

SEGURANÇA PÚBLICA NO LIMAR DO SÉCULO XXI: GARANTIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS *versus* FORTALECIMENTO DO ESTADO NO COMBATE AO CRIME ORGANIZADO E ATOS TERRORISTAS DE QUALQUER NATUREZA¹

Jorge Cesar de Assis²

1. INTRODUÇÃO AO TEMA³

A chegada do século XXI reflete um aumento avassalador da violência como um todo no mundo globalizado. A facilidade com que a mídia retrata este quadro diariamente atemoriza a sociedade. O Brasil não foge à regra.

Dentre inúmeras causas que a possibilitam, a violência nos últimos tempos está intimamente ligada a determinadas causas, as quais podem ser aqui demonstradas, não é um rol fechado, portanto podem ser alterado, para mais ou para menos.

Todas elas, no entanto causam temor à população civil dos centros rurais ou urbanos, reclamando uma resposta enérgica do Estado⁴, sem que, sejam violados os direitos fundamentais garantidos pela Constituição Federal.

Atos terroristas de qualquer natureza, a expansão das organizações criminosas e a corrupção no Poder Público contribuem para este quadro desalentador.

Em que pese ter sido referido isoladamente, é bom que se diga que existe uma convergência para o *modus operandi* das organizações criminosas as quais costumam valer-se da prática de atos terroristas, assim como são igualmente fonte de corrupção em diversos organismos do Estado. As causas, portanto, coexistem entre si.

No direito positivo pátrio não existe tipificação legal de atos terroristas⁵ mas não nos parecer ser difícil classificar determinados atos como tais.

Os atos terroristas podem ter natureza fundamentalista (exemplos dos atentados com aviões aos Estados Unidos em 11 de setembro de 2001, depois contra a Espanha em 11 de março de 2004, e Inglaterra em 07 de julho de 2005); natureza de guerrilha interna (exemplo das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia – FARC); natureza

¹ Palestra proferida na 7ª Conferência Executiva de Segurança Pública para a América do Sul, realizada pela Secretaria de Estado da Segurança Pública do Paraná em parceria com a International Association of Chiefs of Police – IACP, realizada em Curitiba/PR, em 04 de agosto de 2008.

² Membro do Ministério Público da União, sendo Promotor da Justiça Militar lotado em Santa Maria – RS.

³ Disponível em: <http://www.jusmilitaris.com.br/popup.php?cod=250>

⁴ CF, art. 144: A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos...

⁵ Nos termos da Constituição Federal, o Brasil rege-se nas suas relações internacionais por vários princípios, dentre eles o repúdio ao terrorismo (art. 2º, VIII); nos termos da lei considerará o terrorismo crime inafiançável e insuscetível de graça ou anistia (art. 5º, XLIII)

de luta de separação (países bascos) ou; enfrentamento interno com o Poder constituído (ataques a quartéis, delegacias e prédios públicos, como *sói* acontecer no Rio de Janeiro e ocorreu com acentuada violência programada em São Paulo no primeiro semestre de 2006).

Os atentados assumidos pela Al Qaeda provocaram uma mudança geral no conceito de defesa dos países vítimas, em especial Estados Unidos, Inglaterra e Espanha. Não só nesses países, mas de um modo geral nos países tidos como desenvolvidos, acirrou-se o controle em relação a estrangeiros. A obtenção de visto para entrar nesses países tornou-se muito mais difícil, a política de imigração foi restringida, uma política de aversão a estrangeiros passou a ser incentivada por governantes e aspirantes a governantes, trazendo sérios constrangimentos e humilhações sofridas ainda nos aeroportos, como na questão dos brasileiros maltratados este ano nos aeroportos espanhóis, autorizando inclusive a retribuição decorrente do princípio da reciprocidade.

Por conta dos atos terroristas, no campo do direito penal os Estados Unidos desenvolveram um novo direito penal de terceira velocidade (no dizer de Alberto Silva Franco). Assinala o ilustre penalista que o Governo Bush construiu, por decreto, um sistema paralelo, de caráter penal e processual-penal, livre de qualquer controle jurisdicional em relação ao cidadão não-americano: a) detenção secreta...; b) a criação de tribunais militares especiais, que nada têm em comum com a Justiça Militar e que 'são livres para proceder em segredo, reter provas dos réus e emitir sentenças capitais se dois terços dos juízes concordarem', sem a possibilidade de recurso a Tribunais Militares Superiores ou à Suprema Corte (*The New York Times*, Justiça deturpada: a guerra e a Constituição, in o Estado de São Paulo, de 16 de dezembro de 2001, p.A-15)⁶.

Já as FARC notabilizaram-se pela prática generalizada de seqüestros de civis e acusações de ligações com narcotraficantes. A natureza de suas ações e o desrespeito pelo ser humano pode ser retratada, de forma bem clara, pelas fotografias esqueléticas a percorrerem a televisão e a rede mundial de computadores, de sua mais importante vítima, a parlamentar Ingrid Betancourt (no cativeiro desde fevereiro de 2002⁷), que estaria sofrendo de hepatite tipo B, leishmaniose e malária. Além disso, existem informações de que Ingrid teria sofrido "vários abusos sexuais" por parte de guerrilheiros das Farc, o que é perfeitamente crível já que a ex-refém Clara Rojas, libertada depois de extensas negociações em janeiro deste ano, teve um filho de um integrante das FARC no cativeiro. Na luta entre as Forças regulares da Colômbia e as FARC, sobra para a população civil, sempre a prejudicada nessas situações.

⁶ FRANCO, Alberto da Silva. Prefácio. In: BIANCHINI, Alice. Pressupostos materiais mínimos da tutela penal. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2002, p.14. *apud* NEVES, Cicero Robson Coimbra e STREIFINGER, Marcello. **Apontamentos de Direito Penal Militar**, volume 1, São Paulo: Editora Saraiva, 2005, p.6.

⁷ Em 02 de julho de 2008, um comando do Exército colombiano conseguiu ludibriar a guerrilha e resgatar a refém.

Trazendo a discussão para o Brasil, constata-se uma violência desenfreada, uma perda de controle por parte do Estado, notadamente no Rio de Janeiro, que vive uma situação de permanente guerra civil, com a participação inclusive de milícias, que mais atemorizam a população do que dão segurança, já que, assim como os traficantes, também estão à margem da lei. O crime organizado no Brasil vai estendendo seus tentáculos por todo o território, as pessoas ordeiras vão se fechando em casa, a marginalidade grassa tranqüila pelas ruas. O caótico e sem mando sistema prisional propiciou o aparecimento e fortalecimento de grandes organizações criminosas, como o Comando Vermelho-CV no Rio de Janeiro, e o Primeiro Comando da Capital – PCC em São Paulo com ramificações em outros entes federativos ou servindo de modelo para criação de organizações criminosas locais. Além disso, a corrupção reinante produz organizações criminosas inclusive com atuação nos Poderes do Estado.

A recente notícia de que autoridades brasileiras teriam firmado um acordo com a Cruz Vermelha Internacional (sabidamente atuante nas regiões de conflitos) para atuação no Rio de Janeiro, escancara a gravidade da situação e o descontrole da parte do Estado, além de humilhar a sociedade brasileira.⁸

Incapaz de prover uma segurança pública adequada, o Estado brasileiro assiste a uma crescente discussão entre a função do direito penal e a função da pena, estampados em uma crise do ideal ressocializador, causada pelo atrito causado pelos movimentos abolicionistas e os movimentos punitivistas.

Ações desastradas da polícia no combate ao crime, vitimando civis inocentes, seja pela ação fatídica das “balas perdidas”, seja pelo imperdoável “erro de avaliação” na escolha de ações a tomar é outro fator gerador de medo e preocupação. As indisfarçáveis “execuções” de suspeitos que são mostradas ao vivo e em cores pela televisão gera um temor da população em geral com relação à polícia já que qualquer um poderá ser a próxima vítima.

É disso que pretendemos tratar, em rápidas linhas, sem a pretensão de dar soluções mágicas, mas apresentando nossa visão, como cidadão com alguma experiência policial (20 anos), alguma experiência de Ministério Público (13 anos), mas, principalmente, de cidadão que deseja mais segurança para si, para sua família, e para toda sociedade.

2. ASPECTOS JURÍDICOS DA SEGURANÇA PÚBLICA: FUNÇÃO DO DIREITO PENAL x FUNÇÃO DA PENA. A NECESSIDADE DE

⁸ **Situação de guerra leva Cruz Vermelha às favelas do Rio.** Agência Estado, UOL on line, acesso em 29.05.2008, às 08:40h.

