos-nos enfeixar os comentários sobre: Pânico — fator de alto risco na extinção de incêndios em edificações elevadas, sintetizando com a idéia de que na proporção em que se torna impossível impedir sua presença em determinadas circunstâncias, obrigamos-nos a, em primeiro lugar, adotar providências que dificultem ou restrinjam a materialização de referidas circunstâncias, ou seja, os grandes incêndios. Em segundo lugar, desenvolver em consonância com outros órgãos afins, amplas campanhas educativas, permanentes e com mensagens atualizadas e facilmente compreensíveis pela média da comunidade. O grau de conhecimento de comportamentos básicos em situações de emergências, por parte dos cidadãos, facilitará sobremaneira a atuação dos socorristas e, sem nenhuma dúvida, resultará numa ação conjunta salvador-vítima, de forma coordenada e segura. Não deixará lugar para a instalação do pânico, que só ocupa espaço onde não há coordenação de idéias, e entre pessoas que esquecem a regra básica: A CALMA.

Concluimos então por 03 (três) fatores que, sem dúvida, reduzirão as dificuldades aqui abordadas:

1. legislação rigorosa contra incêndio e pânico;
 2. ampla e objetiva campanha de educação comunitária; e
 3. treinamento específico aos componentes dos Corpos de Bombeiros.
1. BRASIL — Curso Superior de Bombeiro Militar — CSBM 001, Manual para Elaboração de Teses e Monografias — Brasília-DF, 1986.
 2. BRASIL — Escola de Guerra Naval — EGN — 215, Guia para Elaboração de Teses e Monografias.
 3. BRASIL — KURY, Adriano da Gama — Elaboração e Editoração de Trabalhos de Nível Universitário — Fundação Casa de Rui Barbosa, Rio de Janeiro, 1979.
 4. ESPANHA — MIRANDA, Corsino Suarez — Instituto Heráclito da Universidade de Oviedo — Ensaio: O Medo, 1985.
 5. ESPANHA — PAZ, Dolores Diaz — Instituto Heráclito da Universidade de Oviedo — Ensaio: O Pânico, 1985.

JURISPRUDÊNCIA

REVISTA DOS TRIBUNAIS

ANO 75 — FEVEREIRO DE 1986 — VOL. 604

Repositório de Jurisprudência autorizado pelo
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL sob n.º 006/85.

Publicação oficial do Tribunal de Justiça, Primeiro e Segundo Tribunais de Alçada Civil e Tribunal de Alçada Criminal de São Paulo; dos Tribunais de Justiça do Paraná, Mato Grosso, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Bahia, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul e dos Tribunais de Alçada de Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro.

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO — Comerciarío atingido a tiros disparados por guardas municipais — Serviço de policiamento ostensivo — Atribuição exclusiva da Polícia Militar — Excesso de poder caracterizado — Indenização devida pela Municipalidade.

Os servidores municipais não podem estar empenhados em serviço de policiamento ostensivo, que, por força da legislação federal, é da exclusiva atribuição das Polícias Militares, e não de guarda municipal.

Ap. 60.272-1 (reexame) — 1.º C. — j. 29-10-85 — rel. Des. Alvaro Lazzarini.

ACÓRDÃO — Vistos, relatados e discutidos estes autos de apelação cível 60.272-1, da comarca de Salto, em que é recorrente o Juízo ex officio, sendo apelantes e reciprocamente apelados Prefeitura Municipal de Salto e João Batista de Zamuner Toaliari: Acordam, em 1.ª Câmara Civil do Tribunal de Justiça, por votação unânime, adotado o relatório de fls. 177, dar provimento ao recurso do autor e negar aos demais.

1 — O autor, que é comerciarío, na noite do dia 03-08-81, cerca das 23h10min, em frente ao seu estabelecimento comercial, um bar, na R. 9 de Julho n.º 4, em Salto, quando colocava algumas toalhas em seu carro, foi atingido por um projétil de arma de fogo, que se alojou em seu ombro direito. Verificou-se que disparos foram feitos por dois guardas municipais, Aderbal Gonçalves e Claudemir Blanco, que, em veículo da Guarda Municipal

de Salto, estavam em perseguição de um veículo e atiraram no que era dirigido por Inácio Rodrigues dos Santos, suspeito de rapto de uma menor e que, na verdade, só transportava a sua filha, após um desentendimento com a sua esposa.

Esses fatos, como anotou a sentença, resultam não só da alegação constante da inicial como também da prova testemunhal produzida, isto é, foram ditos guardas municipais que efetuaram os disparos, atingindo o autor, que nenhuma participação tivera no evento, a não ser a sua presença insuspeita no local.

2 — Assim, a procedência da ação era de rigor. O Magistrado, na sua sentença, bem demonstrou a evolução da responsabilidade civil da Administração Pública, desde os tempos em que se sustentava a total irresponsabilidade, até a atualidade em que se adota a teoria da responsabilidade objetiva, agora, minimizada pelo surgimento da teoria do risco administrativo, pela qual, ao contrário da do risco integral, também objetiva, torna possível à Administração Pública comprovar que o evento deve-se, total ou parcialmente, à vítima da ação ou omissão do servidor público.

Como se verifica, em se tratando da Administração Pública, seja qual for o ente estatal, não há aplicação da teoria da responsabilidade subjetiva, adotada pelo Código Civil, estando, isto sim, a sua regência sob a égide do art. 107 da CF, certo que, embora alguns autores de nomeada sustentem que o legislador constituinte nele tenha adotado a teoria do risco integral, mais rigorosa, outros, também de nomeada, sustentam a adoção da teoria do risco administrativo, que, como verificado acima, minimizou essa outra, ambas de Direito Público e não de Direito Privado.

