

A REGRA CONSTITUCIONAL SOBRE A SEGURANÇA PÚBLICA

(Um Aspecto)

Prof. SIDNEY F. SAFE SILVEIRA
da Faculdade de Direito da UFMG

- 1 — INTRODUÇÃO
- 2 — PERSONALIDADES COLETIVAS
- 3 — O DIREITO POSITIVO E SUA INTERPRETAÇÃO
- 4 — AUTO-APLICABILIDADE: INTERPRETAÇÃO POLÍTICA?
- 5 — SECRETARIO DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA:
— “CARATER POLITICO DO CARGO”
- 6 — CONCLUSÃO: A NOVA ORDEM CONSTITUCIONAL E O
VALOR DAS DECISÕES DO PODER JUDICIARIO.

1. INTRODUÇÃO

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. Esta é a regra geral da norma constitucional, ao referir-se à sistematização da grande angústia atual, a ânsia da manutenção da ordem e da garantia das pessoas, das instituições privadas, do patrimônio público. Porque das instituições públicas cuidam todos, inclusive as Forças Armadas. O artigo 144 vem seguido da catalogação das organizações institucionais e da competência legal das mesmas. São elas a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária e a Polícia Ferroviária — também federais — as Polícias Civis e Polícia Militares e os Corpos de Bombeiros Militares.

Ao Estado-membro, em homenagem ao princípio do federalismo, coube a preservação da ordem pública, o policiamento ostensivo, as atividades de defesa civil, além, é claro, da atividade de polícia judiciária e repressiva, assim como a apuração das infrações penais —

ressalvada a competência — neste sentido, da Polícia Federal, exercidas pelas Polícias civis, bem em continuidade à filosofia predominante na Assembléia Nacional Constituinte, “et pour cause”, retratada na Constituição, de exaurir em sua sede assuntos e definições que, melhormente, poderiam ser tratadas na norma ordinária.

Entretanto, se tal disciplina metodológica terá melhor êxito do que numa carta apenas programática, somente o tempo, a habilidade e rapidez dos Tribunais em interpretá-la, poderão aclarar. De notar-se, contudo, que as constituições que mais tempo permaneceram marcando destinos nacionais são as sintéticas. Os dois centenários da Constituição norte-americana bem testemunham a saga.

2. PERSONALIDADES COLETIVAS

Ao transformar-se em um catálogo de situações e definições dotado de alto grau de concretitude e, conseqüentemente, elaborado com feições de auto-exeqüibilidade, a Constituição de 5 de Outubro criou grandes expectativas, máxime para grupos de pessoas, associações e estruturas funcionais e profissionais, inclusive do serviço público; estas, como “personalidades coletivas”, têm objetivado a preocupação jurídica de autores brasileiros e estrangeiros. DENNIS LLOYD (The Idea of Law, 1981) ensina que “de muito maior complexidade no direito moderno é atribuição de personalidade não apenas ao ser humano individual mas também a grupos e associações. É uma característica familiar da vida social que os seres humanos tendem a reunir-se em grupos, alguns permanentes e outros meramente transitórios ou efêmeros. Tais grupos podem surgir ou para fins limitados ou específicos, como no caso de uma companhia comercial ou um clube social, ou para fins mais amplos e gerais, como é claramente o caso do Estado territorial nacional, mesmo que não se vá tão longe quanto BURKE, ao considerar isso “uma participação em toda a ciência; uma participação em toda a arte; uma participação em toda a perfeição.” Na linguagem comum, é usual personificar muitos desses grupos: tratá-los como pessoas, dotadas de prerrogativas próprias, detentores de continuidade e de uma indentidade separada das dos indivíduos que podem compô-los em qualquer momento dado. Assim, falamos de morrer “pelo nosso país”; de políticos “da

companhia”; da opinião “do clube”; ou da combatividade “dos sindicatos”. Além disso, seja qual for a subestrutura sociológica ou psicológica desse fenômeno, parece claro que, em muitos casos, isso é mais do que linguagem metafórica, uma vez que o grupo pode representar — e, de fato representa — um conjunto permanente de atitudes, políticas ou valores que possuem um grau de continuidade e autosuficiência não completamente identificável com os membros existentes.”