EFETIVO CUMPRIMENTO DAS PENAS. A INDESEJÁVEL SENSÇÃO DE IMPUNIDADE

Quando se fala em segurança no Brasil, necessário verificar que o termo tem diferentes acepções que acabam se complementando: Existe a **segurança** apresentada como **direito inviolável** em face da igualdade de todos perante a lei, sem distinção de qualquer natureza prevista no *caput* do art. 5º da Constituição Federal. Existe também a **segurança** entendida como um dos **direitos sociais** previstos no art. 6º da Carta Magna, ao lado da educação, da saúde, do trabalho, moradia, lazer, previdência social, proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados. Por outro lado, existe a **segurança pública**, prevista em um capítulo inédito da Constituição retratado no seu art. 144. A insegurança social, longe ainda de ser alcançada em nosso país, gera analfabetos, doentes, desempregados, sem tetos e sem futuro. A insegurança pública, por ser ligada diretamente à prevenção e repressão criminal, envolvendo criminoso e vítima gera uma população assustada e arredia.

Uma análise realística da sensação de segurança pública reinante no Brasil – diga-se, da ausência de sensação de segurança está diretamente ligada ao sistema punitivo estatal. Seria dizer que o aparelho estatal não está respondendo à altura das infrações cometidas, seja porque as penas fixadas são insuficientes, seja porque insuficiente é o próprio sistema que se encontra comprometido, principalmente pela demora em se terminar o processo com a celeridade desejada, o que geraria uma sensação de impunidade e, de conseqüência, o incentivo à prática de novos crimes.

Sensação de segurança pública seriam um atributo do cidadão ordeiro e cumpridor de seus deveres, que poderia transitar livremente pelas ruas – de dia ou de noite sem medo de ser assaltado ou morto. Seria a certeza de que, toda vez que necessitasse da ajuda da autoridade para por termo a um comportamento danoso, essa intervenção ocorreria de forma célere e eficaz. Seria, por que não, a certeza de que os impostos que são pagos⁹ pelos cidadãos têm emprego nas reais necessidades da coletividade (*segurança social*). E a certeza de que aqueles que infligem a lei sejam corrigidos por ela, nos termos que ela mesma impõe.

Mesmo não sendo o momento adequado para o debate – o espaço é pequeno, razoável lembrar que esta situação de insegurança, atrelada a uma desigualdade social (*a expansão da corrupção, a dificuldade do combate ao crime de colarinho branco, desmandos e mais desmandos, onde somente a camada mais pobre da população sofre efeitos reais da lei penal*) gera um incentivo a uma análise mais crítica sobre a eficácia do nosso sistema punitivo, pregando-se até mesmo quase que sua extinção. O fundamento do abolicionismo do direito penal concentra-se em uma tríplice afirmação: ele seria caracterizado pela arbitrariedade, desigualdade e seletividade. Seria dizer que se o direito penal é arbitrário; se ele não castiga igualmente todas as infrações delitivas, independentemente do *status* de seus autores; se ele quase sempre recai sobre a parte

⁹ E que não são poucos.

mais débil e os extratos economicamente mais desfavorecidos da sociedade; provavelmente o melhor que se pode fazer é acabar de uma vez por todas com este sistema de reação social frente à criminalidade, que tanto sofrimento acarreta sem produzir qualquer benefício.

A toda evidência o exercício feito com as considerações acima poderia levar ao abolicionismo do direito penal, principalmente por parte daqueles contrários a toda e qualquer sanção penal, por considerarem que a mesma não é eficaz, que a prisão não recupera ninguém e por isso não deve ser imposta e coisas desse jaez.

Em posição antagônica, há os que entendem que o crime deve ser combatido com simples aumento de penas, ou criação de outras mais severas, até mesmo pena de morte e prisão perpétua. Um plebiscito entre a população brasileira quanto a isso poderia refletir a resposta à sensação de insegurança que assola a todos, mas necessariamente não apontaria a solução do problema.

Nem tanto ao mar nem tanto a terra. É bom que se diga que o que realmente afasta o criminoso (**de todos os matizes e de todas as camadas sociais**) do crime é a certeza do cumprimento da punição recebida. Assim, de pouco adianta o legislador prescrever uma pena alta, a ser cumprida em regime fechado, se pelo sistema vigente no Brasil, basta cumprir 1/6 da condenação para progredir no regime, ainda que se trate de crime definido como hediondo¹⁰. De nada adianta aumentar as penas para o tráfico de drogas se foi descriminalizado o porte da mesma para uso, já que as duas figuras, usuário e traficante estão ligados umbilicalmente, da mesma forma que o ladrão e o receptor. Um sistema processual que possibilita o uso de recursos meramente protelatórios e demora em dar a resposta final pretendida também contribui para esse quadro desanimador.

Uma simples reflexão nos conduz a algumas conclusões sem muito esforço. A primeira é a de que realmente a nossa cadeia (da forma como se apresenta) não ressocializa ninguém. Ainda hoje se digladiam as teorias da pena: as absolutas arrimadas na exigência de justiça sem qualquer preocupação com o caráter utilitário da reprimenda; as relativas segundo as quais o maior escopo da pena não é retribuir mas prevenir a prática do delito, cindidas em prevenção geral e prevenção especial; seguiram-se teorias mistas ou unificadoras entendendo que retribuição, prevenção geral e especial são distintos aspectos de um mesmo complexo fenômeno que é a pena; foram fomentadas ainda a teoria da prevenção geral positiva segundo a qual a pena não pode ser fundamentada em ameaça destinada a intimidar potenciais delinquentes mas reafirmar a consciência social da norma ou confirmar sua vigência por meio de imposição de sanções penais. “A função primordial, portanto seria a de orientar os

¹⁰ Aos homicidas, estupradores e assaltantes condenados com 9, 12 ou 18 anos, basta cumprirem 1 ano e meio, 2 ou 3 anos para progredirem no regime passando para o semi-aberto. Comparados com o dano causado a resposta estatal é pífia. A efetiva punição dos crimes de colarinho branco ainda é um desafio.

cidadãos para o cumprimento das normas inseridas no contrato social, uma função educativa, formando a consciência ética e valorativa da sociedade”¹¹.

Inobstante este embate permanente, um número considerável de prisões brasileiras mais se assemelha a depósitos infectos de humanos, simulacros do previsto na Lei de Execução Penal, verdadeiros instrumento de cumprimento de **penas desumanas e cruéis**.

No relatório final da CPI do Sistema Carcerário, o deputado Domingos Dutra (PT-MA) estima que seriam necessárias, hoje, 180 mil vagas para que não houvesse superlotação nos presídios brasileiros – o sistema, que tem capacidade para 260 mil detentos abriga 440 mil.

O deputado qualifica o sistema prisional brasileiro como caótico. Essa caracterização é pública, pelos mais diversos motins e rebeliões ocorridos no último ano, e também pelo que a CPI constatou. O caos pode ser medido pela superpopulação carcerária, pela existência de um número muito grande de presos provisórios, pela deficiência de assistência judiciária e pela quase inexistência de ressocialização¹².

Ao tempo em que afirma que a CPI comprovou que a maioria dos presos brasileiros é pobres e oriunda da periferia, negros, pardos e semi-analfabetos, o deputado trouxe um dado interessante: De 2003 para cá a Polícia Federal prendeu 4.000 acusados entre prefeitos, juizes, advogados, contadores e hoje uma porcentagem muito baixa deles segue presa. Um dos motivos é a estrutura jurídica de que dispõem com a assistência de bons advogados, respaldo e poder político.

Também não se pode olvidar que a questão da violência recebe influência direta de outros fatores, como a grave desigualdade social, a péssima qualidade do ensino principalmente o fundamental, a insuficiência de vagas no mercado de trabalho. Em sua maioria são medidas de médio e longo prazo que devem começar agora, para um dia surtirem os efeitos desejados.

Em 1989 o saudoso Mestre Júlio Fabbrini Mirabete já fazia constar em sua obra, referindo-se à Reforma da Parte Geral do Código Penal que “a nova lei é resultado de um influxo liberal e de uma mentalidade humanista em que se procurou criar novas medidas penais para os crimes de pequena relevância, evitando-se o encarceramento dos seus autores por curto lapso de tempo. Respeita a dignidade do homem que delinqüiu, tratado como ser livre e responsável, enfatizando-se a culpabilidade como indispensável à responsabilidade penal.