3 — E, como focalizado, a ocorrência de imprudentes e imperfeitos disparos de arma de fogo por guardas municipais, em serviço de policiamento ostensivo, fardado e armado, foram a causa da grave lesão sofrida pelo autor.

Ao certo, não podiam tais servidores municipais estar empenhados em tal atividade policial, que, por força da legislação federal, é da exclusiva atribuição das Polícias Militares e não de Guarda Municipal.

Com efeito, a Constituição da República, no seu art. 13, § 4.º, dispõe expressamente que as Polícias Militares é que são instituídas para a manutenção da ordem pública, nos Estados, Territórios e Distrito Federal. Em outras palavras, por texto constitucional inequívoco, a *Polícia de Manutenção da Ordem Pública* é da exclusiva competência das Polícias Militares, como editado pelo Governo Federal no Dec.-lei federal 667, de 02-07-69, e alterações supervenientes, adaptado no Estado de São Paulo pela Lei estadual 616, de 17-12-74. A elas é que cabe a exclusividade do policiamento ostensivo, fardado e armado, e não, e no caso dos autos, à Guarda Municipal de Salto, cujos integrantes, quando dos fatos, se houveram com inequívoco excesso de poder, executando atividade policial que não era e nem podia ser da sua competência, esquecendo-se de que competente para o ato é aquele que a lei estabelece e limita a competência e não aquele que se arvora de competente, na lição de Caio Tácito, no seu *O Abuso de*

Poder Administrativo no Brasil (Conceitos e Remédios), ao dizer: “A primeira condição de legalidade é a competência do agente. Não há, em Direito Administrativo, competência geral ou universal: a lei preceitua, em relação a cada função pública, a forma e o momento do exercício das atribuições do cargo. Não é competente quem quer, mas quem pode, segundo a norma de Direito. A competência é sempre, um elemento vinculado, objetivamente fixado pelo legislador” (ob. cit., 1959, co-edição do Departamento Administrativo do Serviço Público e Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas, p. 27).

E não se argumente com a lição de Hely Lopes Meirelles a propósito da *segurança urbana*, mormente quando ele salienta que, a respeito da Guarda Municipal, quando levada a questão à Justiça, ela decidiu pela constitucionalidade das guardas municipais (cf. seu *Direito Municipal Brasileiro*, 4.ª ed., 1981, Ed. RT, p. 374).

O tema, que está bem na moda, merece reflexão, pois o autor, na sua resposta, sustenta o *excesso de poder* dos guardas municipais que se empenharam na perseguição de veículo e disparando contra o mesmo, vieram a atingi-lo com um projétil, como anotado.

Os v. acórdãos, citados por Hely Lopes Meirelles, referem-se a julgados anteriores à legislação vigente, inclusive a constitucional, sendo o publicado na *RDA* 33/233, (julho-Setembro/53), o do MS 2, julgado pelo egrégio TJSE, em 24-05-50, enquanto que o publicado na *RT* 254/432 (dezembro/56), o da Ap. 13.045, julgado em 16-04-56, pelo egrégio TACivSP.

Ronaldo Marzagão, Promotor de Justiça e ex-Coordenador da Assessoria Técnico-Policial do Secretário da Segurança Pública de São Paulo, em artigo sobre “Guardas Municipais” (*O Estado de S. Paulo*, sábado, 22-06-85, p. 38), embora critique a respeito, deixa certo que “hoje, o regulamento aprovado pelo Dec. federal 88.777/83 (“Regulamento das Polícias Militares”) prevê, no art. 45, § 1.º, que a Polícia Militar deve zelar e providenciar para que as Guardas Municipais não executem policiamento ostensivo — e é o que elas fazem — estabelecendo, assim, verdadeira espada de Dâmocles sobre as cabeças dos prefeitos que, a qualquer momento, podem ter suas guardas questionadas”.

Pelo menos, no Estado de São Paulo, diante da legislação federal pertinente, o próprio Tribunal de Alçada do Estado de São Paulo evoluiu, dando o jurídico entendimento em que reconhece não ter os Municípios paulistas, nem mesmo, legitimidade para manter “guardas armadas”. Essa orientação jurisprudencial, que mereceu destaque em artigo do saudoso Teófilo Cavalcanti Filho (“Municípios não podem ter guardas armadas”, *Folha de S. Paulo*, 5.º caderno, domingo, 09-07-72, p. 51), está publicada nos JTACivSP 19/15 e 24/67, Lex.

Em verdade, como consta do v. acórdão publicado nos JTACivSP 19/15, Lex, de que foi relator o eminente, hoje, Desembargador Batalha de Camargo, a se adotar como legítima, em face à legislação federal, a fórmula

simplista para a Municipalidade manter uma guarda armada e uniformizada, para o policiamento ostensivo da cidade, não teria sido necessária a extinção da Guarda Civil do Estado, de longa tradição e relevantes serviços prestados no policiamento da Capital do Estado.

