

Constituinte e segurança pública

JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO

Professor Titular da Faculdade de Direito
da Universidade Federal de Minas Gerais.
Livre Docente e Doutor em Direito

SUMÁRIO

1 — Introdução. 2 — Sistemas jurídicos de defesa do Estado. Defesa da ordem pública e da ordem constitucional. Teoria e tipologia das crises. Defesa do Estado, da sociedade civil e das instituições democráticas. 3 — Segurança pública. 4 — Papel das Polícias Militares.

1 — Introdução

Com a eleição de um Congresso, com poderes constituintes, surgiram vários debates que procuram, em diversos níveis, definir os pontos essenciais que devem ser consagrados em um texto constitucional.

O debate é saudável, natural e positivo, desde que ocorra em determinados padrões de competência, seriedade e ausência de emotividade exagerada ou irracional. Tratando-se da elaboração da norma fundamental, é compreensível que a sociedade brasileira volte, de maneira atenta, para os questionamentos mais significativos de uma Constituição. A ausência de preparação segura ou de informações adequadas pode gerar propostas ou sugestões menos adequadas e harmoniosas.

De diversas maneiras e tendências têm sido conduzidos os debates em fase que alguns preferem denominar de pré-constituinte. A Constituinte de 1987, em algumas referências, tem sido apontada como congressual, pelo que não ocorreria a participação popular. Não seria o momento adequado, como temos feito em trabalhos anteriores, para a

definição dos pressupostos essenciais do processo constituinte, nem para dizer como tem sido efetivado em diversos regimes políticos (1).

Apesar das restrições que têm sido feitas ao processo convocatório, grande parcela e segmentos da sociedade compreendem que o momento deve ser trabalhado. Não se pode perder a oportunidade de influenciar, mesmo após a escolha dos constituintes, de maneira direta ou indireta, no processo de elaboração constitucional. Essa atuação, normalmente, será efetuada através de diversidade de objetivos e métodos. Nas democracias abrem-se, de maneira ampla, as possibilidades de mobilização de múltiplas faixas da população, determinando efetiva influência no processo decisório. Não se pode negar que a Constituição é um documento jurídico que objetiva estruturar o funcionamento do Estado, em conseqüência com a respectiva sociedade que o molda e influencia. Não é uma questão simplista, desde que uma Constituição adequada, apesar de precisar da mobilização popular, necessita de reflexão e competência. A tarefa constituinte nem sempre é absorvida, em seu verdadeiro significado. A obra constituinte, deve estar acima de interesses particulares ou momentâneos, precisa antever, não apenas registrar o momento de maneira superficial. As opções e preferências precisam ser filtradas. Como arcabouço jurídico, será impossível deixar de reconhecer esta particularidade essencial: a Constituição é, também, um instrumento ordenador dos conflitos econômicos e sociais.

Nesse momento, questionam-se, ainda, pontos essenciais do debate constituinte, inclusive o que se refere às relações entre política e direito. A criação da Carta Magna possivelmente não ficará adstrita a esta dicotomia, pois os aspectos sócio-econômicos terão papel relevante. Essas perspectivas terão influência na definição e escolha dos temas principais. A forma de governo e a forma de Estado; o sistema de governo (presidencial, parlamentar ou semipresidencial); a adequada relação entre União e Estado-Membro; a autonomia dos Municípios e a reforma tributária; a tendência centralizadora, que, para muitos, acentua-se a partir de 1930; a defesa do indivíduo nos vários níveis do governo; mecanismos de defesa do cidadão; os problemas da eficiência e eficácia do Judiciário; a definição da ordem econômica e social constituem alguns temas relevantes nessa fase do constitucionalismo nacional.

Em determinado momento, deu-se ênfase às indagações acerca da convocação da Constituinte, com referência a ocorrências anteriores

(1) BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria Geral do Poder Constituinte. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, a. 19, n. 74, abr./jun. 1982, pp. 33-68; idem, Teoria Geral das Constituições Escritas. Ontologia das Constituições. Natureza do Processo Constituinte. Perspectivas do Momento Constitucional Brasileiro. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Número Especial sobre Temas Constitucionais. Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, ns. 60/61, jan./jul. 1985, pp. 26-98; idem, A Assembléia Constituinte e o seu temário. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, a. 23, n. 92, out./dez. 1986, pp. 63 a 146.

da vida institucional brasileira. Muitos dos temas não foram, ainda, totalmente superados, conforme podemos verificar no recente início dos trabalhos do Congresso Constituinte, inclusive com o renascimento da tese da exclusividade, superada pela votação da proposta de convocação elaborada pelo Governo.

A Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985, que convocou a Assembléia Nacional Constituinte, dispõe, em seu art. 1.º:

“Os Membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal reunir-se-ão, unicameralmente, em Assembléia Nacional Constituinte, livre e soberana, no dia 1º de fevereiro de 1987, na sede do Congresso Nacional.”

No art. 3º, explicita:

“A Constituição será promulgada depois da aprovação de seu texto, em dois turnos de discussão e votação, pela maioria absoluta dos Membros da Assembléia Nacional Constituinte.”

Essa Emenda incorporou-se ao texto da Constituição vigente, que deixará de vigorar após a promulgação da nova Carta. Trata-se de etapa essencial do processo de transição pelo qual vêm passando as instituições políticas.

Na fase pré-constituente ocorreu, como em outras ocasiões do constitucionalismo brasileiro, a idéia de preparação antecipada de um modelo de Constituição. O Decreto nº 91.450, de 18 de julho de 1985, instituiu a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais “para colaboração aos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte”.

A Comissão entregou ao Presidente da República, em 18 de setembro de 1986, o Anteprojeto Constitucional que foi “criticado principalmente por sua extensão — 468 (quatrocentos e sessenta e oito) artigos —, pelo detalhismo, por algumas disposições utópicas ou por certos enfoques” (2).

Vários temas passaram a integrar a pauta do debate nacional, no que se refere aos pontos essenciais de uma Constituição, pelo que deveriam ser objeto de um amplo debate constituinte. Dentre eles tiveram destaque o papel institucional das Forças Armadas; as Polícias Militares; defesa do Estado, da sociedade civil e das instituições democráticas; independência e soberania do País, integridade de seu território; manutenção da ordem pública e a proteção da incolumidade das pessoas e do patrimônio; Polícia Civil; segurança pública; fim do serviço militar

(2) *Anteprojeto Constitucional* (Quadro comparativo. Anteprojeto da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais. Texto constitucional vigente). Brasília, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1986, p. III; *Anteprojeto Constitucional* (Elaborado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, instituída pelo Decreto nº 91.450, de 18 de julho de 1985), *Diário Oficial*. República Federativa do Brasil, Suplemento Especial, Brasília, 26 de setembro de 1986.

obrigatório; profissionalização nas Forças Armadas; jurisdição militar; Justiça Militar estadual etc.

Esses temas vêm gerando controvérsias no momento em que se começa a discutir e elaborar a futura Constituição, sendo que o texto referente às Forças Armadas é objeto constante de indagações. Várias opiniões são pela manutenção do texto, introduzido na Constituição de 1891, sob inspiração de RUI BARBOSA, sendo que outros opinam pela sua supressão. HÉLIO SILVA (*As Forças Armadas e a Constituição*), focalizando a questão, assim a entende: "As Forças Armadas constituem o elemento fundamental da organização coercitiva da realização do direito pelo Presidente da República, seja na ordem internacional, fazendo respeitar a soberania do Estado brasileiro, seja na ordem interna, permitindo-lhe assegurar o clima de acatamento às instituições e aos direitos da supervisão e supergestão em que ele exerce o comando supremo das Forças Armadas".

Através da supervisão e da supergestão, o Presidente da República exerce o comando das Forças Armadas. O critério de sua fixação periódica foi consagrado nos textos constitucionais de 1824, 1891, 1934, 1946. No período imperial, as Forças Armadas não eram permanentes, nem regulares. Com a Constituição de 1891, RUI BARBOSA redigiu o art. 14, nestes termos:

"As Forças de terra e mar são instituições nacionais permanentes, destinadas à defesa da Pátria no exterior e à manutenção das leis no interior.

Dentro dos limites da lei, a Força Armada é essencialmente obediente aos seus superiores hierárquicos e obrigada a sustentar as instituições constitucionais."

M. SEABRA FAGUNDES, em estudo de 1947, proferido perante o Instituto dos Advogados Brasileiros, reconhece que

"as Forças Armadas constituem, em todos os Estados, o elemento fundamental da organização coercitiva a serviço do direito.

Nelas, na eficiência da sua estrutura e na respeitabilidade que as envolve, repousa a paz social pela afirmação da ordem na órbita interna e do prestígio estatal na sociedade das nações. São, portanto, os garantes materiais da subsistência do Estado e da perfeita realização de seus fins. Em função da consciência que tenham da sua missão está a tranquilidade interna pela estabilidade das instituições. É em função do seu poderio que se afirmam, nos momentos críticos da vida internacional, o prestígio do Estado e a sua própria soberania" (3).

(3) FAGUNDES, M. Seabra. *As Forças Armadas na Constituição*. Coleção "Taubay". Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército, 1955, p. 11; idem, *Revista Forense*. Rio de Janeiro, janeiro, 1948, pp. 5 e ss.