Em contrapartida, a insegurança resultante do progressivo aumento da violência urbana e da criminalidade em geral não encontrou resposta na nova lei que, nesse passo,

¹¹ Conforme NEVES, Cícero Robson Coimbra e STREIFINGER, Marcello, obra citada, p.30.

¹² **Faltam 180 mil vagas em presídios brasileiros, diz deputado**. Reportagem de Breno Castro Alves, Especial para UOL *on line*, 19.06.2008, 09:05h.

apenas possibilitou ao juiz a aplicação de penas mais elevadas nos crimes continuados praticados com violência ou ameaça. Parece-nos criticável também o repúdio ao critério da periculosidade e à ausência da distinção entre criminosos perigosos e não perigosos como tema básico para a aplicação e execução das penas e medidas de segurança (a lei não se refere praticamente à periculosidade do agente). Essa omissão, que só ocorre quanto ao criminoso reincidente, pode dificultar ainda mais a repressão penal como forma de defesa social.¹³

Quase vinte anos depois, com o advento da Lei dos Juizados Especiais Criminais e o conceito de infração de menor potencial ofensivo, com a possibilidade ainda de substituição das penas privativas de liberdade pelas restritivas de direito, constata-se, infelizmente, que a afirmação do Mestre estava correta, aliás, a situação piorou e a violência grassa nas ruas de todo este imenso país.

Com certeza não precisamos de penas maiores, ainda que algumas necessitem nova valoração, mas, o que o Brasil necessita sim é de certeza do cumprimento da punição aplicada, seja ela qual for, hoje muitas vezes retardada em face da possibilidade de inúmeros recursos e da ampliação ao extremo do chamado princípio da presunção da inocência¹⁴ e dos privilégios que cercam determinados acusados.

3. FORTALECIMENTO DO ESTADO E A RELATIVIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Ao tempo em que busca se fortalecer frente o avanço da criminalidade avassaladora, deve o Estado garantir os direitos fundamentais aos seus cidadãos. Sendo o crime um dano ao tecido social, a intervenção policial deverá ser, em princípio, de precisão cirúrgica, de modo a não causar mais violações do que o ato delitivo em si mesmo já causou. A tarefa – advirta-se, não é fácil e requer alta especialização.

Direitos fundamentais a serem protegidos são os direitos previstos na Constituição Federal, em especial os do art. 5º, cujo *caput*, após declarar a igualdade de todos perante a lei, a eles se refere como sendo os relacionados com a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.

Pondera Gisele Cittadino que, pela primeira vez na história brasileira uma Constituição definiu os objetivos fundamentais do Estado e, ao fazê-lo, orientou a compreensão e interpretação do ordenamento constitucional pelo critério do sistema dos direitos fundamentais. Em outras palavras, a dignidade humana, traduzida no sistema de

¹³ MIRABETE, Julio Fabbrine. **Manual de Direito Penal, Parte Geral**, 4ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 1989, p.47.

¹⁴ A CF não previu expressamente o princípio da inocência em seu art. 5º, inc. LXVII, mas sim o da não declaração de culpado, literalmente falando.

direitos constitucionais, é vista como o valor essencial que dá unidade de sentido à Constituição Federal. Espera-se, conseqüentemente, que o sistema de direitos constitucionais, visto como expressão de uma ordem de valores, oriente a interpretação do ordenamento constitucional em seu conjunto.

A promulgação da *Constituição Cidadã*, cujo sistema de direitos fundamentais, como vimos, informa todo o ordenamento jurídico, é certamente a expressão definitiva do movimento de *retorno ao direito* no País. Não se trata como poderia parecer à primeira vista, de uma mera reconstrução do Estado de Direito após anos de autoritarismo militar. Mais que isso, o movimento de retorno ao direito no Brasil também pretende *reencantar* o mundo. Seja pela adoção do relativismo ético na busca do fundamento da ordem jurídica, seja pela defesa intransigente da efetivação do sistema de direitos constitucionalmente assegurados e do papel ativo do Judiciário, é no âmbito do constitucionalismo brasileiro que se pretende resgatar a *força do direito*. E são os constitucionalistas 'comunitários' os encarregados deste resgate.¹⁵

Para fazê-los valer, direitos e garantias individuais foram blindados pela proibição de deliberação de proposta de emenda constitucional tendentes a aboli-los (art. 60, § 4º, IV).

Acerca da verdadeira eficácia dos direitos e garantias fundamentais postas na Constituição Federal, o Supremo Tribunal Federal assim se manifestou: “reafirme-se a crença no Direito; reafirme-se o entendimento de que, sendo uma ciência, o meio justifica o fim, mas não este aquele, advindo a almejada segurança jurídica da observância do ordenamento normativo. **O combate ao crime não pode ocorrer com o atropelo da ordem jurídica nacional**, sob pena de vir a grassar regime totalitário, com prejuízo para toda a sociedade” (STF – 2ª T – HC nº 74639-0/RJ – Relator Min. Marco Aurélio, Diário da Justiça, 31 out. 1996)¹⁶.

Pode se afirmar, no entanto, que os direitos e garantias fundamentais são relativos, ou seja, não podem ser utilizados como um verdadeiro escudo protetivo da prática de atividades ilícitas, nem tampouco como argumento para afastamento ou diminuição da responsabilidade civil ou penal por atos criminosos, sob pena de total consagração ao desrespeito a um verdadeiro Estado de Direito.¹⁷

Apontando a necessidade de relativização dos direitos fundamentais, o Supremo Tribunal Federal afirma que um direito individual “não pode servir de salvaguarda de práticas ilícitas” (RT, 709/418). Da mesma maneira, diz o Superior Tribunal de Justiça que “está muito em voga, hodiernamente, a utilização, ad *argumentandum tantum*, por aqueles que perpetraram delitos bárbaros e hediondos, dos indigitados direitos humanos.

¹⁵CITTADINO, Gisele. Pluralismo. Direito e Justiça Distributiva. Elementos da Filosofia Constitucional Contemporânea, 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2000, p.13-14.

¹⁶ *Apud* MORAES, Alexandre. **Constituição do Brasil Interpretada**, 6ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2006, p.167-8.

¹⁷ Conforme MORAES, Alexandre, *Ibidem*, p. 169

Pasmem, ceifam vidas, estupram, seqüestram, destroem lares e trazem a dor a quem quer que seja, por nada, mas depois, buscam guarida nos direitos humanos fundamentais. É verdade que esses direitos devem ser observados, mas por todos, principalmente, por aqueles que, impensadamente, cometem os censurados delitos, trazendo a dor aos familiares das vítimas” (6ª T – RHC nº 2.777-0-RJ, Relator Min. Pedro Acioli – Ementário STJ, nº 8/721).¹⁸

4. INSTRUMENTOS POSTOS EM FAVOR DO ESTADO NA LUTA CONTRA O CRIME ORGANIZADO: INTERCEPTAÇÃO AMBIENTAL E TELEFÔNICA; QUEBRA DE SIGILO FISCAL, BANCÁRIO E TELEFÔNICO; REGIME DISCIPLINAR DIFERENCIADO; CONTROLE RIGOROSO DE VISITAS AOS PRESOS.

Um rápido passeio pelos modernos instrumentos postos à disposição do Estado para fazer frente ao crime organizado mostrará algumas dessas normas, todas elas ligadas à produção de provas e instrução criminal.

O art. 5º da Constituição Federal estabeleceu em seu inciso XII, a **inviolabilidade das comunicações telefônicas, salvo por ordem judicial**, nas hipóteses e na forma estabelecidas pela lei, que no caso é a Lei nº 9.296/1996 – Lei das interceptações telefônicas (LIT).

A prova da necessidade da realização da quebra de sigilo telefônico é condição inafastável. Aliás, nem poderia ser diferente, vez que tal medida é considerada excepcional, violadora de um direito constitucionalmente assegurado a todo e qualquer cidadão, somente se justificando, dessa forma, quando da comprovação de sua real necessidade. Seus pressupostos, elencados nos artigos 1º e 2º da LIT são os seguintes: finalidade probatória de investigação criminal ou de instrução processual penal; indícios razoáveis de autoria ou participação em infração penal; prova da existência da infração penal; impossibilidade de realização da prova por outros meios disponíveis e; crime com pena de reclusão.