Bem por isso, recentemente, a Fundação Prefeito Faria Lima-CEPAM (Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal), em parecer em que figura como interessada a Câmara Municipal de São Paulo, a propósito de projeto de lei de autoria de ilustre Vereador, criando a Guarda Municipal de São Paulo, deixou bem certo, após extenso estudo, que "O policiamento ostensivo é da competência exclusiva das polícias militares estaduais. A Prefeitura Municipal pode, a despeito disso, criar guarda municipal, com competência restrita ao zelo pelo patrimônio municipal..." (parecer de 25-02-85, publ. no *Informativo Jurídico do CEPAM* 9/20, ano II, data 15-05-85). E no mesmo sentido sustentou o Dep. Evandro Mesquita, como Presidente em exercício da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, ao dizer não ter cabimento uma Força Policial Municipal, pois "restaria aos grupos municipais apenas a vigilância de parques, jardins, conjuntos desportivos, cemitérios, escolas e outros logradouros públicos ou de prédios de administração; poderiam, enfim, colaborar na segurança pública. Esta colaboração não confere, porém, poder de polícia aos guardas municipais. Desta forma, a sua participação no combate à contravenção ou ao ilícito penal terá, sempre, de ser desenvolvida através da autoridade policial-militar competente" (suas declarações a propósito de questões de "segurança pública", "Legião de Idealistas", *Boletim Informativo para o Público Interno da Polícia Militar do Estado de São Paulo* 16/6, ano XIV, São Paulo, 01-08-85).

Assim, como se verifica, mantendo a Municipalidade de Salto uma Guarda Municipal com ilegais atribuições de policiamento ostensivo fardado e armado, próprias e exclusivas da Polícia Militar do Estado, também, por isso, é de concluir-se que, ao dispararem suas armas e, assim, atingindo o autor, agiram, como retro focalizado, com excesso de poder, isto é, com abuso não escusável, tudo a justificar a condenação da aludida Municipalidade de Salto, com o que negam provimento ao recurso oficial e ao seu apelo.

Mas, ao do autor deram provimento, pois o laudo pericial oficial, firmado por ilustre Professor do Departamento de Medicina Legal da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), respondendo a quesito do autor e considerando que ele sempre exerceu trabalho braçal, disse que, diante da perda de 80% dos movimentos do braço (o projétil ainda encontra-se na cavidade glenóide direita) e, diante da perda da força muscular, o órgão ficou inutilizado totalmente, pois o membro é o direito e que o autor, em sua profissão, utiliza-se, predominantemente, do mesmo (fls. 111 e 112).

Essa a conclusão a ser aceita, não só por estar o perito médico oficial equidistante das partes, além de ser especialista no assunto, como também porque, realmente, se uma simples calcificação acarreta considerável redução nos movimentos do membro superior afetado, com mais razão

quando, no ombro direito, que movimenta o respectivo braço, se encontra entranhado um projétil de arma de fogo, como o disparado pelos aludidos guardas municipais.

4 — Daí por que, negando provimento ao apelo da Municipalidade de Salto e ao recurso oficial, confirmam a sentença de procedência desta ação ordinária mas, provendo ao apelo do autor, condenam a referida ré, diante da incapacidade total e permanente do aludido membro superior direito, não aos 2/3 do salário mínimo e sim a um salário mínimo vigente na região, mantido, no mais, o dispositivo da sentença.

O julgamento teve a participação dos Des. Luis de Macedo, pres., sem voto, Rangel Dinamarco e Galvão Coelho, com votos vencedores. São Paulo, 29 de outubro de 1985 — ALVARO LAZZARINI, relator.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA MILITAR

ESTADO DE MINAS GERAIS

APELAÇÃO N.º 1.684 — (Proc. 5504 — 1.º AJME)

APELANTES: Sd. PM Ref. Darly Aby Aly Damasceno
Sd. PM José Antônio Ramos

APELADA: A Justiça Militar

ADVOGADOS: Dr. José Maria Mayrink Chaves
Dr. Welther Vieira de Almeida
Dr. Juarez Lopes da Silva

RELATOR: Juiz Dr. Juarez Cabral

RELATOR P/ ACÓRDÃO: Juiz Cel. PM Jair Cançado Coutinho

REVISOR: Juiz Cel. PM Paulo Duarte Pereira

EMENTA — *Homicídio — Lesões Corporais — Troca de Tiros — Legítima Defesa.*

— Em recente e violenta troca de tiros por eles não provocada, policiais-militares, em serviço, se colocam em legítima defesa própria ou de terceiros, seus companheiros.

— O número de tiros, numa ação policial legítima com troca de tiros, conforme as circunstâncias e o momento, não caracteriza o excesso doloso, pois a polícia deve ter e empregar uma superioridade de meios e de forças.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de apelação n.º 1.684, sendo apelantes os Sds. PM, Darly Aby Aly Damasceno e José Antônio Ramos, apelada a Justiça Militar e advogados os Drs. José Maria Mayrink Chaves, Welther Vieira de Almeida e Juarez Lopes da Silva, acordam os

Juizes do Tribunal de Justiça Militar por maioria de 3x2 votos em dar provimento ao recurso para absolver o Sd. PM Darly Aby Aly Damasceno. Vencidos os Exm^{os} Srs. Juizes Dr. Juarez Cabral que applicava a pena de 10 (dez) anos de reclusão com pena accessória de exclusão da PMMG e Cel. PM Paulo Duarte Pereira, que applicava a pena de 4 (quatro) anos de reclusão.

E ainda, por maioria de 4x1 votos, acordam os Juizes do TJM em dar provimento ao recurso para absolver o Sd. PM José Antônio Ramos, vencido o Exm.^o Sr. Juiz Dr. Juarez Cabral, que negava o provimento ao recurso para condená-lo a 2 (dois) anos de reclusão, mantendo a sentença de primeira instância.

Na 1.^a AJME, o Sd. PM — Ref. Darly Aby Aly Damasceno foi denunciado pelo crime de homicídio (art. 205) e lesão corporal grave (art. 209 §§ 1.^o e 2.^o), c/c o art. 79, todos do Código Penal Militar, enquanto o Sd. PM José Antônio Ramos, no mesmo processo, foi denunciado por lesão grave (art. 209 § 1.^o) do mesmo diploma legal.