Destaca SEABRA FAGUNDES a posição e o papel que o direito constitucional dá às Forças Armadas, quando salienta:

“Por isto mesmo, na organização política de todos os povos, se reserva às Forças Armadas posição especial e destacada, desde os seus problemas de estrutura e funcionamento, até os que dizem respeito à sua missão.

Com aplicação ao nosso País se pode dizer que o relevo a elas atribuído é uma constante do seu direito constitucional.

A Constituição Imperial lhes consagrava um capítulo especial (Capítulo VIII, “Da Força Militar”) (arts. 145 a 150).

A primeira Constituição Republicana dispunha sobre as Forças Armadas em nada menos de oito artigos (arts. 14, 34, n.ºs 17 e 18; 48, n.ºs 3, 4 e 5; 73, 74, 77 e 87).

Na Carta de 1934 se lhes reserva o título “Da Segurança Nacional” (arts. 160 e 162).

A Carta de 1937 apenas se distancia da anterior no desdobrar em duas seções (“Dos Militares de Terra e Mar” e “Da Segurança Nacional”), o que aquela abrangia tão-somente em uma (arts. 161 e 163).

A Constituição vigente reúne, com propriedade, o que diz respeito à organização, às finalidades, aos órgãos diretivos etc., do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, bem como aos problemas da defesa nacional e ao pessoal militar, em um título especial — “Das Forças Armadas” (Título VII, arts. 176 a 178)” (4).

As Constituições, com algumas modificações, deram assim destaque às Forças Armadas, na estruturação do Estado brasileiro. A Constituição de 24 de janeiro de 1967 passou a ter a seguinte redação: “As Forças Armadas, constituídas pela Marinha de Guerra, Exército e Aeronáutica Militar, são instituições nacionais, permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República e dentro dos limites da lei. § 1º — Destinam-se as Forças Armadas a defender a Pátria e a garantir os Poderes constituídos, a lei e a ordem” (art. 92).

Com a redação consagrada pela Emenda Constitucional nº 1/69, o assunto passou a ser tratado nos arts. 90, 91 e seu parágrafo único, que estabeleceram *destinação constitucional das Forças Armadas*: a) à execução da política de segurança nacional; b) à defesa do Estado; c) à garantia dos Poderes constituídos; d) à garantia da lei; e e) à preservação da ordem.

A atuação dos militares na Constituinte, tendo em vista a definição constitucional das Forças Armadas, tomou rumos diversos, devido, em certo momento, à posição da Comissão de Estudos Constitucionais,

(4) FAGUNDES, M. Seabra. *As Forças Armadas na Constituição*, ob. cit., p. 12.

nomeada pelo Presidente da República, que partiu para a preparação de um esboço de Constituição. O problema das Forças Armadas na futura Constituição tem significado relevante, daí ser um tema auspicioso a debates intensos e seguros, sem casuismos e imediatismo. Devido a certas características e passagens do regime político implantado em 1964, existe certa dose emocional na análise da matéria⁽⁵⁾.

As atribuições constitucionais das Forças Armadas são definidas, preliminarmente, com o que se refere à *defesa externa* de forma predominante e, de maneira suplementar, com a *ordem interna*.

Como instituições nacionais permanentes e regulares, têm localização expressa na estruturação estatal, conciliável com preceitos constitucionais e infraconstitucionais que determinam as suas formas e limites de atuação legal e legítima, em decorrência da cláusula constitucional *dentro dos limites da lei*. Essa cláusula é objeto de permanentes questões de exegese constitucional, desde a sua incorporação ao texto de 1891.

A função que as Forças Armadas devem ter no quadro constitucional comporta múltiplas reflexões que vão até o que se compreende como militarização de setores policiais. Considerados como cidadãos, integrados nos problemas nacionais, entendem alguns que não devem os militares ser examinados apenas nas funções castrenses, urge dar-lhes, além da função militar, outras formas de colaboração para o progresso e o desenvolvimento do Estado brasileiro.

O assunto, na pauta da Assembléia Nacional Constituinte, pelo que se percebe na fase atual, envolverá posicionamentos diversificados. De um lado estão aqueles que defendem a preservação do papel que vem sendo dado, constitucionalmente, às Forças Armadas. Ao mesmo tempo, aparecem correntes que entendem: "É evidente, pois, que chegou o instante de se repensar o papel das Forças Armadas no futuro político do Brasil"⁽⁶⁾.

A preservação da missão constitucional das Forças Armadas, baseada na defesa da pátria, na garantia dos Poderes constituídos, da lei e da ordem, segundo alguns segmentos civis e políticos, não deve sofrer alteração, entendendo que não podem ficar alheias às questões de segurança interna, conforme orientação originada do texto de 1891.