Também regida pela Lei 9.296/1996 encontra-se a questão de **interceptação do fluxo de comunicações em sistemas de informática e telemática** (art. 1º, parágrafo único). Para Denilson Feitoza Pacheco *telemática* não significa comunicações de dados feitas por telefone, mas ramo do conhecimento que trata da manipulação e utilização da informação através do uso combinado de computador e meios de telecomunicação para

¹⁸ Ibidem, p.170-1.

transmissão da informação computadorizada à distância e, portanto, comunicações telemáticas são as realizadas dessa forma, ainda que não envolvam telefonia.¹⁹

Não se pode olvidar as expressões **interceptação ambiental e gravação ambiental**, utilizadas para se referirem à captação e interceptação de conversas orais audíveis realizadas diretamente entre pessoas, sendo este instrumento empregado para prevenção e repressão das ações praticadas por organizações criminosas²⁰.

A legislação atual prevê a possibilidade de **infiltração de agentes policiais** como forma de otimização dos meios investigatórios, tendo por objetivo precípuo desvendar a existência da organização criminosa.²¹

Além disso, pode a autoridade policial valer-se do chamado **flagrante diferido**²². Lembra Isaac Sabbá Guimarães ser perfeitamente possível e proveitosa a aplicação da Lei 9.034/1995, que permite “**o acesso a dados, documentos e informações fiscais, bancárias, financeiras e eleitorais**” (art. 2º, III) – diligências estas que podem ser levadas a cabo pelo próprio juiz, que assume a feição dos magistrados italianos dos tempos de combate à máfia.²³

A toda evidência que todo este arcabouço jurídico colocado em benefício da atuação policial deve estar em sintonia com outras medidas como as de ordem instrumental visando inclusive dar cumprimento ao princípio constitucional da razoável duração do processo, com vistas a impedir a ocorrência da sensação de impunidade gerada pelo atraso no ato de julgar e pela demora em se conseguir decisões definitivas de mérito, face aos recursos protelatórios tão em voga no país.

Diretamente ligado àqueles que se encontram cumprindo pena, mais do que nunca deve ser efetivada a correta separação dos presos provisórios e definitivos, levando-se em consideração em relação aos últimos o grau de periculosidade e a natureza do crime, o tempo de pena etc. Ou seja, tudo o que não é devidamente cumprido apesar de previsto há mais de vinte anos na Lei de Execução Penal, como se o § 4º do seu art. 203 fosse apenas um enfeite.²⁴

A ousadia do crime organizado, comandando ações gravíssimas de dentro do interior dos presídios resultou na edição da Lei 10.792, de 1º.12.2003, que instituiu o **Regime Disciplinar Diferenciado**, aplicável na prática de ato previsto como crime doloso constituindo falta grave do sentenciado e, quando ocasione subversão da ordem

¹⁹ PACHECO, Denilson Feitoza. Direito Processual Penal. Teoria, Crítica e Praxis, 3ª edição. Niterói: Editora Impetus, 2005, p. 930.

²⁰ Nos termos do art. 2º, IV, da Lei 9.034/1995.

²¹ A infiltração de agentes policiais está prevista no art. 53, I, da Lei 11.343/2006- Nova lei de Drogas; anteriormente já havia sido prevista na Lei 9.034/1995, com as alterações da Lei 10.217/2001.

²² Flagrante diferido é aquele em que a polícia judiciária poderá retardar a prisão de membros da organização criminosa visando a uma ação global e mais eficiente (art. 2º, II, Lei 9034/1995).

²³ GUIMARÃES, Isaac Sabbá. Nova Lei Antidrogas Comentada, 2ª edição. Curitiba: Editora Juruá, 2007, p.191.

²⁴ O descumprimento injustificado dos deveres estabelecidos para as Unidades Federativas implicará na suspensão de qualquer ajuda financeira a elas destinadas pela União, para atender às despesas de execução das penas e medidas de segurança.

ou disciplina interna do presídio. O RDD também poderá abrigar presos provisórios ou condenados, nacionais ou estrangeiros, que apresentem alto risco para a ordem e a segurança do estabelecimento penal ou da sociedade.²⁵

O uso de celular nos presídios – algo aparentemente impossível de se conter no Brasil, gerou a edição da Lei 11.466, de 28.03.2007, que entrou em vigor na data de sua publicação, ou seja, no dia seguinte.

O mencionado diploma legal trouxe duas modificações: a) incluiu o inciso VII no art. 50 da LEP, passando a considerar autor de falta grave o condenado à pena privativa de liberdade que “*tiver em sua posse, utilizar ou fornecer aparelho telefônico, de rádio ou similar, que permita a comunicação com outros presos ou com o ambiente externo*”; b) acrescentou o art. 319-A ao Código Penal, que passou a vigorar com a seguinte redação: “*Deixar o Diretor de Penitenciária e/ou agente público de cumprir seu dever de vedar ao preso acesso a aparelho telefônico, de rádio ou similar, que permita comunicação com outros presos ou com o ambiente externo. Pena: detenção de 3(três) meses a 1(um) ano.*”

A nova lei pune disciplinarmente o preso de posse de celulares (*pode ensejar a perda dos dias remidos, impossibilidade de concessão de livramento condicional e, regressão de regime*) e criminaliza a conduta daquele que tem o dever legal de impedir o acesso do preso a aparelhos telefônicos (*ainda que por meio de infração de menor potencial ofensivo*). Mas não se referiu a terceiros que tentem entrar no estabelecimento prisional com aparelhos telefônicos ou similares (*visitas em geral e advogados*).

Parece-nos que se o uso nefasto de celulares em presídios é uma triste realidade, as medidas sérias que tentem prevenir e impedir a entrada dos aparelhos no sistema prisional deveria ter caráter proibitivo geral, ou seja, ninguém entra no interior do Presídio, ou nos locais em que vai ter acesso aos internos com celular seja visita, advogado, policial, parlamentar, Presidente, Governador, Prefeito, juiz ou membro do Ministério Público. A tolerância, nesse aspecto tem de ser zero!

Outra questão que vem causando controvérsia é a possibilidade do interrogatório do acusado ser feito por videoconferência. Em face do aumento da violência e da criminalidade avassaladoras, a questão passou a ser debatida gerando entendimentos opostos. Criminosos famosos e perigosos causam um enorme gasto ao erário público com constantes transferências de um lugar para outro, além do facilmente constatável perigo de arrebatamento por parte de integrantes de suas quadrilhas, durante o trajeto compreendido entre o presídio e o fórum.

O Supremo Tribunal Federal, em decisão de sua presidente, ministra Ellen Gracie, indeferiu liminar pretendida pela defesa de J.S.C., em *Habeas Corpus* (HC 91.758) impetrado para suspender seu julgamento por tráfico de entorpecentes, porque seu interrogatório foi realizado por meio de videoconferência.

O réu teve seu interrogatório realizado pelo Tribunal de Justiça (TJ-SP) sem a presença física do acusado, de conformidade com a Lei estadual 11.819/05, que permite

²⁵ Integrantes do Movimento Antiterror do Direito Penal repudiaram este endurecimento na execução da pena, ao qual sugerem o codinome de **Regime Da Desgraça** ou **Regime Da Desesperança**.

a videoconferência para interrogar acusados. A defesa sustentou a inconstitucionalidade formal e material da norma porque o Estado teria violado a “*repartição constitucional de competência legislativa, invadindo o rol reservado à União, bem como os princípios do devido processo legal, ampla defesa, contraditório, publicidade e igualdade*”. Dessa forma, requereu liminar ao STF contra o acórdão do Superior Tribunal de Justiça (STJ) que negou o *habeas* lá impetrado.

O STJ entendeu que “a estipulação do sistema de videoconferência para interrogatório do réu não ofende as garantias constitucionais do réu, que conta com o auxílio de dois defensores, um na sala de audiência e outro no presídio”. Ao indeferir a liminar, a ministra ponderou não enxergar os requisitos necessários para sua concessão, posto que os fundamentos do acórdão do STJ “sobrepoem-se àqueles lançados na petição inicial”, além de existirem precedentes da Corte, em situações semelhantes a este caso, no qual a liminar foi indeferida (noticiado em 11.07.2007).

A colocação da questão do interrogatório à distância é posta apenas para aquilatar a dificuldade que o desejado e regular trâmite processual penal sofrem atualmente. Enquanto se discute os pretensos direitos de acusados perigosos em ser interrogados pela forma tradicional (*atualmente, cara e perigosa*) a maioria da população ordeira e cumpridora de seus deveres fica à mercê da criminalidade vigente dentro e fora dos presídios.

