

A INCONSTITUCIONALIDADE DA FORÇA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICAⁱ

*Jorge César de Assis*ⁱⁱ

1. CONSIDERAÇÕES ACERCA DA FORÇA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA-FNSPⁱⁱⁱ

A medida mais recente no campo da segurança pública foi a edição do Decreto nº 5.289, de 29 de novembro de 2004, que *disciplina a organização e o funcionamento da administração pública federal, para o desenvolvimento do programa de cooperação federativo denominado Força Nacional de Segurança Pública, além de dar outras providências.*

O preâmbulo do referido Decreto cita como amparo legal de sua criação os artigos 144 e 241 da Constituição Federal, e aí reside sua primeira inconstitucionalidade.

Com efeito, o art. 144 trata, em capítulo específico, da Segurança Pública, e da relação dos órgãos que a exercem, não se vê, referência alguma à Força Nacional de Segurança Pública.

Não se perca de vista que o § 7º, do art. 144, determina que a “lei” (*lei, em sentido formal, elaborada a partir do processo legislativo previsto no art. 59, e seguintes, da CF*) discipline a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

Quase 17 anos depois, a segurança pública ainda não foi disciplinada, não se podendo ter por suficiente a edição de simples Decreto, de flagrante inconstitucionalidade e de duvidosos interesses, como apto a disciplinar tão delicado tema.

Como se não bastasse, o referido art. 241, com a redação que lhe emprestou a EC nº 19 / 98, passou a prever que a ‘União, os Estados, O Distrito Federal e os Municípios *disciplinarão por lei* os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizados a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos’.

Ora, além de ser de meridiana clareza a referência ao disciplinamento previsto naquele artigo, *v.g.*, de consórcios públicos e convênios de cooperação, ser dirigido à lei (*e não ao decreto*), as questões de segurança pública não se inserem nesta possibilidade por fazerem parte de um capítulo específico da Constituição, o do art. 144 da Carta. Não há que se falar em convênio ou consórcio para a execução de atividades típicas e exclusivas dos Estados e do Distrito Federal, a segurança pública.

Desta forma, o Decreto criador da Força Nacional de Segurança Pública – FNSP já nasceu inconstitucional, por ofensa ao art.25, inciso I, das Disposições Constitucionais Transitórias pelo qual, ficaram revogados a partir de 180 dias da vigência da Constituição, todos os dispositivos legais que atribuíam ou delegavam a órgão do Poder Executivo competência assinalada pela Constituição ao Congresso nacional, especialmente no que tange a ação normativa.

Pois bem, se foram revogados a partir de 180 dias da promulgação da Carta de 1988, todos os Decretos que regulavam matéria que passou a exigir disciplinamento por lei, com muito mais propriedade se pode afirmar que já nascem eivados de inconstitucionalidade aqueles que, quase 17 anos depois, insistem em regular matéria que a Constituição reservou ao Congresso Nacional, por meio de lei.

Chama a atenção o teor dos artigos 1º a 4º do malsinado Decreto da FNSP.

O art. 1º assevera que o Decreto disciplina as regras gerais de organização e funcionamento da administração pública federal, para desenvolvimento do programa de cooperação federativo denominado Força Nacional de Segurança Pública, ao qual poderão voluntariamente aderir os Estados interessados, por meio de atos formais próprios.

Em relação à eficácia dos convênios e, por assim dizer, dos programas de cooperação, valem as observações de que os **convênios administrativos** são acordos, mas não são contratos, a posição jurídica dos signatários é uma só, idêntica para todos, resultando uma igualdade jurídica de todos os signatários e uma ausência de vinculação contratual entre eles, qualquer partícipe pode denunciá-lo e retirar sua cooperação quando o desejar. Os convênios não adquirem personalidade jurídica, sendo considerados tão-somente, uma cooperação associativa livre de vínculos contratuais, gerando instabilidade aliada à precariedade. A propósito, conferir Hely Lopes Meireles.^{iv}

Por outro lado, a intervenção de uma força militar em outro Estado, a nosso sentir, fere o princípio federativo e a autonomia das Polícias Militares, que são as responsáveis pela segurança pública nos Estados e no Distrito Federal.