Na Assembléia Constituinte, composta de representantes de tendências ideológicas variadas, poderá ser mantida a orientação predominante

(5) BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Regimes Políticos*. São Paulo, Editora Resenha Universitária, 1977; idem, O Projeto Político Brasileiro e as Eleições Nacionais. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, número especial sobre as Eleições de 1982, n.º 57, julho, 1983, pp. 29 a 144; idem, *Teoria da Constituição*. São Paulo, Editora Resenha Universitária, 1978; idem, *Teoria Geral do Federalismo*. Rio de Janeiro, Forense, 1986.

(6) BICUDO, Hélio. Segurança e Forças Armadas. *Folha de São Paulo*, Tendências/Debates, Opinião, 19 de agosto, 1986, p. 3.

no constitucionalismo brasileiro. Entende-se, nesse contexto, que a posição de defesa e preservação do papel das Forças Armadas, na nova Constituição, não deverá fugir da compreensão do significado da defesa nacional, compreendida como um conjunto de metas utilizadas para preservar a segurança nacional, compatível com a manutenção da liberdade dos indivíduos, do grupo social e do próprio Estado. Reconhece-se a necessidade da manutenção dos itens mantidos, tradicionalmente, nas Constituições anteriores (defesa da pátria e a garantia dos Poderes constitucionais, da lei e da ordem), além da obrigatoriedade do serviço militar, cuja extinção foi sugerida pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais.

Está, assim, em discussão, na atual Constituinte, o desempenho das Forças Armadas, sendo que as divergências situam-se, principalmente, nas atribuições constitucionais, referentes à garantia dos Poderes constituídos, da lei e da ordem. A Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, em certa fase de seus debates, por manifestação majoritária, propunha que fossem retiradas, do art. 91 da atual Constituição, as expressões "segurança nacional", "da lei" e "da ordem". Para muitos, as mudanças sugeridas foram pressionadas por fatos recentes, influenciadores desse importante momento de reconstrução das instituições nacionais. Os militares, constantemente, demonstram que não pretendem que a Constituição redefina o papel que vêm tendo, no texto atual e nos anteriores. Para isso, devem cumprir sua missão, como instrumental na execução da política de segurança nacional, no âmbito externo, com a finalidade de assegurar a independência e a soberania do Estado brasileiro, bem como a integridade territorial. Idêntica função exercerão no contexto interno, através da garantia dos Poderes constituídos, da lei e da ordem, nos casos previstos em lei, decorrida a fase de exaustão das forças policiais regulares. Essa determinação completa-se com a obrigatoriedade do serviço militar e a defesa da ordem interna.

Outra tese é a que se refere à subordinação das Polícias Militares às Forças Armadas. A partir da Constituição de 16 de julho de 1934, passou-se à aceitação de que as Polícias Militares fossem consideradas como reservas do Exército ("As Policiais Militares são consideradas reservas do Exército e gozarão das mesmas vantagens a este atribuídas, quando mobilizadas ou a serviço da União" — art. 167). O centralismo da Constituição de 1937, ao traçar a competência privativa da União, no art. 16, XXVI, determina: "legislar sobre organização, instrução, justiça e garantia das forças policiais dos Estados e sua utilização como reserva do Exército". A Constituição de 1946, art. 183, também, reza: "As Polícias Militares instituídas para a segurança interna e a manutenção da ordem nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, são consideradas, como forças auxiliares, reservas do Exército". O art. 13, § 4º, do texto de 1967, ficou assim redigido: "As Polícias Militares, instituídas para a manutenção da ordem e segurança interna nos Estados, nos Territó-

rios e no Distrito Federal, e os Corpos de Bombeiros são considerados forças auxiliares, reserva do Exército". No mesmo sentido, convém destacar a orientação estampada no texto vigente: "As Polícias Militares instituídas para manutenção da ordem pública nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, e os Corpos de Bombeiros militares são considerados forças auxiliares, reserva do Exército, não podendo seus postos ou graduações ter remuneração superior à fixada para os postos e graduações correspondentes no Exército" (art. 13, § 4º).

As Polícias Militares, inclusive os Corpos de Bombeiros, que constituem polícia especializada, têm como fim principal a defesa da segurança e da ordem internas nos respectivos âmbitos territoriais, Estados-Membros, Territórios e Distrito Federal, não integram as Forças Armadas:

"São, porém, reservas do Exército em uma categoria especial, isto é, como forças auxiliares, e, quando mobilizadas, podem atuar, incorporadas ao Exército, nas operações militares, ou receber missões especiais na frente e na zona do interior.

Por isto mesmo a legislação que as rege emana da União. É o Congresso que dispõe sobre sua organização (inclusive garantias do pessoal), instrução e justiça, bem como sobre as condições gerais da sua utilização pelo Governo Federal em caso de mobilização.