Concluindo, um sistema efetivo de cumprimento de todas as penas aplicadas é algo que se espera com ansiedade, e daí decorre a necessidade de uma perfeita integração de todo organismo policial com o Ministério Público e o Poder Judiciário, aliados a condutas efetivas dos Poderes Executivos e Legislativos, na parte que lhes compete.

5. SEGURANÇA PÚBLICA: DEVER DO ESTADO, DIREITO E RESPONSABILIDADE DE TODOS

A Constituição Federal, tratando da segurança pública em seu art. 144, dispõe claramente que a primeira conclusão que se extrai do citado dispositivo é a de que se trata de um dever do Estado. Sendo dever do Estado não pode ser plataforma política de ninguém, é coisa séria, e assim deve ser tratada sob pena de responsabilidade dos detentores de altos cargos públicos.

Há que se considerar que uma segurança pública desejável implica em altos custos. Polícia é uma atividade cara. Este investimento deve ser feito em duas grandes facetas, na modernização de armamento, equipamentos e viaturas a serem utilizados pelo policial e, principalmente, na valorização e aperfeiçoamento técnico profissional do ser humano policial.

Um controle rigoroso das ações policiais e dos atos considerados desvios de conduta praticados pelos policiais deve ser permanentemente exercido.

A própria captação do homem policial apresenta distorções entre os diversos Estados Membros da Federação. Assim, para o ingresso em alguns cargos (direcionados

à direção) a formação em nível superior é indispensável. Para outros cargos voltados mais para a execução, se exige o curso médio de ensino. As polícias militares têm curso específico de segurança pública em nível superior, que é o curso de formação de oficiais.

A exigência de formação intelectual mais apurada promove uma seleção entre os candidatos em que os mais capacitados logram ingresso na Força. Esta seleção qualificada inicial há que ser consolidada por uma prestação salarial digna e compensatória daqueles que irão colocar a vida em jogo dia após dia. Uma formação rigorosa e adequada, com uma carga satisfatória de disciplinas referentes aos direitos humanos e à observância das regras constitucionais em favor do cidadão complementa positivamente a grade curricular do ensino policial. Com certeza somente grau superior de ensino e salário adequado não serão garantia de não ocorrência de corrupção, ela ocorre em todos os setores da sociedade e em todas as classes sociais. Mas um afrouxamento dos critérios exigidos para ingresso na função policial aliado ao pagamento de verdadeiros salários de fome, a toda evidência contribuem para um quadro desolador de prestação deficitária da segurança pretendida.

Outro aspecto importante neste desolador quadro de insegurança pública é a ausência de uma política brasileira mais rígida de controle das ações de maus policiais.

Acerca da responsabilidade maior que deve ser imposta aos servidores públicos, leciona Léo da Silva Alves que *é válida a lição proferida em conferência do eminente advogado português Dr. Cipriano Martins, que foi deputado à Assembléia da República e foi Governador Civil de Coimbra. Ele lembra que as pessoas devem ter, em volta de si, um muro que as protege de interferências externas. São, em regra, garantias postas nas Constituições dos Estados democráticos. Todavia – observa o jurista lusitano – o muro dos funcionários públicos é mais baixo do que o muro dos demais cidadãos. Aqueles que escolheram as carreiras no serviço público, na verdade gozam de prerrogativas que os particulares não têm; a média de salários é mais alta que a dos trabalhadores comuns; mas em contrapartida, têm, diante do Estado, responsabilidades, obrigações, deveres, expressos ou implícitos, que vão além daqueles a que sujeitam os demais mortais*²⁶.

Estas prerrogativas ficam muito mais evidenciadas em relação aos servidores militares, em especial os policiais militares que exercitam o poderoso *poder de polícia*²⁷ em relação ao cidadão comum, exercício este que se transmite aos militares federais quando empregados na garantia dos poderes constitucionais, **da lei e da ordem**, cujo fundamento é o art. 142 da CF, e cujos contornos estão delineados pelo art. 15 e parágrafos da LC 97/99, com a redação que lhe deu a Lei Complementar 117/04.

Assim, oportuna é a advertência de Laurentino de Andrade Filocre ao analisar as causas, a escalada e as conseqüências dos graves movimentos grevistas que irromperam na Polícia Militar de Minas Gerais a partir de 1997 – e que aterrorizaram a população

²⁶ ALVES, Léo da Silva. Exercício de defesa: entre o direito e a esperteza. *Revista Jurídica Consulex*, a. IX, n. 193, Brasília/DF, 31.01.2005.

²⁷ **CTN, art. 78:** *Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos* (Lei 5.172, de 25.10.1966 – DOU 27.10.1966, retificada em 31.10.1966)

destinatária do serviço de segurança pública, no sentido de que *é compreensível e fundamental à sobrevivência da democracia e do Estado de direito, que os militares – todos e não só as praças – estejam subordinados a normas especiais. Detêm a força e, especialmente os policiais militares, exercitam permanentemente o poder de coação contra o cidadão comum com as armas que o Estado lhes confia. São segurança, mas, a um passo, podem converter-se no arbítrio absoluto*²⁸.

Bem vinda, portanto, a criação de mais e mais corregedorias de polícia visando à apuração dos atos danosos e ao rápido expurgo daqueles que se aproveitam da força da instituição para delinquirem. O alto número de civis inocentes mortos pela polícia brasileira em vários Estados justifica o rigor solicitado em prol da sociedade.

Por outro lado, impossível deixar de reconhecer ao indesejado estado de favelização, em alguns Estados, de um número considerável de policiais e bombeiros militares.

Conforme já dissemos alhures qualquer inteligência meridiana poderá perceber que o homem de segurança pública deve primeiramente sentir-se seguro – ele e sua família – para só então poder desempenhar bem o seu mister que é de proteger a sociedade.

Esta deve ser uma preocupação constante do Comando da Corporação e seus oficiais, da Secretaria de Segurança Pública e, principalmente do Governador do Estado, já que o bem-estar da tropa, sua preparação e aperfeiçoamento, aliados à modernização de armamentos e equipamentos, conduzem inegavelmente do nível do serviço prestado.²⁹

A imagem chocante e cada vez mais freqüente de policiais assassinados em serviço demonstra a fragilidade em que se encontra a sociedade brasileira. Quando os guardiões de nossa segurança (*cada vez mais inseguros*) são abatidos com tanta facilidade é de perguntarem-se todos, a quem irão recorrer?

6. A PARTICIPAÇÃO DO GOVERNO FEDERAL NA SEGURANÇA PÚBLICA

6.1. EMPREGO DAS FORÇAS ARMADAS NA GARANTIA DA LEI E DA ORDEM

Atualmente, em face da impotência de vários Estados-Membros em dar combate à criminalidade se discute cada vez mais o emprego das Forças Armadas no seu combate. A hipótese é ilusória, ineficaz, ilude a população ameaçada e desvia a Força Armada de sua natural destinação constitucional.

²⁸ FILOCRE, Laurentino de Andrade. **Polícia Militar: segurança ou ameaça?** Belo Horizonte: Armazém de Idéias, 2004. p. 217.

²⁹ **Lições de Direito para a Atividade das Forças Armadas e das Polícias Militares**, 6ª edição. Curitiba: Editora Juruá, p.152.

O recente episódio dos três moradores da Favela da Providência no Rio de Janeiro, que foram detidos em data de 14 de junho passado por militares do Exército Brasileiro que ocupam o morro para o desenvolvimento das obras do programa Cimento Social, do Governo Federal, tendo sido “entregues” para traficantes do morro da Mineira, resultando todos torturados e mortos demonstra o erro de avaliação no emprego das Forças Armadas por parte do Governo, não só em operações de garantia da lei e da ordem, como para garantir construção de projeto de revitalização de favelas, atividade completamente fora de sua missão constitucional.