Já o art.2º, ao prescrever que a FNSP somente poderá atuar em atividade de policiamento ostensivo destinadas à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, nas hipóteses previstas no mesmo Decreto e no ato formal específico de adesão dos Estados federados, revela uma tentativa camuflada de enfraquecer os institutos da intervenção federal, em especial o do art. 34, inciso III, da CF (*por termo a grave comprometimento da ordem pública independentemente de solicitação de quem quer que seja ou de autorização do Congresso nacional*) e até mesmo o do próprio Estado de Defesa, previsto no art. 136 da CF (*restabelecimento da ordem pública*).

A construção do art. 3º do Decreto, ao estabelecer os princípios que deverão ser atendidos nas atividades da FNSP, é desastrosa, refere-se à unidade de comando quando a prerrogativa de Comando é competência exclusiva dos chefes militares. Como poderá o Ministro da Justiça determinar o emprego da FNSP, em última análise assumindo o Comando do grupamento de policiais civis e militares.

Por fim, o art. 4º assevera que o FNSP poderá ser empregado em qualquer parte do território nacional, mediante solicitação expressa do respectivo Governador de Estado ou do DF, violando assim, nos parece, a organização político administrativa brasileira, onde a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são todos autônomos, nos termos do art. 18 e seus §§, da Carta Magna.

Ao se determinar ao Ministro da Justiça, a competência para determinar o emprego da Força nacional de Segurança Pública, a heresia jurídica é facilmente constatável: O Ministro da Justiça não tem competência para chefiar ou comandar órgão de segurança algum!

Dentre os artigos 5º até 12 está prevista a operacionalização da FNSP, com a coordenação do Ministério da Justiça, pagamento de diárias, previsão de assistência médica e seguro de vida e de acidente dos servidores mobilizados, e que sejam vitimados quando em atuação efetiva em operações da FNSP, assistência jurídica aos processos pela AGU, etc.

O art. 13 retrata a natureza jurídica da FNSP, qual seja, a de um “convênio de cooperação”.

2. ASPECTOS PENAIIS FRENTE ÀS OPERAÇÕES DA FNSP

Inconstitucional ou não, o certo é que a FNSP já começou a agir, tendo sua primeira operação no Estado do Espírito Santo^v, para onde se deslocaram 146 PM dos Estados do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte, Ceará, Paraíba, Amazonas e Sergipe, sob o comando de um Major PM do Amazonas.^{vi}

A possibilidade de confronto com marginais, com resultados imprevisíveis deve ser considerada.

Tomando por exemplo, a atuação inicial no Espírito Santo, que decorreu em normalidade (*e aí se questiona sua eficiência já que o motivo que levou a FNSP até aquele Estado era a total*

supremacia do crime organizado), poderíamos imaginar situações mais sérias decorrentes de eventuais confrontos.

2.1. CONFRONTOS EM QUE RESULTEM CIVIS MORTOS E FERIDOS

Note-se que de um fato só decorrerão as seguintes implicações de ordem processual:

a) A iniciativa de instauração do inquérito policial militar (*a FNMP é composta de PM e BM; crimes militares se apuram por meio do IPM*) partirá de qual Corporação estadual dentre aqueles que estejam formando a patrulha posta em confronto? Qual o critério a ser seguido para determinar a instauração do IPM: o do comando da guarnição, ou do Estado com maior número de PM? Esta possibilidade não encontra amparo na legislação processual penal militar e nem comum, surgindo daí o primeiro problema a ser resolvido. Não poderá ser determinada instauração de inquérito pelo Ministro da Justiça, pois não detém competência para tanto. Não poderá ser feito inquérito policial pela Polícia Federal, pois o assunto não está afeto ao exercício da polícia judiciária da União, cujos contornos estão na própria Constituição. Nem muito menos IPM pelo Exército porque a apuração dos delitos militares cometidos pelos militares estaduais e do Distrito Federal é de competência de sua respectiva Polícia Militar ou Corpo de Bombeiros Militar.