Adiante, terminando o raciocínio, assevera o autor “...essa personalidade resultante de grupos deve ser reconhecida pelo direito de uma entidade real quanto à personalidade humana individual; portanto, qualquer grupo tem direito a ser tratado como uma pessoa separada, do mesmo modo que um ser humano, com todas as implicações que isso possa acarretar.”

A Constituição de 5 de Outubro de 1988 erigiu tais “personalidades coletivas” em senhoras de direitos, de expectativa de direitos e, especialmente, de uma consciência filosófica e política preparada à coletiva exigência de auto-aplicação daqueles.

Entretanto, a teoria explicativa da personalidade coletiva encontra dificuldades à aplicação real, assim:

“Em primeiro lugar, mesmo que seja aceito que a personalidade emergente de grupos é uma realidade sociológica (Durkheim insistiu que era), nem por isso deixa de ser verdade que a sua personalidade social não é idêntica, em absoluto, à personalidade psicossomática do ser humano individual... Os grupos, por outro lado, diferem muito em dimensão, caráter, composição e finalidade, sociologia ou mesmo senso comum, que a todos deva ser concedido reconhecimento semelhante, com base na duvidosa analogia com a pessoa humana”, raciocina DENNIS LLOYD.

Parece-me de todo adequado imaginar-se a crescente e rigorosamente imprevisível movimentação social, oriunda da interpretação grupal, classística ou corporativa do texto constitucional, como fenômeno a ser reconhecido e conduzido, por via da decisão judicial própria e rápida, à acomodação das ânsias e expectativas daquelas personalidades.

3 — O DIREITO POSITIVO E SUA INTERPRETAÇÃO

No Estado de Minas Gerais vigora, atualmente, por força das Emendas Constitucionais nº 07/76 (Federal) e nº 14/80 (Estadual), com sua redação atualizada, a Lei nº 5406, de 16 de dezembro de 1969 (“Lei Orgânica da Polícia Civil de Minas Gerais”).

Os artigos 2º e 3º desta Lei Orgânica dispõem, respectivamente, que: “A Polícia Civil do Estado de Minas Gerais compõe-se dos órgãos policiais civis da Secretaria de Estado da Segurança Pública” e “A Polícia Civil do Estado de Minas Gerais é subordinada à autoridade do Governador do Estado e organizada de acordo com os princípios da hierarquia e disciplina”.

São orientações consagradas no mesmo diploma legal:

“Art. 1º — Esta lei dispõe sobre a organização da Polícia Civil do Estado de Minas Gerais e sobre o regime jurídico do seu pessoal.

Art. 4º — Observadas as normas específicas e a competência da União, a Polícia Civil tem por objetivo, no território do Estado, o exercício de suas funções”,

normas essas, aliás demarcadas também no texto constitucional.

Portanto, ao examinar-se o conteúdo do artigo 144 da CF/88, especialmente os parágrafos 4º 5º 6º 7º à todos pertinentes à Polícia Estadual (Militar, Civil e Corpos de Bombeiros), verifica-se a pouca ou nenhuma novidade trazida pelo texto, em relação à Polícia Civil de Minas Gerais.

A regra constitucional é expressiva e aparentemente inquestionável:

Parágrafos 4º — As polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

Parágrafo 5º — As polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

Parágrafo 6º — As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

Parágrafo 7º — A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

Na realidade, ao receber foro constitucional, pelo menos em relação ao Estado de Minas Gerais, não encontraram os órgãos responsáveis pela segurança pública notáveis modificações em sua existência e funcionamento legal.