A cada Estado, fica, entretanto, a faculdade de suprir as deficiências da legislação federal, com o que se abre ensejo às adaptações, que, sem prejuízo das normas básicas, possam condizer com as peculiaridades locais" (7).

Examinando-se a finalidade das Polícias Militares estaduais, nos termos da Constituição atual, tem sido entendida como apenas a *manutenção da ordem pública*. Diferentemente do texto de 1946, elas não se incumbem da *segurança interna* (art. 183) ou segundo a redação adotada em 1967. Conforme ficou anotado, pelos textos mencionados, as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros militares são forças auxiliares do Exército, pelo que podem ser empregadas como reserva deste. Para que ocorra esta utilização, torna-se necessária a convocação ou, eventualmente, sua mobilização, de conformidade com lei federal editada, com base no art. 8º, XVII, V: "legislar sobre organização, efetivos, instrução, justiça e garantias das Polícias Militares e condições gerais de sua convocação, inclusive mobilização".

Muitas exposições entendem que as Forças Armadas devem estar submetidas às conveniências de ordem política, negando-lhes a qualidade de instituição permanente, que subsistirá à própria Constituição a ser elaborada. Ao mesmo tempo, foram solucionadas as pretensões que che-

(7) FAGUNDES, M. Seabra. *As Forças Armadas na Constituição*, ob. cit., pp. 71 e 72.

garam a antever a extinção pura e simples das Polícias Militares, órgãos auxiliares das Forças Armadas, considerados como acessórios indispensáveis à defesa da ordem interna. São consideradas como mantenedoras da ordem pública, conforme registrado no texto constitucional. Vários interessados pelo assunto pretendem ampliar as missões de policiamento de segurança pública, em detrimento à condição de auxiliar das Forças Armadas.

Constitui desdobramento desta temática a questão sobre a necessidade da Justiça Militar, jurisdição militar e Justiça Militar estadual. O Ministro HEITOR LUIZ GOMES DE ALMEIDA, ao examinar o STM no contexto das diversas Constituições brasileiras, em conferência realizada na OAB-DF, em agosto de 1985, esclarece:

“O SUPERIOR TRIBUNAL MILITAR, antigo Conselho Supremo Militar e de Justiça, teve origem em 11 de dezembro de 1640, em Portugal, sob a denominação de Conselho de Guerra e se regulava pelo Regimento de 22 de dezembro de 1643.

Pelo alvará, com força de lei, de 1º de abril de 1808, D. João VI, Príncipe Regente de Portugal, criou, na cidade do Rio de Janeiro, o Conselho Supremo Militar e de Justiça que acumulava funções administrativas e judiciárias.

A primeira Carta Constitucional do Brasil, de 1824, outorgada pelo Imperador D. Pedro I, previu a organização do Poder Judiciário, constituído pelo Supremo Tribunal de Justiça e pelas Relações. Entretanto, o Conselho, embora funcionando no Brasil desde a transmigração da família real para a Colônia, não se viu inserido nessa Constituição.

A Constituição Republicana de 1891, ao organizar o Poder Judiciário, não contemplou a Justiça Militar. Entretanto, em seu texto (art. 77), previu foro especial para os delitos militares, estabelecendo que o dito foro seria composto pelo Supremo Tribunal Militar e pelos Conselhos necessários para a formação de culpa e julgamento dos crimes.

Deste modo, o antigo Conselho foi extinto, ficando, a partir de então, o Supremo Tribunal Militar e a Justiça Militar, sob o pálio da Constituição, alçados à categoria de órgãos judicantes, de natureza especial, conquanto ainda não integrados na estrutura do Poder Judiciário, na forma que lhe fora dada pela Constituição.

Finalmente, a Constituição de 1934 incluía os Tribunais Militares e seus Juizes na estrutura do Poder Judiciário. Estavam, a partir de então, o Superior Tribunal Militar e a Justiça Militar definitivamente incorporados à estrutura do Poder Judiciário da União, como decorrência de vontade soberana da Assembléia Nacional Constituinte de 1934, que os fizera incluir, pela pri-

meira vez, na organização dada pela Constituição ao Poder Judiciário.

A Carta Constitucional de 1937, outorgada pelo Presidente da República, sob o regime autocrático do então chamado Estado Novo, manteve na estrutura do Poder Judiciário os Juizes e os Tribunais Militares.

A partir da Constituição de 1946, o Tribunal passou a denominar-se Superior Tribunal Militar. No que respeita a sua composição, manteve a tradição de deixar a matéria sob o comando da lei ordinária.