A ótica equivocada que se mantém por parte das autoridades federais pode ser mensurada pela afirmação, em data de 12 de junho, do Ministro da Defesa Nelson Jobim, de que será encaminhado ao Congresso ainda este ano um projeto de lei que criará condições legais para que as Forças Armadas atuem na manutenção da segurança pública urbana. Para o Ministro as Forças Armadas têm expertise para atuar em conflitos urbanos, vide exemplo do Haiti, lembrando que o Exército já realizou operações dessa natureza durante a intervenção no país caribenho, necessitando agora de um estatuto legal que proteja essas tropas quando atuam no Brasil.³⁰

O exemplo do Haiti não é o melhor possível para justificar tamanha incongruência em termos de segurança pública. É que o Haiti, infelizmente, é um país destroçado pela guerra civil, que tenta, a todo curso reerguer-se. As Forças Armadas brasileiras estão lá na condição de força de imposição de paz, num cenário completamente diverso que se espera nunca aconteça no Brasil, porque ai teria Forças da ONU tentando manter a paz em nosso país. Basta lembrar que na última visita do Presidente Lula àquele país, **o que se pediu foi menos militares e mais policiais**, visão correta de quem quer iniciar uma política efetiva de segurança pública.³¹

Já nos manifestamos anteriormente sobre esta prática que está se tornando rotineira, dispendiosa e de poucos resultados em prol da população.

Força Armada não é polícia, nunca será. Em razão disso, toda vez que seus integrantes estiverem agindo na garantia da lei ou da ordem, submetem-se, como qualquer cidadão ao império da lei, o que equivale a dizer que se cometerem excessos deverão ser responsabilizados.

Já dissemos alhures que, “em tempo de paz, fora das missões de defesa da Pátria, as Forças Armadas podem ser empregadas nas seguintes situações: a) *intervenção federal (art. 34, III)* ; b) *em resposta ao pedido de qualquer dos poderes para garantia da lei e da ordem (art. 142, in fine)*; c) *na vigência do Estado de Defesa (art. Art. 136)* e; d) *na vigência do Estado de Sítio (art. 138)*.

³⁰ Projeto de lei definirá atuação de Forças Armadas em conflitos urbanos. Vinicius Konchinski, Agência Brasil, JB on line, acesso em 12.06.2008.

³¹ **Haiti pede a Lula ‘reforço policial e menos militar’**. Disponível em <http://g1.globo.com/Noticias/Politica/O..MUL582137-5601.00.html>, acesso em 18.06.2008

Tanto na vigência do Estado de Defesa quanto na vigência do Estado de sítio, que são medidas excepcionais, e caracterizam-se como “*legalidade extraordinária*” pressupõe por óbvio uma participação efetiva das Forças Armadas, já que possível a ocorrência de restrição a direitos e garantias constitucionais – restrições de ordem geral, seja para preservar a ordem pública ou a paz social (Estado de Defesa), seja para pôr termo a grave comoção de repercussão nacional ou fazer frente à ineficácia do Estado de Defesa, ou declaração do estado de guerra ou resposta à agressão armada estrangeira (*Estado de Sítio*).

Interessa-nos nesta análise, a hipótese da intervenção federal, tratada em nível constitucional, no art. 34, III, *verbis*: ‘para pôr termo a grave comprometimento da ordem pública’. Os motivos desse comprometimento podem variar desde a eclosão de greves nas Polícias Militares até a superposição do crime organizado sobre o Estado Democrático de Direito, com ataques indiscriminados contra as autoridades e população em geral.

Em nível infraconstitucional, a Lei Complementar nº 97/99 com as alterações da Lei Complementar nº 117/2004, assegura que o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem é de responsabilidade do Presidente da República (art. 15, *caput*).

A própria LC 117/2004, cujo texto original de seu projeto tinha como objetivo principal o uso do Exército na repressão ao crime organizado, principalmente ao tráfico de entorpecentes e de armas, nas áreas de fronteira, já vinha marcado pelo pecado original. Foi apresentado por um Senador e a matéria nele tratada é de competência do Presidente da República.³²

Tal emprego, *secundum lege*, pressupõe a *falência operacional* dos órgãos do art. 144, da CF (*em nível estadual, Polícia Civil, Polícia Militar sem falar nas Guardas Municipais*), nos termos do § 2º do referido art. 15. Esta falência, tratada como esgotamento dos instrumentos do art. 144 da Constituição poderá ser reconhecida pelo Governador em questão ou pelo próprio Presidente da República.

Neste caso, a decisão, além de ser política, deverá ser corajosa, já que poderá ser necessário afastar o Governador do Estado (existem, obviamente, intervenções sem afastamento). Existe também utilização midiática (predominante) e por vezes até eleitoreiras do emprego das Forças Armadas em questões de segurança pública.³³

Precisa a lição de Alexandre José de Barros Leal Saraiva no sentido de que nunca se pode olvidar que a intervenção do Estado no combate ao crime obedece a uma precisão, digamos, cirúrgica, isto é, a prática de um delito viola as normas básicas de convivência social, gerando, por si só, danos à sociedade. Assim, a ação policial deve ser de tal ordem que impeça ou reprima o crime, sem danificar ainda mais o tecido social já depauperado.

³² PLS 221/2003, apresentado pelo Senador Cesar Borges (PFL/BA). Cfe ARRUDA, João Rodrigues. **O uso político das Forças Armadas**. Rio de Janeiro: Editora Mauad X, 2007, p.100.

³³ Vide nosso “O emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem”, publicado na Revista Direito Militar, Florianópolis, jan/fev de 2001.

Ocorre que por essência, as Forças Armadas – as últimas razões do rei – não são nem poderiam ser preparadas para um enfrentamento de tal sorte sutil. Ao contrário, quando mister sejam empregadas, a tônica será a força, e isto necessariamente, sob pena de, aos poucos, serem descredenciadas para as finalidades que lhe são realmente próprias e naturais. Já não mais o acordo ou a negociação, mas sim o cumprimento da ordem recebida. Já não mais o bisturi. Entra em cena a espada.³⁴

6.2.A ILUSÃO DA FORÇA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA

Criada pelo Decreto nº 5.289, de 20 de novembro de 2004, a Força Nacional de Segurança Pública tem sido apregoada como a salvadora da pátria nas graves questões de insegurança em que se encontra o país.

Em nosso modesto sentir, a Força Nacional de Segurança Pública já nasceu inconstitucional. Com efeito, dentre os órgãos legitimados do art. 144 da Carta Magna não se vislumbra fundamento legal a garantir a existência da referida Força.

O § 7º do art. 144 da CF, determina que a <lei> (*lei em sentido formal, elaborada a partir do processo legislativo*) discipline a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública de maneira a garantir a eficiência de suas atividades. Os órgãos responsáveis pela segurança pública brasileira são primordialmente a polícia federal, a polícia rodoviária federal, a polícia ferroviária federal (*delírio do constituinte*), as polícias civis e as polícias militares. A Carta Magna também autoriza a criação de guardas municipais, destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, mas que acabam exercendo funções próprias de polícia estampadas no exercício de policiamento ostensivo.

Somente por emenda constitucional poder-se-ia criar um novo órgão destinado à segurança pública. A lei referida no § 7º do art. 144 destina-se à organização e funcionamento dos órgãos já existentes. Parece meridiano, portanto, concluir que um decreto presidencial não poderia criar a FNSP.

Dado o pouco espaço disponível não iremos tratar com mais profundidade da inconstitucionalidade da FNSP³⁵, mas algumas considerações se apresentam indispensáveis, senão vejamos:

A Força Nacional de Segurança Pública, ao contrário de todas as outras polícias brasileiras, não é uma instituição, mas sim um Programa de Cooperação Federativo, ao qual poderão voluntariamente aderir os Estados interessados. Não sendo uma instituição não possui vida própria, não tem tradição a defender, não tem valores nem heróis a cultuar, não está ligada a nenhuma região em particular. Sendo um programa do governante do momento, pode simplesmente ser descartado e deixar de existir no próximo Governo.

A Força Nacional de Segurança Pública pretende ser uma força de elite, mas carece de dois requisitos essenciais para tanto: “conhecer o local em que vai atuar conhecer 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?”³⁶

³⁴ **A espada e o bisturi. Diário do Nordeste** – Idéias. Fortaleza, 24.08.2001

³⁵ Fizemos, entretanto, na Unidade XVIII – Aspectos Jurídicos e efetividade da Participação do Governo Federal na Segurança Pública, do livro **Lições de Direito para a Atividade das Forças Armadas e das Polícias Militares**, 6ª edição. Curitiba: Editora Juruá, p.227-239.

³⁶ FILHO, José Vicente da Silva. *Apud* Lições de Direito para a atividade das Polícias Militares e das Forças Armadas, citado, p. 239.