Mesmo porque, sem qualquer necessidade de grandes exercícios intelectuais, o observador verificará que, pela regra constitucional do já citado parágrafo 7º do artigo 144 da Constituição Federal, deverá ser editada lei que irá disciplinar a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública.

Quando qualquer norma legal ensejar conflituosa interpretação, ainda que no terreno teórico, não se poderá permitir que um dos conflitantes intérpretes exija da administração decisão favorável à sua tese, tentando ameaçá-la, coagi-la ou até confundi-la: é mister procurar ouvir o Poder Judiciário. É dele “o poder de decisão “casos” e causas”, de acordo com a lei e os métodos estabelecidos pelos princípios do direito (e do costume)... Um deles é a faculdade de interpretar o direito em vigor, SEJA A CONSTITUIÇÃO, as leis do Congresso ou os precedentes judiciais, com uma autoridade que obriga, constitucionalmente, ambos os ramos do governo”, ensina Edward S. Corwin (A Constituição Norte-Americana — 1986).

Tal princípio é aplicável a todos, inclusive àquelas PERSONALIDADES COLETIVAS, antes referidas e examinadas.

4 — AUTO-APLICABILIDADE: INTERPRETAÇÃO POLÍTICA?

Em ansioso percurso, as expectativas de alguns procuram, hoje, interpretar apressada e literalmente dois parágrafos do artigo 144 da CF de 5.10.88, os parágrafos 4º e 6º, pretendendo tratar-se de normas auto-exequíveis (na linguagem do momento, auto-aplicáveis.) Desenganadamente, contudo, não são.

A melhor doutrina histórico-constitucional, brasileira e de outros países, não é tradicionalmente voltada no sentido da auto-aplicabilidade das regras constitucionais. Disto nos dá certeza a fertilíssima interpretação judiciária através da Suprema Corte da Constituição norte-americana, de já duzentos anos.

Determina o parágrafo 4º do dispositivo regulador da Segurança

Pública (art. 144, CF.) que “as polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira”. “subordinam-se, juntamente com as polícia militares e os corpos de bombeiros militares”, conforme completa o parágrafo 6º, “aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios”. Fixados nestas duas disposições, alguns intérpretes políticos e várias associações de classes, de diversos Estados, que representam alguns segmentos policiais civis, pretendem, vocacionados constitucionalmente com exclusividade, ocupar o cargo político de Secretário de Estado da Segurança Pública.

5. SECRETARIO DE ESTADO DA SEGURANÇA PUBLICA: “CARATER POLÍTICO DO CARGO”

Este é cargo político, subordinado diretamente à confiança do Chefe do Poder Executivo, o Governador do Estado.

Aquele, chefe de polícia, é cargo técnico-profissional, talmente subordinado ao Governador, através de um sistema de segurança, que em Minas Gerais e São Paulo, por exemplo, é encabeçado pelo cargo político de Secretário.

Mais do que tal exegese somente se poderá pretender com a edição de lei ordinária que, nesta sede específica, é determinação expressa do texto constitucional, conforme se pode ler no já referido parágrafo 7º: “A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública de maneira a garantir a eficiência de suas atividades”.

Não havendo lei nova, pós-Constituição, permanecem em vigor os dispositivos ordinários não colidentes com a regra. Viu-se que o dispositivo regulador, em Minas Gerais, não está em rota colisiva com a Carta e, por isso em pleno vigor.

Aliás, este é o sentido oferecido pelos debates ocorridos na Assembléia Nacional Constituinte sobre o tema que agora examinamos:

“Nessa emenda, vamos estabelecer que a Polícia Civil será chefiada por Delegado de Polícia de Carreira. Este é o ponto nevrálgico que importa à Polícia Civil: E a preservação do delegado de polícia de carreira na chefia da Polícia Civil, para que não seja a função desvirtuada ou a carreira distorcida ou modificada de Estado para Estado ou de acordo com as contingências momentâneas”. afirmava, na votação final (Comissão de Sistematização), o Deputado Gastone Righi, em apoio à Emenda nº 22.710, de autoria do

Deputado ADYLSO MOTA.