Após as modificações introduzidas na Constituição de 1946 pelo Ato Institucional nº 2, de 1965, passou a composição do Tribunal a ser regida pelo próprio texto constitucional, da forma a seguir (art. 7º):

“O STM compor-se-á de 15 Juizes vitalícios, com denominação de Ministros nomeados pelo Presidente da República, dos quais 4 escolhidos entre Generais efetivos do Exército, 3 dentre Oficiais Generais efetivos da Armada, 3 dentre Oficiais Generais efetivos da Aeronáutica e 5 civis.”

Anteriormente, regida sua composição pela lei ordinária, contava o Tribunal com 11 Ministros. Foi, como se vê, com a vigência do Ato Institucional nº 2 que o Superior Tribunal Militar teve o número de seus Ministros aumentado de 11 para 15, com o acréscimo de mais 1 de cada Força Armada e mais 1 civil.

A Constituição de 1967, em relação ao Superior Tribunal Militar, manteve a mesma composição prevista anteriormente, estabelecendo, porém, que seus Ministros serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal.

Com a nova redação da Carta Constitucional, nos termos da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, nenhuma alteração se adotou concernente à posição do Superior Tribunal Militar e da Justiça Militar, no contexto da Constituição em vigor (8).”

A Justiça Militar estadual, tendo em vista os julgamentos de militares, realizados pela Justiça castrense, passou, também, a ser objeto de preocupações. O assunto tem merecido muitos questionamentos, acirrando-se a partir do momento em que o Ministério Público estadual passou a exercer suas funções junto às auditorias, bem como perante a segunda instância, por meio de um procurador.

(8) ALMEIDA, Heitor Luiz Gomes de. *Assembléia Nacional Constituinte e o Superior Tribunal Militar. Revista do Superior Tribunal Militar*. Brasília, a. 8, n.º 9-10, 1984/85, pp. 10 a 12.

Esses assuntos estão sendo renovados, tendo em vista os trabalhos da Constituinte, sendo que alguns deles tornaram-se mais polêmicos.

Com a Emenda Constitucional nº 7, de 13 de abril de 1977, que deu nova redação ao art. 144 da Constituição, ficou inscrito que:

“§ 1º – A lei poderá criar, mediante proposta do Tribunal de Justiça:

.....
d) Justiça Militar estadual, constituída em primeira instância pelos conselhos de justiça, e, em segunda, pelo próprio Tribunal de Justiça, com competência para processar e julgar, nos crimes militares definidos em lei, os integrantes das polícias militares.”

Essa Emenda Constitucional nº 7/77 introduziu modificações na Súmula nº 297 do Supremo Tribunal Federal, tendo em vista o aspecto polêmico dos delitos praticados por militares em serviço de policiamento civil (9), de competência da Justiça Militar estadual, que só escapam desta situação quando não estão encartados no art. 9º do Código Penal Militar (Decreto-Lei nº 1.001, de 21-10-69). Passam a ser apreciados pela Justiça Comum.

Todas essas questões, como tem ocorrido com outros temas de índole constitucional, levaram às especulações em torno de *lobbies* dessas categorias interessadas, para se organizarem e influir na Constituinte. A palavra *lobby*, de origem inglesa, significa saguão, sala de espera. Trata-se da ação de influenciar junto aos tomadores de decisões, na esfera do Poder Público. É entendido como o mecanismo de pressão ou de representação do interesse perante as instituições envolvidas. Nos dias de hoje, a palavra obtém grande expressão, inclusive no que se refere ao *lobby*, como arma para garantir a participação popular na Constituinte (10).

2 – *Sistemas jurídicos de defesa do Estado. Defesa da ordem pública e da ordem constitucional. Teoria e tipologia das crises. Defesa do Estado, da sociedade civil e das instituições democráticas.*

Vários são os desdobramentos que o tema impõe, tendo em vista os diversos tipos de crises que afetam a sociedade contemporânea, tanto na ordem interna, como na externa. Os regimes políticos apontam soluções diversificadas, sendo que alguns deles dão destaque à problemática da defesa da Constituição, devido as situações críticas que podem ocorrer.

(9) ROSAS, Roberto. *Direito Sumular. Comentários às Súmulas do STF*. 1 a 621, 3.ª ed., São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1986. pp. 122 a 124; ESPÍRITO SANTO, José do. *Estudos de Direito Penal e Processual Penal Militar*, Belo Horizonte, Imprensa Oficial, 1985, pp. 33 e ss.

(10) WOOTON, Graham. *Grupos de Interesse. Grupos de Pressão e “Lobbying”*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1972. Trad. de Edmond Jorge; MEYNAUD, Jean. *Os Grupos de Pressão*. Lisboa, Publicações Europa-América, 1966; LIMBORÇO, Laura. *A questão do “Lobby” (Grupo de Pressão)*, Tribunais, O Estado de S. Paulo, 20 de fevereiro, 1983, p. 49.