Em que pese já estar sendo empregada há quase quatro anos não está claro qual a natureza da FNSP: seria uma força policial ou força militar de intervenção? Se pretender ser uma força policial, carece de fundamento constitucional em que pese os programas de formação, treinamento e aperfeiçoamento da inusitada Força. Não se deve esquecer que ela não é uma força policial permanente, contínua, sequer tem endereço certo. Seus integrantes são convocados de acordo com a conveniência do Governo Federal em atender os Estados que pedem seu concurso (*geralmente aliados políticos*) e depois retornam às suas origens. Segurança Pública é uma atividade permanente e não episódica e só por isso a finalidade da FNSP se esvai exangue. Se pretender ser uma força militar de intervenção, o erro de avaliação será então mais equivocada ainda já que a garantia da ordem pública (*hipótese da intervenção militar*) é competência exclusiva das Forças Armadas – que também não a desempenham a contento.

A Força Nacional de Segurança Pública constitui-se em um fator de diminuição dos efetivos das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares do ente federativo que resolver aderir ao Programa, já que uma das condições para tal adesão é a obrigatoriedade de mobilização permanente de, no mínimo 8,5% do efetivo dos órgãos de segurança pública dos Estados e do Distrito Federal treinado pelo Programa de Cooperação (*ônus imposto pela Portaria [é, Portaria] n° 394, de 04.03.2008, do Ministro da Justiça*). Soa até irônico que os Estados brasileiros, todos sem exceção com falta de efetivos de suas polícias, comprometam ainda mais esse quadro mobilizando elementos para serem empregados em outras partes do território nacional. Se a idéia for realmente aumentar a segurança pública em prol da sociedade brasileira como um todo – e sem nenhum interesse nebuloso, porque não a criação, por meio de uma Emenda Constitucional (*mais uma*), de um legítimo órgão policial federal, destinado talvez ao patrulhamento efetivo de nossas fronteiras? Órgão destinado a ter história, endereço certo, com preenchimento de seus efetivos mediante o necessário concurso público, mas principalmente destinado a ter finalidade específica, própria e não um arremedo das funções de outros órgãos deficitários que deveriam receber uma reestruturação adequada. Ou então, o que seria mais lógico, aumentar e aperfeiçoar os efetivos de segurança pública da União – leia-se Polícia Federal, Receita Federal, além de aumentar a presença das Forças Armadas nas nossas fronteiras, em especial na Amazônia.

A Força Nacional de Segurança Pública está propiciando um fenômeno jurídico bizarro, e, ao que parece ainda não percebido pelos nossos juristas e críticos. Sempre foi pacífica em nosso direito a relação que existe entre as normas jurídicas existentes (*hierarquia das normas*). Assim, a Constituição é que deve nortear as normas que estão abaixo delas – as leis. Estas são regulamentadas por atos próprios do Executivo, os decretos. As Portarias, que como se sabem não criam nem extinguem direitos, são atos administrativos internos pelos quais os chefes de órgãos, repartições ou serviços expedem determinações gerais ou especiais a seus subordinados. Ora, a FNSP (*que é um programa*) foi criada por um decreto presidencial (*a nosso sentir inconstitucional*). A Lei n° 11.473, de 10.05.2007 dispõe sobre cooperação federativa no âmbito da segurança pública e revogou a Lei 10.277, de 10.09.2001 que havia sido instituída para assegurar o funcionamento de serviços e atividades imprescindíveis à segurança pública. Pois bem, dita lei dispõe que a cooperação federativa de que ela mesma trata compreende operações conjuntas, transferências de recursos e desenvolvimento de atividades de capacitação e qualificação de profissionais, no âmbito (*pasmem*) da Força Nacional de Segurança Pública. Ao que parece – esta é nossa impressão, **é a primeira vez que uma lei parece regulamentar um decreto**, subvertendo a hierarquia das

normas. Dita Lei criou inclusive 18 (dezoito) cargos em comissão para atender às necessidades do Programa da FNSP. Parece que o governo federal está tentando blindar a Força Nacional (*criada por decreto – e que nada mais é do que um programa de convênio*) criando-lhe um suporte legal às avessas imposto com certa pressão possível ao chefe do Executivo (*a Lei nº 11.473/07 é fruto da conversão da MPv nº 345/2007*). Como se não bastasse, vem a Portaria nº 394/2008, do Ministro da Justiça, **regulamentando** não só as disposições da Lei 11.473/07 (*leis são regulamentadas por decreto, as portarias são atos administrativos internos*) como também **impondo** que os instrumentos de adesão ao programa de cooperação federativa da FNSP deverão prever a obrigatoriedade de mobilização permanente de, no mínimo, 8,5% do efetivo dos órgãos de segurança pública dos Estados e do Distrito Federal treinado pelo Programa de Cooperação, para emprego imediato na Força Nacional de Segurança Pública (*imposição sem fundamento legal*).

A eficácia da Força Nacional de Segurança Pública precisa com urgência ser demonstrada à sociedade brasileira. Os elevados gastos com aquisição de veículos, armamento e equipamentos a ser utilizado pela inusitada tropa – aliados às despesas de mobilização, transporte, alimentação e diárias merecem que se analise a fundo sua trajetória nesses quase quatro anos. A guisa de argumentação, a segurança pública no Rio de Janeiro (*onde a atuação da FNSP deveria ter sido marcante*) melhorou? As diárias transmissões dos noticiários pela televisão, ao vivo e em cores dizem que não! **O indispensável controle dos gastos com verbas públicas também exigem essa avaliação.**

Nem bem concluímos esta análise e eis que S. Exa o Presidente da República instituiu, em mais uma canetada, no âmbito dos Ministérios do Meio Ambiente e da Justiça, os novéis programas de segurança ambiental denominados Guarda Nacional Ambiental e Corpo de Guarda Parques, criados à semelhança da Força Nacional de Segurança Pública, cujos efetivos serão supridos pelos policiais e bombeiros militares dos Estados e Distrito Federal que aderirem ao programa.³⁷

7. NECESSIDADE DE COMBATE À CORRUPÇÃO EM TODOS OS NÍVEIS.

Finalmente chegamos ao nó górdio da questão: uma corrupção virulenta que se alastra por todo o tecido social, ramificando-se em todos os setores do Estado, e contribuindo para que a sensação de insegurança se mantenha aterrorizando a população ordeira.

Diariamente novas denúncias de corrupção chegam ao conhecimento de todos. Sinal de que o Estado reage e a investigação policial deve ser elogiada. Refletindo sobre o que denominou de Primeiro Comando da Corrupção (*em alusão à ação deletéria do Primeiro Comando da Capital*), José Reinaldo Guimarães Carneiro e Rodrigo Carneiro Gomes alertam que a corrupção é o elemento essencial de propagação do crime

³⁷ Decreto nº 6.515, de 22 de julho de 2008.

organizado. Sem esta o Estado enxerga a organização criminosa e tem condições de enfrentá-la de forma eficiente.

Os autores demonstram que ações conjuntas da polícia judiciária e das polícias militares, somadas ao esforço do Ministério Público e do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Internacional (DRCI), somente para citar organismos diretamente envolvidos no projeto, impuseram considerável recuo no poder da facção. E lembram que obtidos os primeiros bons resultados, é tempo de redobrar a atenção no estudo do fenômeno. É necessário não subestimá-lo ou minimizá-lo – erros comuns na antiga política de segurança pública e gestão penitenciária. Atuando de forma direta no fortalecimento do Primeiro Comando da Capital, a corrupção de agentes políticos é problema que ainda não foi minimamente enfrentado. Basta lembrar que não há nada diferente nos criminosos dos presídios que já não seja fato consolidado em segmentos consideráveis do funcionalismo do Estado.³⁸

Em seu irretocável ensaio os dois autores estabelecem um paralelo com a Operação Mãos Limpas ocorrida na Itália. Afirmam com segurança que o país da facção é o mesmo que propiciou, perante o Supremo Tribunal Federal, a instauração da ação penal do Mensalão, envolvendo conhecidos políticos brasileiros; é também o país que tem viabilizado a prisão de advogados que, escondidos em prerrogativas da lei, estão, na verdade, imiscuídos nas atividades criminosas de seus próprios constituintes; é o país que exhibe políticos corruptos na propaganda eleitoral gratuita, esquecendo-se, em nome da exacerbada presunção de inocência, das acusações graves que pesam contra eles em investigações ou ações penais em andamentos, sendo todos, exemplos tristes da derrocada nacional;³⁹

Prosseguem ainda afirmando que o Primeiro Comando da Capital, que não caberia no modelo de ressocialização penal da Europa ou dos Estados Unidos da América, é no Brasil decorrência direta da falência do sistema penitenciário, da desvalorização do agente público e dos investimentos deficitários em saúde, educação, moradia, emprego e segurança pública desde décadas passadas. É, na mesma proporção, fruto da alimentação da corrupção que envolve desde funcionários públicos ocupantes de cargos singelos até presidentes de Poderes do Estado.⁴⁰

Em artigo publicado na edição comemorativa ao aniversário de 10 anos da Revista Jurídica Consulex, Alexandre de Moraes pondera que a punição e o afastamento da vida pública dos agentes corruptos pretendem fixar uma regra proibitiva, a de que

³⁸ **Apud Reflexões sobre o Primeiro Comando da Corrupção.** Revista Jurídica Consulex, nº 272, Brasília, 15.05.2008, p.46-7.