Ao ser votada a Emenda nº 22.710, anunciou-a o Relator Bernardo Cabral, nestes termos:

“A emenda do referido deputado tem por objetivo salientar que as polícias civis são dirigidas por delegados de polícia de carreira”.

Sustentando-a, fala o seu autor:

O Sr. Constituinte ADYLSO MOTA:... “Então, a minha emenda, Sr. Presidente, complementa um acerto que foi feito, aqui, cavalheirescamente, por um grupo de Deputados que, como eu, como os Deputados Farabulini Jr., Paulo Ramos, Hélio Rosas, Arnaldo Prieto e tantos outros, se dedicaram a encontrar uma solução que harmonizasse isso que estava se tornando preocupante para nós aqui, na Assembléia Nacional Constituinte.”

A minha emenda, Sr. Presidente, repete algumas coisas que há no texto atual, mas apenas acrescenta uma expressão, e isso será compatibilizado na parte redacional: “as polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira” é apenas esta a parte inovadora “são destinadas, ressalvada a competência da União, a proceder à apuração de infrações penais e ao exercício da Polícia Judiciária”. Foi retirada a palavra “preventiva”. Então, essa emenda não prejudica a Brigada Militar, não prejudica o Ministério Público, não prejudica a União que até isso foi levantado e mais importante Sr. Presidente, ela apenas procura valorizar um setor que precisa cada vez mais se especializar. Pergunto: quem melhor do que um Delegado de Polícia para um setor especializado como é a Polícia? Agora, tentou-se, Sr. Presidente, aqui, vender uma imagem falsa de que o DELEGADO DE POLÍCIA SERIA O SECRETARIO DE SEGURANÇA, que por essa emenda tornaria obrigatório esse vínculo, o que não é verdade. O cargo de Secretário de Estado é um cargo político, de livre nomeação demissível “ad nutum”, que apenas tem de preencher um requisito: o da confiança do Governador do Estado. Aqui se restringe apenas à área especializada da Polícia Civil”. Esta sustentação, feita pelo autor da emenda nº 22.710, foi ensejadora da aprovação daquela e do texto final do parágrafo 4º do artigo 144 da CF.

O que se transcreveu, acima, foi a parte dos Anais da Assembléia Nacional Constituinte que criou a norma.

6. CONCLUSÃO: A NOVA ORDEM CONSTITUCIONAL E O VALOR DAS DECISÕES DO PODER JUDICIÁRIO

Somente pela tônica dada a este trabalho é que valeria agora citar o Prof. José Alfredo de Oliveira Baracho (Processo Constitucional, 1984) quando diz:

“Ao assegurar a vigência da Constituição em seu significado próprio, a jurisdição constitucional deve fazê-lo dentro do âmbito de suas atribuições”,

dando a certeza de que, durante algum tempo, serão necessárias decisões sempre presentes e agéis dos Tribunais para o tranqüilo exercício da nova ordem jurídica emanada da Constituição de 5 de Outubro.

BIBLIOGRAFIA:

1. CONSTITUIÇÃO FEDERAL DO BRASIL
de 5.X.88
2. LEI ORGÂNICA DA POLÍCIA CIVIL DE MINAS GERAIS
nº 5.406, de 16.XII.69
3. DENNIS LLOYD — “THE IDEA OF LAW”
Penguin Book — Hammonds Worth — 1981
4. EDWARD S. CORWIN — “A CONSTITUIÇÃO NORTE-AMERICANA”
Jorge Zahar — 1986
5. J. ALFREDO BARACHO — “PROCESSO CONSTITUCIONAL”
Forense — 1984
6. ANAIS DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE
Congresso Nacional — in “O ALFERES” — nº 16 março/88
PMMG