Os levantamentos de *Teoria Política e Constitucional* revelam a necessidade de *garantias especiais*, que propõem proteger e manter a Constituição. O Tribunal de Justiça Constitucional do Reich, como destaca CARL SCHMITT, foi denominado de "mantenedor" e "protetor" da Constituição alemã, como destaca em seu trabalho *O Protetor da Constituição*, publicado em março de 1929 (*Archiv des Öffentlichen Rechts*, vol. XVI, pp. 161 e ss.).

Após indagar como é possível situar o protetor da Constituição, CARL SCHMITT procura examinar os casos em que uma transgressão dos preceitos concretos formulados na Constituição pode ocorrer, dando lugar a um processo penal, civil ou de contencioso administrativo. Destaca as circunstâncias decorrentes de processos criminais que surgem, tendo em vista determinados delitos, como os de alta traição. O caráter político de certos processos acarreta divergências, devido a distinção com outras competências penais. A jurisdição penal de caráter político, os ataques contra a segurança do Estado (*attentats commis contre la sûreté de l'État*), no Estado de direito constitucional e democrático, têm levado a consideração política sobre a competência geral dos Tribunais ordinários, com referências às atribuições político-constitucionais e à própria definição do que é litígio constitucional. A jurisdição política e constitucional objetiva transformar a Constituição em um contrato ou *compromisso constitucional*, que visa defender o ideal democrático, assentado na unidade homogênea e indivisível de todo o povo, que se manifesta através da atuação de um Poder Constituinte, informador e justificador da própria legitimidade constitucional.

As reflexões acerca da defesa da Constituição, tendo em vista os diversos titulares do exercício do poder, têm levado às indagações sobre a missão de cada um deles, para que não ocorra o predomínio de um sobre os demais, subtraindo-se aos outros o controle, dando como consequência o surgimento não de um defensor, mas de um *árbitro da Constituição*. A Teoria Política passou a examinar a necessidade de um poder neutro específico, ao lado dos demais Poderes, dando-lhe atribuições especiais.

BENJAMIN CONSTANT surge com a teoria especial de um *poder neutro, intermediário e regulador* ⁽¹¹⁾. Está ligada às teorias constitucionais do *Estado cívico de direito*, com referências a um catálogo típico de prerrogativas e atribuições do Chefe de Estado (monarca ou presidente). Desenvolveu indagações acerca do valor prático de uma teoria de um Chefe de Estado que ocupasse uma posição neutra, mediadora, reguladora e tutelar, com distinção entre *régner* e *gouverner* ou *auctoritas* e *potestas* ⁽¹²⁾.

(11) CONSTANT, Benjamin. *Cours de Politique Constitutionnelle* ou *Collection des Ouvrages Publiés sur Le Gouvernement Représentatif*. Paris, Librairie de Guillaumin et Cie., 1872, 2 tomos, 2ª ed.; idem, *Réflexions sur les Constitutions et les garanties*, maio, 1814, em *Collection Complète des Œuvres de Benjamin Constant*.

(12) SCHMITT, Carl. *La Defensa de la Constitución. Estudio acerca de las Diversas Especies y Posibilidades de Salvaguardia de la Constitución*. Madrid, Trad. de Manuel Sanchez Sarto. Editora Tecnos, S/A, 1963.

Os efeitos das *crises* (*crises de legitimidade, económicas, financeiras ou de transformações da ordem social*) têm levado às indagações sobre as conseqüências que afetam a *organização constitucional* e ao próprio *sistema institucional*, com frequentes abalos aos regimes políticos (13).

A *teoria das crises* e a *tipologia das crises*, tão comuns nos regimes políticos contemporâneos, com previsões sobre as conseqüências prejudiciais ao Estado e ao regime político, apresentam, como destaca PAUL LEROY, incidentes constitucionais diretos e de ordem política. O estudo da organização constitucional, ao tempo de crise, pode ser previsto ou não pela Constituição. Existem diferentes tipos de perigos para os Estados e os regimes políticos. Na primeira hipótese, ocorreram situações em que o Estado vê-se ameaçado em sua independência e integridade territorial. Elas podem decorrer por circunstâncias movidas do exterior, como resultante do comportamento de outros Estados ou por fatores internos. Nem sempre a ameaça resulta do estabelecimento de um conflito armado. Em certas ocasiões, surge apenas a vontade de modificar o regime. Existem situações em que aparecem formas de insurreição ou subversão, consideradas como manifestações de crise de um determinado regime, com o objetivo de instaurar um novo sistema institucional, inspirado em outros princípios. Podem surgir daí transformações da organização constitucional, da ordem jurídica, social e econômica. Decorrem de novas doutrinas ou de lutas ideológicas, que passam a acompanhar a crise das instituições (14).