³⁹ Pesquisa exclusiva realizada pelo G1 na base de dados de sete tribunais federais revelou que dos 513 deputados eleitos no último pleito, pelo menos 74 respondem a investigações ou processos criminais. Em relação ao tipo dos processos a pesquisa revelou os seguintes dados: 50,38% (contra a administração pública); 3,76% (contra a fé pública); 9,02% (contra a honra); 19,55 (contra o sistema financeiro e ordem tributária); 4,51% (contra a pessoa) e; 12,78% (outros). Disponível em <http://g1.globo.com/Noticias/Politica/O..MUL2280-5601.00.html> Publicado em 31.01.2007, acesso em 17.07.2008.

⁴⁰ **Reflexões sobre o Primeiro Comando da Corrupção**, já citado.

servidores públicos não se deixem, como lembrava Platão, ‘induzir por preço nenhum a agir em detrimento dos interesses do Estado’.

A demora nos processos e julgamentos, bem como a inefetividade na execução e no cumprimento das decisões judiciais, é o problema mais grave da Justiça brasileira e se reflete diretamente na população, trazendo descrédito ao Poder Judiciário, apesar de não ser o único responsável pelas causas dessas distorções.⁴¹

8. CONCLUSÃO: EXISTE SAÍDA?

Esta não é uma visão pessimista, mas sim realista da segurança pública brasileira. Se perguntado se existe saída, a resposta uníssona é: SIM! O caminho, todavia é árduo e o desprendimento é um atributo pessoal sempre desejado.

O exemplo mais perto e recente que se nos apresenta é o de nossa vizinha Colômbia, mostrada em reportagem especial da Revista Época de 19 de fevereiro de 2007⁴², onde em pouco mais de dez anos, Bogotá e Medellín reduziram drasticamente os índices de homicídio, de 80 e 311 registros por 100 mil habitantes, isto em 1993, para taxas, respectivamente de 16 e 19 homicídios por cada 100 mil habitantes.

Os índices de homicídio podem estar perto dos de São Paulo (19/100 mil habitantes em 2006) e Rio de Janeiro (39/100 mil habitantes em 2006), mas a sensação de segurança nas ruas, diz a reportagem, é incomparável. Hoje, a presença maciça de policiais nas ruas não intimida a população colombiana.

O sociólogo colombiano Hugo Acero Velásquez, consultor da ONU na Colômbia que reduziu a criminalidade em 80% de 1995 a 2003, dá alguns pontos da receita vitoriosa⁴³:

Inicialmente, os governos devem se dar conta que não dá mais para esquecer a segurança cidadã, os delitos urbanos, de rua. Os traficantes tinham desmontado a justiça daquele país, matando juízes e promotores. Mirar só no tráfico e abandonar as ruas é um pouco do que vem acontecendo no Rio de Janeiro.

O porte de armas em Bogotá foi proibido por decreto. Não foi feito referendo, simplesmente foi proibido por decreto.

O que faz a política de segurança pública ser bem sucedida é liderança local forte. Onde não há liderança, nem do Presidente acontece o que aconteceu em São Paulo

⁴¹ Justiça rápida e o combate efetivo à corrupção. Revista Jurídica Consulex nº 240. Brasília, 15.01.2007, p.24-5.

⁴² **As lições da Colômbia para o Brasil.** Revista Época nº 457, 19.02.2007, p.22-30.

⁴³ **As lições da Colômbia para o Brasil,** revista referida, p.29.

em 2006. A omissão fortalece os bandidos. O Presidente da Colômbia se reúne com o Conselho de Segurança toda segunda feira, às 5 horas.

Não adianta entrar só com a polícia numa zona violenta. Precisamos saber quantas escolas existem, quantos postos de saúde, se estão funcionando e com que qualidade de atendimento, se as crianças abandonam a escola, se há estádios esportivos, quem constrói.

Sem saber onde se seqüestra, onde se mata, onde se rouba, onde se corrompe, quem suborna, quem corrompe, é impossível dar certo. Deve ser criado um sistema de informação único para todas as instituições.

Combate enérgico contra a corrupção policial, quase 15 mil policiais colombianos foram expulsos desde meados dos anos 90. E continuam sendo exonerados os acusados de corrupção. Agora, nem é necessário processo. Se o comandante achar que há provas suficientes, pode demitir o policial. Em 1992, só 17% dos colombianos confiavam na polícia. Em 2007 eram 75%.

A polícia foi capacitada quintuplicando-se os investimentos. Carros, motos, comunicações, infra-estrutura. Nas estações, nos comandos. Foram colocados policiais nas melhores universidades onde se forma a elite civil. Cursos de resolução de conflitos, liderança e atendimento comunitário. Os salários aumentaram.

Quanto ao trânsito, Bogotá chegou a ter 25 mortos no trânsito por 100 mil habitantes. Em 2006, esse índice foi de 6,7. Mudou a cultura. Não há nenhum motociclista nem carona de moto sem capacete. As multas são altas. A primeira norma era respeitar a faixa de pedestres. Foram contratados 150 mímicos para ficar nos principais cruzamentos e constranger motoristas infratores, a multidão se aglomerava, se o motorista não recuava os pedestres começavam a gritar: respeite, respeite. Quando chegavam os guardas para multar eram aplaudidos.

Em 1995 fechavam os bares à 1 hora da madrugada, em 2006, fechavam às 3 horas. É proibido vender álcool após esse horário.

Muitas dessas medidas já se verificaram em alguns Estados brasileiros, mas nunca se procedeu a um conjunto de medidas em todo o país simultaneamente. Vários organismos policiais já mantêm convênios com universidades para seleção, formação e aperfeiçoamento de seus integrantes.

Da mesma forma, nossos estudiosos já propuseram medidas que no Brasil já são de conhecimento do Poder Público, dentre elas: Centros Integrados de Cidadania; Plantão Social nas Delegacias de Polícia; Modelo Nacional de Dados; integração das Polícias Civil e Militar; reequipamento imediato do sistema penitenciário nacional; Escolas de preparação e integração; convocação dos meios de comunicação e universidades para discussão pública dos assuntos relacionados à justiça e à segurança a

partir da realidade dos dias presentes; reordenação do sistema de penas; reexame da lei de execução penal; incremento do uso de penas alternativas; criação e ampliação dos quadros das Defensorias Públicas; assistência ao egresso etc.⁴⁴

Há que se considerar as dificuldades pelo fato dos Estados, Distrito Federal e município possuírem autonomia, assim como estruturas policiais próprias, mas este será um desafio a vencer. Quanto mais cedo começarmos mais chances de vitória teremos.

Uma atuação do Estado voltada para o exercício de uma verdadeira polícia cidadão é um objetivo a ser atingido, com base na prevalência dos Direitos Humanos. Todavia, não se pode enganar. Para que a polícia possa uma instituição essencialmente comunitária, não pode ser considerada como um fim em si mesmo. É necessário que a sociedade seja ensinada a respeitar as suas instituições estatais, seu Governo, os representantes escolhidos pelo voto do povo, seus órgãos públicos e os serviços pelos quais são responsáveis e, é claro, sua polícia. Isso deve começar na infância, nos primórdios dos bancos escolares, o que até agora não se faz, mas pode ser feito, bastando dar o primeiro passo.

⁴⁴ Carta de Princípios do Movimento Antiterror. Apud DOTTI, Renê Ariel. **Movimento Antiterror e Missão da Magistratura**, 2ª edição. Curitiba: Editora Juruá, 2005, p.37-42.