Os fatos ocorreram em 29 de março de 1980, na cidade de São José do Safira. O primeiro denunciado, Sd. Darly Aby Aly Damasceno, provocou a morte a tiros de José Maria Pereira, lesões corporais graves em José Pedro Braga Sobrinho e Herminio Rodrigues de Souza e o segundo denunciado, Sd PM José Ramos, concorreu para o delito de lesões graves na vítima José Pedro Braga.

Submetidos a julgamento, o Sd. PM Darly foi condenado a 10 (dez) anos de reclusão pelo crime de homicídio, absolvido quanto às demais acusações, enquanto o Sd. José Ramos foi condenado a 2 (dois) anos de reclusão pelo crime de lesões corporais graves.

Inconformados, recorreram a este Tribunal com as razões de fls. 318/340, contra-razoadas às fls. 342/345).

Em preliminar, argüi a Defesa a nulidade do processo, pelas razões constantes das alegações do recurso.

O Procurador de Justiça, no seu parecer de fls. 349/354 passa por todas as preliminares argüidas.

No mérito, a Defesa pede a absolvição sob o pálio do estrito cumprimento do dever legal e da legítima defesa própria e de terceiros.

O Procurador de Justiça, no mérito, opina pelo não provimento dos recursos para manter-se integral a sentença de primeiro grau.

O fato se deu em quatro atos.

Já no início do dia, houve uma bebedeira, num bar da cidade, comandada pelo Vice-Prefeito do lugar, Herminio Rodrigues de Souza, que chegou a dar tiros, em companhia de ciganos, quase atingindo a um garoto.

À noite, por volta das 23:00 horas, José Pedro Braga Sobrinho chega a um bar, acompanhado do cigano José Maria para procurar os empregados seus, Carlinhos e José da Augusta.

Logo após, chegam os Sds. PM Daniel e Ramos para identificar e desarmar os presentes. O ambiente era carregado.

José Pedro Braga, acintosamente sai empunhando um revólver, não atendendo ao chamado dos policiais.

Em vez de ir para casa, José Pedro Braga vai para o Clube, lá se juntando com Hermínio e mais os ciganos, Robson e Robério. Estavam lá a esperar os soldados, com o intuito de desmoralizá-los.

Os dois soldados, pressentindo o ambiente, foram procurar o Sd. Darly, que se achava em casa, dormindo. O Sd. Darly, que por ser o mais antigo, comandava o destacamento, levantou-se, fardou-se e foi comandar a patrulha.

Aí, o local virou uma arena, com tiroteio cerrado e cruzado, com balas por todos os lados. Foram dados, segundo testemunhas, mais de vinte tiros.

O Sd. Darly chegou a pedir calma.

O Sd. Daniel morreu como um porco, assassinado pelo cigano Robson, com os joelhos do agressor nas costas, a cabeça entre as pernas do bandido e dois disparos, à queima-roupa, na cabeça.

Também o Sd. Paulo Siqueira recebeu dois balaços no estômago e só sobreviveu por milagre.

Pedro Braga depois de atirar muito foi também ferido, o mesmo acontecendo com Hermínio.

Aqui todo o mundo atirou, numa troca de tiros cerrada e violenta.

Pedro Braga, ferido, retirou-se, dirigindo-se para sua Pick-up e em seguida para uma pensão.

O Sd. Darly e o Sd. Ramos saem também, agora já preocupados em arranjar um carro para prestar socorro aos dois companheiros feridos. O Sd. Darly encontra-se então com José Maria Ferreira, vulgo José da Augusta, que estava junto da Pick-up, havendo troca de tiros, resultando a morte do vaqueiro, capanga de Pedro Braga, o mesmo que lhe tinha dado cobertura quando saiu do bar, no início da noite.

São José do Safira, cuja Comarca é Santa Maria do Suaçuí, é bastante conhecida na crônica policial como lugar perigoso, zona bastante criminógena. A região é infestada de ciganos, que não têm pouso certo, mas que andam armados, trazendo sérios embaraços à polícia, como verdadeiros bandidos.

José Pedro Braga é fazendeiro rico, influente, valente, acostumado a andar armado e enfrentar a polícia para desmoralizá-la.

Nesse contexto é que temos de examinar a atuação dos soldados da Polícia Militar, quase sempre colocados nesses lugares sem uma maior cobertura, tendo por sustentáculo apenas a própria coragem e a solidariedade dos companheiros.

Se ao Juiz, que examina o fato na frieza dos autos e na distância dos acontecimentos, chega a emocionar o fato de ver um policial-militar, soldado de polícia, no cumprimento do dever, ser executado como um animal peçonhento, o que não dizer do ânimo desses soldados a enfrentar, em tiroteio, gente tão perigosa.

O ponto crucial desse processo seria dissipar-se a dúvida se realmente houve troca de tiros entre o Sd. Darly e José Maria Ferreira, ou se esse, sem nada fazer, teria sido executado e morto a sangue frio.

Os autos e as circunstâncias não nos levam a pensar assim.

Na verdade, Natalício Gonçalves Teotônio Paranhos (fls. 20-130), testemunha ocular, insuspeita, pois era amigo de Hermínio, diz textualmente que o Sd. Darly contornou a Pick-up e ali trocou tiros com um negrinho.

Também João Agapito Gonçalves Paranhos (fls. 21/22), testemunha ocular, também amigo de Hermínio, que por sua vez é amigo de José Pedro Braga, portanto testemunha insuspeita, diz textualmente, que Pedro Braga estava baleado quando saiu do Clube e que o Sd. trocou tiros com um rapaz, empregado dos Braga.

Isto é perfeitamente concebível. Primeiramente, porque José Maria Ferreira não seria mesmo uma figura estática nesses acontecimentos, sem nenhuma participação, pois do contrário não seria importunado, como não o foram, inclusive, as duas testemunhas.