b) Superada esta fase, que já é difícil, deve ser observado o seguinte: a) Se o homicídio e as lesões corporais fossem cometidos em Vitória-ES, por militares estaduais, *v.g.*, do RS, AM, RN e SE, em co-autoria, o delito de homicídio competiria ao Tribunal do Júri da Comarca de Vitória (art. 125, § 4º, *in fine*, CF). O inquérito, à toda evidência deveria ser conduzido pela Polícia Civil do Espírito Santo; b) Quanto às lesões corporais praticadas por milicianos contra civis, a competência para julgar seria do Juiz de Direito do juízo militar de cada Estado (art. 125, § 5º, CF). Se os crimes fossem praticados em concurso de pessoas, qual juiz de direito de qual juízo militar seria o competente, do RS, do AM, do RN ou do Sergipe? Serão cindidos tantos processos quantos forem as corporações envolvidas? A rigor, cada militar estadual será julgado na Justiça Militar de seu Estado (Súmula 90 do STJ). Quem faria este IPM? A instrução do feito seria feita toda por precatória pois vítimas e testemunhas seriam da cidade de Vitória-ES, e, o julgamento seria em uma das auditorias da Justiça Militar Estadual do Estado originário do PM participante da Força Nacional, onde o juízo irá julgar sem ter tido um contato direto com a prova produzida?

Se, nesse grupamento da Força Nacional, fizerem parte policiais civis ou federais, a confusão jurídica processual será muito maior.

c) Imagine-se o número de recursos questionando esta ou aquela competência, que deverão ir para os tribunais superiores, emperrando ainda mais a Justiça Brasileira.

Custa a crer que tais detalhes, básicos, não foram analisados pelo Governo Federal.

E não foram, já que a FNMP encontra-se atualmente no Rio de Janeiro, sendo que em data de 03.06.2005, terminou o treinamento da 1ª Turma da Força Nacional de Segurança Pública com o Batalhão de Operações Especiais do Rio de Janeiro (BOPE). Dos 199 policiais militares e bombeiros militares de 25 Estados que participaram da especialização, 179 receberam os Certificados da Polícia Militar do Estado.^{vii}

3. CONCLUSÃO

A segurança pública, antes de ser direito e responsabilidade de todos, é um dever do Estado, neste conceito incluindo-se a União, os Estados Membros e até os Municípios.

Daí porque deve o Estado se preocupar realmente em combater a criminalidade, não em criar forças especiais de discutível constitucionalidade para atuar em crises sob holofotes da mídia.

O Coronel José Vicente da Silva Filho, pesquisador do Instituto Fernand Brandel de Economia Mundial, defende a criação de um órgão policial de elite capaz de atuar em “crises de ordem pública”, mas não apóia a Força Nacional de Segurança Pública:

_ Uma força dessa natureza tem que ter dois pré-requisitos: conhecer o local em que vai atuar, a dinâmica da cidade, e se conhecer entre si. Como vai funcionar uma força em que os comandados não se conhecem e não conhecem o comandante? ^{viii}

Pergunta interessante, não?

ⁱ Em janeiro de 2005, representamos ao Exmo. Sr. Procurador Geral da República, Dr. Cláudio Fonteles, pela interposição da ação direta de inconstitucionalidade em relação a leis e decretos do chamado Plano Nacional de Segurança Pública, dentre eles o que criou a FNSP. Processo protocolado na PGR sob nº 1.00.000.000837/2005-16, foi, em data de 06 de maio de 2005, indeferido por S.Exa, que determinou seu arquivamento.

ⁱⁱ Membro do Ministério Público da União. Promotor da Justiça Militar lotado em Santa Maria / RS. Membro da Academia Mineira de Direito Militar . Autor de várias obras sobre direito militar publicadas pela Editora Juruá. Articulista e Palestrante.

ⁱⁱⁱ Artigo publicado na Revista Direito Militar, nº 53 – Florianópolis, mai/jun 2005.

^{iv} Direito Administrativo Brasileiro, 22ª edição. Malheiros Editores, São Paulo, 1997, p.359/360.

^v Força Nacional substitui Exército no Espírito Santo. Folha *on line*. Cotidiano, 03.12.2004, 10:54h.

^{vi} Os homens de elite do BOE de Santa maria. Jornal A Razão, 18 e 19 de dezembro de 2004, p.24.

^{vii} disponível em <http://www.mj.gov.br/noticias/2005/Junho/rls030605treinamento.htm>, acesso em 10.06.2005.

^{viii} Força Nacional de Segurança Pública. Novass forças policiais despertam críticas. Disponível em <http://www.oquintopoder.com.br/segpublica/ed28.php>, acesso em 10.06.2005.