Segundamente, porque vaqueiro-capanga, vendo patrão seu ferido e soldado atrás, não ia ficar inerte sem reagir, e realmente deve ter atirado ou pelo menos se preparado para atirar.

Sabe-se que homens desse tipo, naquela região, todos andam armados, são valentes e perigosos, são os chamados "vaqueiros-capangas". Vaqueiro, na acepção verdadeira da palavra, tem de levantar cedo para cuidar do gado e não fica a acompanhar patrão nas bebedeiras pelas madrugadas.

As armas, como sempre, nessas ocasiões, desaparecem. Tanto assim o é que não foi apreendida nenhuma arma, sendo sabido que houve muito tiro e muita arma.

É bem verdade que as duas testemunhas acima referidas, em Juízo, mudam seu testemunho no que se refere a troca de tiros entre o Sd. Darly e José Maria Ferreira.

Isto vem até corroborar o convencimento. Na fase policial, quando Pedro Braga e Hermínio estavam internados em hospital e não puderam influenciá-los, eles fizeram o depoimento como realmente aconteceram os

fatos. E, em momento algum, consta dos autos que teria havido pressão por parte do encarregado do inquérito.

Já na fase judicial, sob a influência de Hermínio e José Pedro Braga, de quem eram amigos, mudaram seu depoimento justamente na parte, e só nessa parte, que poderia beneficiar os soldados.

Por outro lado, se José Pedro Braga foi ferido no Clube, pelos dois soldados, como consta dos autos, e o ACD aponta que ele foi atingido três vezes na região lombar e uma no pulso, como poderia ter sido ele também atingido pelo Sd. Ramos já na rua. Logo fica a dúvida de que mesmo se o Sd. Ramos atirou, ele errou, e os outros tiros foram dados dentro do Clube ou na sua saída, ainda no calor dos acontecimentos. A não ser que se queira levar em conta apenas o testemunho isolado da própria vítima, em detrimento, inclusive, de testemunhas, isuspeitas já citadas.

O voto de ourives do Juiz Revisor caminhou por essa esteira, concluindo pela legítima defesa, só que reconheceu o excesso doloso previsto no art. 46 do CPM, já que José Maria Ferreira morreu com sete ferimentos à bala, segundo auto de necropsia de fls. 48.

Esse excesso doloso também não é de considerar-se, primeiramente, porque tecnicamente não é viável pois não decorrente de ódio ou ira, nem sabendo-se totalmente postada a vítima. Em segundo lugar porque na troca de tiros, numa ação policial legítima, o número de tiros não caracteriza o excesso doloso, pois a polícia deve ter e empregar uma superioridade de meios e de forças. Ainda, numa troca de tiros, de acordo com o momento e as circunstâncias, é difícil prever-se a reação de cada um e sobretudo o término da ação, pois fica, diretamente, em risco a vida do Policial. Por outro lado, os autos chegam a informar que, possivelmente, o Sd. Ramos tenha também atirado, pois nenhuma testemunha fala em recarregamento do revólver.

Se houve excesso, ele seria perfeitamente excusável, nos termos do parágrafo único do art. 45 do CPM, pois em face da situação os ânimos estavam muito perturbados. É claro que sob o ponto de vista da Teologia e da Filosofia, e sob o enfoque do Direito Natural, todas as vidas são iguais e, igualmente, devem ser respeitadas e preservadas, como nosso dom mais precioso, e lamenta-se a perda de cada uma em qualquer circunstância. Mas, no sentido social, de utilidade prestante à sociedade e à comunidade em que vivem, muito mais valor tem a vida do policial-militar, não se podendo compará-la com a do bandido, que em geral, se transforma em elemento perturbador do meio social circundante.

Assim, conclui-se que o Sd. Darly trocou tiros com José Maria Ferreira e que José Pedro Braga Sobrinho foi ferido no Clube ou na sua saída, ainda no calor dos acontecimentos, como também o foi Hermínio Rodrigues Souza.

Dessa forma, os policiais-militares, em ação policial legítima e no estrito cumprimento do dever legal, agiram em legítima defesa própria e de terceiros.

Dá-se, assim, provimento ao apelo de Defesa para absolver-se a ambos.

Sala das Sessões do Egrégio Tribunal de Justiça Militar, aos vinte dias do mês de outubro do ano de um mil, novecentos e oitenta e sete.

Exmo. Sr. Juiz Dr. Juarez Cabral — Presidente
e Relator.

Exmo. Sr. Juiz Cel. PM Jair Cançado Coutinho —
Relator Para o Acórdão

Exmo. Sr. Juiz Cel. PM Laurentino de Andrade Filocre

Exmo. Sr. Juiz Dr. Luís Marcelo Inacarato

Exmo. Sr. Juiz Cel. PM Paulo Duarte Pereira
Presente

Dr. Castellar Modesto Guimarães Filho
— Procurador de Justiça —

TRIBUNAL DE JUSTIÇA MILITAR

ESTADO DE MINAS GERAIS

HABEAS-CORPUS N.º 1.016

Paciente: Ex-Sd. PM Dailson de Oliveira Jardim

Impetrante: Dr. Jairo Abrão de Almeida

Autoridade Detentora: Tribunal de Justiça Militar

Relator: Exmo. Sr. Juiz Cel. PM Jair Cançado Coutinho.

EMENTA — Habeas-Corpus — Embargos Infringentes — Réu Solto.

— Se primário e de bons antecedentes, pode o réu, opondo embargos infringentes, aguardar, em liberdade, a decisão.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos de “habeas-corpus” n.º 1.016, sendo paciente o Ex-Sd. PM Dailson de Oliveira Jardim, impetrante e advogado o Dr. Jairo Abrão de Almeida e autoridade detentora o Tribunal de Justiça Militar, acordam os Juizes deste mesmo Tribunal, à unanimidade, em conceder a ordem para que o paciente possa aguardar, em liberdade, a decisão dos embargos infringentes, opostos ao v. acórdão que o condenou a 1 (um) ano de detenção.

Dailson de Oliveira Jardim, ex-soldado da Polícia Militar, por seu Defensor constituído, impetra a presente ordem de Habeas-Corpus, alegando, em resumo, o seguinte:

Nos autos da apelação n.º 1.691, entendeu o Tribunal de Justiça Militar, reformando decisão proferida em primeira instância, condená-lo à pena de 1 (um) ano de detenção, sem concessão de “sursis”, pelas circunstâncias em que foi praticado o evento.

Por força dessa decisão, foi o impetrante preso e recolhido à Penitenciária Dutra Ladeira, de Neves, isto em 02 do corrente mês e ano.

É primário e possui bons antecedentes; além de ter endereço certo e profissão definida.

Ainda não transitada em julgado tal decisão, pretende lhe seja concedido o benefício de aguardar solto o despacho do recurso imposto.

Impetra, ainda, alternativamente, lhe seja concedido o direito da Prisão Albergue.

Instrui seu pedido com atestado de bons antecedentes (fls. 6), declaração do Secretário Ajudante do BPCChoq (fls. 7), declaração de seu empregador (fls. 8) e declaração a respeito de *sua conduta social* (fls. 9 e 10).

A requerimento do Ministério Público foi certificado nos autos que o paciente é primário e que o v. acórdão condenatório ainda não transitou em julgado, porque foram a eles opostos embargos infringentes (fls. 36).

O eminente Procurador de Justiça é pela concessão da ordem (fls. 37).

Acareando-se os artigos 527 e 549, ambos do Código do Processo Penal Militar, verifica-se que, quando forem opostos embargos infringentes, o réu poderá aguardar, em liberdade, a decisão dos embargos, se for primário e com bons antecedentes, reconhecidas tais circunstâncias na sentença condenatória.

Ora, essas circunstâncias não foram ventiladas no acórdão, mas os presentes autos nos dão conta, com certidões probatórias, que o réu é primário e com bons antecedentes sociais. Por outro lado, o réu, condenado a uma pena curta, acha-se recolhido a uma penitenciária, sofrendo as influências negativas do meio carcerário para penas longas, sem trânsito definido da decisão.

Por tudo isso, concede-se a ordem para que ele aguarde, solto, a decisão dos embargos.

Quanto a seu pedido alternativo para que lhe seja concedido o direito da Prisão Albergue ficou, por hora, prejudicado com a concessão da ordem.

Sala das Sessões do Tribunal de Justiça Militar, aos 29 de outubro de 1987.

Dr. Juarez Cabral
Presidente

Cel. PM. Jair Cançado Coutinho
Relator

Cel. PM Laurentino de Andrade Filocre
Dr. Luiz Marcelo Inacarato
Cel. PM Paulo Duarte Pereira

Ciente,

Dr. Castellar Modesto Guimarães Filho
Procurador de Justiça

LEGISLAÇÃO

(*) LEI N.º 7.505 — DE 2 DE JULHO DE 1986

Dispõe sobre benefícios fiscais na área do Imposto sobre a Renda concedidos a operações de carácter cultural ou artístico

O Presidente da República.

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1.º — O contribuinte do Imposto sobre a Renda poderá abater da renda bruta ou deduzir como despesa operacional, o valor das doações, patrocínios e investimentos, inclusive despesas e contribuições necessárias à sua efetivação, realizada através ou a favor de pessoa jurídica de natureza cultural, com ou sem fins lucrativos, cadastrada no Ministério da Cultura, na forma desta Lei.

§ 1.º — Observado o limite máximo de 10% (dez por cento) da renda bruta, a pessoa física poderá abater:

- I — até 100% (cem por cento) do valor da doação;
- II — até 80% (oitenta por cento) do valor do patrocínio;
- III — até 50% (cinquenta por cento) do valor do investimento.

§ 2.º — O abatimento previsto no § 1.º deste artigo não está sujeito ao limite de 50% (cinquenta por cento) da renda bruta previsto na legislação do Imposto sobre a Renda.

§ 3.º — A pessoa jurídica poderá deduzir do imposto devido valor equivalente à aplicação da alíquota cabível do Imposto sobre a Renda, tendo como base de cálculo:

- I — até 100% (cem por cento) do valor das doações;
- II — até 80% (oitenta por cento) do valor do patrocínio;
- III — até 50% (cinquenta por cento) do valor do investimento.

(*) Nota da Redação: — Publicada de acordo com republicação feita no «Diário Oficial», de 4 de julho de 1986.

§ 4.º — Na hipótese do parágrafo anterior, observado o limite máximo de 2% (dois por cento) do imposto devido, as deduções previstas não estão sujeitas a outros limites estabelecidos na legislação do Imposto sobre a Renda.

§ 5.º — Os benefícios previstos nesta Lei não excluem ou deduzem outros benefícios ou abatimentos e deduções em vigor, de maneira especial as doações a entidades de utilidade pública feitas por pessoas físicas ou jurídicas.

§ 6.º — Observado o limite de 50% (cinquenta por cento) de dedutibilidade do imposto devido pela pessoa jurídica, aquela que não se utilizar, no decorrer de seu período-base, dos benefícios concedidos por esta Lei, poderá optar pela dedução de até 5% (cinco por cento) do imposto devido para destinação ao Fundo de Promoção Cultural, gerido pelo Ministério da Cultura.

Art. 2.º — Para os objetivos da presente Lei, no concernente a doações e patrocínio, consideram-se atividades culturais, sujeitas à regulamentação e critérios do Ministério da Cultura:

I — incentivar a formação artística e cultural mediante concessão de bolsas de estudo, de pesquisas, e de trabalho, no Brasil ou no exterior a autores, artistas e técnicos brasileiros, ou estrangeiros residentes no Brasil;

II — conceder prêmios a autores, artistas, técnicos de arte, filmes, espetáculos musicais e de artes cênicas, em concursos e festivais realizados no Brasil;

III — doar bens móveis ou imóveis, obras de arte ou de valor cultural a museus, bibliotecas, arquivos, e outras entidades de acesso público, de caráter cultural, cadastradas no Ministério da Cultura;

IV — doar em espécies às mesmas entidades;

V — editar obras relativas às ciências humanas, às letras, às artes e outras de cunho cultural;

VI — produzir discos, vídeos, filmes e outras formas de reprodução fonovideográfica de caráter cultural;

VII — patrocinar exposições, festivais de arte, espetáculos teatrais, de dança, de música, de ópera, de circo e atividades congêneres;

VIII — restaurar, preservar e conservar prédios, monumentos, logradouros, sítios ou áreas tombadas pelo Poder Público Federal, Estadual ou Municipal;

IX — restaurar obras de arte e bens móveis de reconhecido valor cultural, desde que acessíveis ao público;

X — erigir monumentos, em consonância com os Poderes Públicos, que visem preservar a memória histórica e cultural do País, com prévia autorização do Ministério da Cultura;

XI — construir, organizar, equipar, manter ou formar museus, arquivos ou bibliotecas de acesso público;

XII — construir, restaurar, reparar ou equipar salas e outros ambientes destinados a atividades artísticas e culturais em geral, desde que de propriedade de entidade sem fins lucrativos;

XIII — fornecer recursos para o Fundo de Promoção Cultural do Ministério da Cultura, para fundações culturais, ou para instalação e manutenção de cursos de caráter cultural ou artístico, destinados ao aperfeiçoamento, especialização ou formação de pessoal em estabelecimentos de ensino sem fins lucrativos;

XIV — incentivar a pesquisa no campo das artes e da cultura;

XV — preservar o folclore e as tradições populares nacionais bem como patrocinar os espetáculos folclóricos sem fins lucrativos;

XVI — criar, restaurar ou manter jardins botânicos, parques zoológicos e sítios ecológicos de relevância cultural;

XVII — distribuir gratuitamente ingressos, adquiridos para esse fim, de espetáculos artísticos ou culturais;

XVIII — doar livros adquiridos no mercado nacional a bibliotecas de acesso público;

XIX — doar arquivos, bibliotecas e outras coleções particulares que tenham significado especial em seu conjunto, a entidades culturais de acesso público;

XX — fornecer, gratuitamente, passagens para transporte de artistas, bolsistas, pesquisadores ou conferencistas, brasileiros ou residentes no Brasil, quando em missão de caráter cultural no País ou no exterior, assim reconhecida pelo Ministério da Cultura;

XXI — custear despesas com transporte e seguro de objetos de valor cultural destinados à exposição ao público no País;

XXII — outras atividades assim consideradas pelo Ministério da Cultura.

Art. 3.º — Para fins desta Lei considera-se doação a transferência definitiva de bens ou numerário, sem proveito pecuniário para o doador.

§ 1.º — O doador terá direito aos favores fiscais previstos nesta Lei se expressamente declarar, no instrumento de doação a ser inscrito no Registro de Títulos e Documentos, que a mesma se faz sob as condições de irreversibilidade do ato e inalienabilidade e impenhorabilidade do objeto doado.

§ 2.º — O Ministério da Cultura ou o Ministério da Fazenda poderá determinar a realização de perícia para apurar a autenticidade e o valor do bem doado, cuja despesa correrá por conta do doador.

§ 3.º — Quando a perícia avaliar o bem doado por valor menor ao atribuído pelo doador, para efeitos fiscais, prevalecerá o valor atribuído pela perícia.

§ 4.º — Os donatários de bens ou valores, na forma prevista nesta Lei, ficam isentos da incidência do Imposto sobre a Renda sobre a receita não operacional obtida em razão da doação.

Art. 4.º — Para os efeitos desta Lei, consideram-se investimentos a aplicação de bens ou numerários com proveito pecuniário ou patrimonial direto para o investidor, abrangendo as seguintes atividades:

I — compra ou subscrição de ações nominativas preferenciais sem direito a voto, ou quotas de sociedades limitadas de empresas livres ou editoriais que publiquem, pelo menos, 30% (trinta por cento) dos seus títulos de autores nacionais, devidamente cadastrados no Ministério da Cultura;

II — participação em títulos patrimoniais de associações, ou em ações nominativas preferenciais sem direito a voto, quotas do capital social ou de participantes de sociedades que tenham por finalidade: produções cinematográficas, musicais, de artes cênicas, comercialização de produtos culturais e outras atividades empresariais de interesse cultural.

§ 1.º — As participações de que trata este artigo dar-se-ão, sempre, em pessoas jurídicas que tenham sede no País e estejam, direta ou indiretamente, sob controle de pessoas naturais residentes no Brasil.

§ 2.º — As ações ou quotas adquiridas nos termos desta Lei ficarão inalienáveis e impenhoráveis, não podendo ser utilizadas para fins de caução, ou qualquer outra forma de garantia, pelo prazo de 5 (cinco) anos. As restrições deste parágrafo compreendem, também, o compromisso de compra e venda, a cessão de direito à sua aquisição e qualquer outro contrato que tenha por objetivo o bem e implique a sua alienação ou gravame, mesmo que futuros.

§ 3.º — As quotas de participantes são estranhas ao capital social e:

a) conferem a seus titulares o direito de participar do lucro líquido da sociedade nas condições estipuladas no estatuto ou contrato social;

b) poderão ser resgatadas, nas condições previstas no estatuto ou contrato social, com os recursos de provisão formada com parcela do lucro líquido anual;

c) não conferem aos titulares direito de sócio ou acionista, salvo o de fiscalizar, nos termos da lei, os atos dos administradores da sociedade.

§ 4.º — O capital contribuído por seus subscritores é inexigível mas, em caso de liquidação da sociedade, será reembolsado aos titulares antes das ações ou quotas do capital social.

Art. 5.º — Para os efeitos desta Lei, considera-se patrocínio a promoção de atividades culturais, sem proveito pecuniário ou patrimonial direto para o patrocinador.

Art. 6.º — As instituições financeiras, com os benefícios fiscais que obtiverem com base nesta Lei, poderão constituir carteira especial destinada a financiar, apenas com a cobertura dos custos operacionais, as atividades culturais mencionadas no artigo 4.º.

Art. 7.º — Nenhuma aplicação de benefícios fiscais previstos nesta Lei poderá ser feita através de qualquer tipo de intermediação ou corretagem.

Art. 8.º — As pessoas jurídicas beneficiadas pelos incentivos da presente Lei deverão comunicar, para fins de registro, aos Ministérios da Cultura e da Fazenda, os aportes recebidos e enviar comprovante de sua devida aplicação.

§ 1.º — Os Ministério da Cultura e da Fazenda poderão celebrar convênios com órgãos públicos estaduais ou municipais, delegando-lhes as atividades mencionadas neste artigo, desde que as entidades e empresas beneficiadas não recebam, como doações, patrocínios ou investimentos, quantia superior a 2.000 (duas mil) OTN de cada contribuinte.

§ 2.º — As operações superiores a 2.000 (duas mil) OTN deverão ser previamente comunicadas ao Ministério da Fazenda, pelo doador, patrocinador ou investidor para fins de cadastramento e posterior fiscalização. O Ministério da Cultura certificará se houve a realização da atividade incentivada.

Art. 9.º — Em nenhuma hipótese, a doação, o patrocínio e o investimento poderão ser feitos pelo contribuinte à pessoa a ele vinculada.

Parágrafo único — Considera-se pessoa vinculada ao contribuinte:

a) a pessoa jurídica da qual o contribuinte seja titular, administrador, acionista, ou sócio à data da operação, ou nos 12 (doze) meses anteriores;

b) o cônjuge, os parentes até o 3.º grau, inclusive os afins, e os dependentes do contribuinte ou dos titulares, administradores, acionistas ou sócios de pessoa jurídica vinculada ao contribuinte nos termos da alínea anterior;

c) o sócio, mesmo quando outra pessoa jurídica.

Art. 10 — Se, no ano-base, o montante dos incentivos referentes à doação, patrocínio ou investimento, for superior ao permitido, é facultado ao contribuinte deferir o excedente para até os 5 (cinco) anos seguintes, sempre obedecidos os limites fixados no artigo 1.º e seus parágrafos.

Art. 11 — As infrações aos dispositivos desta Lei, sem prejuízo das sanções penais cabíveis, sujeitarão o contribuinte à cobrança do Imposto sobre a Renda não recolhido em cada exercício acrescido das penalidades previstas na legislação do Imposto sobre a Renda, além da perda do direito de acesso, após a condenação, aos benefícios fiscais aqui instituídos, e sujeitando o beneficiário à multa de 30% (trinta por cento) do valor da operação, assegurando o direito de regresso contra os responsáveis pela fraude.

Art. 12 — As doações, patrocínios e investimentos, de natureza cultural, mencionados nesta Lei, serão comunicados ao Conselho Federal de Cultura, para que este possa acompanhar e supervisionar as respectivas aplicações, podendo, em caso de desvios ou irregularidades, ser por ele suspensos.

§ 1.º — O Conselho Federal de Cultura, nas hipóteses deste artigo, será auxiliado, (vetado), pelos Conselhos Estaduais de Cultura (vetado).

§ 2.º — (Vetado).

Art. 13 — A Secretaria da Receita Federal, no exercício das suas atribuições específicas, fiscalizará a efetiva execução desta Lei, no que se refere à realização das atividades culturais ou à aplicação dos recursos nela comprometidos.

Art. 14 — Obter redução do Imposto sobre a Renda, utilizando-se fraudulentamente de qualquer dos benefícios desta Lei, constitui crime punível com reclusão de 2 (dois) a 6 (seis) meses e multa.

§ 1.º — No caso de pessoa jurídica, respondem pelo crime o acionista controlador e os administradores, que para ele tenham concorrido.

§ 2.º — Na mesma pena incorre aquele que, recebendo recursos, bens ou valores, em função desta Lei, deixe de promover, sem justa causa, atividade cultural objeto do incentivo.

Art. 15 — No prazo de 120 (cento e vinte) dias o Poder Executivo baixará decreto regulamentando a presente Lei.

Art. 16 — Esta Lei produzirá seus efeitos no exercício financeiro de 1987, sendo aplicável às doações, patrocínios e investimentos realizados a partir da data de sua publicação.

Art. 17 — Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 18 — Revogam-se as disposições em contrário.

José Sarney — Presidente da República.

Dilson Domingos Funaro.

João Sayad.

Ângelo Oswaldo de Araújo Santos.

IMPRESA OFICIAL

BELO HORIZONTE — 1988