O título sobre a Defesa do Estado vem suscitando várias controvérsias entre aqueles que focalizam a temática, em razão de acontecimentos recentes ocorridos na vida política brasileira. As dúvidas surgem, até, no que se refere à terminologia. Aceita, inclusive, pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais a expressão *Conselho de Defesa Nacional*, em oposição à de *Segurança Nacional*, já consagrada no texto de 1934; entretanto, emprega *Defesa do Estado*, utilizada pela Constituição de 1937, ao tratar dos mecanismos excepcionais de manutenção da ordem pública.

As preocupações em torno de mecanismos extraordinários de defesa do Estado surgiram, nos começos do século XIX, com o aparecimento do Estado constitucional. As razões daqueles que se opunham ao reconhecimento constitucional dos poderes de exceção giravam em torno dos possíveis riscos de uma "ditadura constitucional". Estes poderes extraordinários eram tidos como *salvaguarda do Estado*, mas ao mesmo tempo convém destacar que são os órgãos do Estado e não os cidadãos que suspendem a Constituição. Muitas vezes, por detrás das justificativas de salva-

(13) BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Regimes Políticos*. São Paulo, Editora Resenha Universitária, 1977.

(14) LEROY, Paul. *L'Organisation Constitutionnelle et les Crises*. Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1966.

ção do Estado, ocultam-se interesses absolutamente privados, que pretendem utilizar, em seu benefício, o recurso aos poderes extraordinários.

Muitos doutrinadores entendem que a defesa das instituições políticas, através do recurso de "estado de necessidade", é aceitável em regimes democráticos. É possível, por intermédio de órgãos constitucionais, desde que descansam sobre a vontade popular. Procura-se evitar as ameaças sobre as instituições, armando-as de mecanismos de defesa.

Entende-se que esses poderes não se esgotam em análises exclusivamente lógico-formais. Deve-se atentar para as características do regime político, bem como para os aspectos de que se revestem a proteção das liberdades e a defesa dos mecanismos de domínio do grupo no poder.

De acordo com uma perspectiva puramente formal, sem ocorrer a suspensão da Constituição, as liberdades podem ser apenas palavras, sem conteúdo (15).

O estudo sobre a Constituição e as situações excepcionais demanda diversos questionamentos. Nas situações excepcionais, o Estado tem o direito de defender-se, através da aplicação do direito constitucional do "princípio da legítima defesa".

O estado de necessidade constitucional caracteriza-se pela concentração de poderes em um órgão constitucional e a colocação de poderes no órgão beneficiado.

O art. 16 da Constituição francesa de 1958, que causou grandes polémicas, possibilita o recurso a amplas manifestações de poder. DUVERGER assinala seu "caráter completamente excepcional". PIERRE AVRIL chega a afirmar que esses poderes são essenciais para a compreensão dos poderes presidenciais; a arbitragem cotidiana transforma em uma espécie de mística a legitimidade constitucional. DE GAULLE e M. DEBRÉ, presidente da Comissão relatora do projeto constitucional, não ocultavam a possibilidade de aplicação frente às alterações de origem interna. Em caso de grave crise interna ou externa, deveria haver mecanismos para a adoção de medidas, de acordo com as circunstâncias.

As condições de fundo e de forma para sua aplicação:

a) Condições de fundo

— ameaça grave e imediata às instituições da República, à independência da nação, à integridade do território, ao cumprimento dos compromissos internacionais. Os perigos provêm do exterior e do interior;

— interrupção do funcionamento regular dos poderes públicos constitucionais.

(15) AZKONA, Juan A. Torres. La Defensa Extraordinaria del Estado. *Revista de Estudios Políticos*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, n.º 216, nov./dez. 1977; NAUD, Leda Maria Cardoso. Estado de Sítio e Suspensão de Liberdades Individuais. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, a. III, n. 12, out./dez. pp. 227 e ss.

b) Condições de forma

— consultas com o Primeiro-Ministro, com os Presidentes das Câmaras e com o Conselho Constitucional;

— mensagem motivada à nação, como garantias de sua publicidade.

O Presidente pode adotar todas as medidas que creia oportunas, com uma limitação fundamental: não pode tocar na *Constituição*.

Na Espanha a suspensão de determinadas garantias das liberdades, por tempo determinado, constitui o modelo tradicional de medidas extraordinárias naquele Estado.

No sistema da Inglaterra existe a *martial law* das autoridades públicas que têm qualquer responsabilidade na manutenção da ordem ou da organização da defesa.

Os *special statutory powers* foram concedidos em certas ocasiões.

Os “plenos poderes”, sem serem exclusivos da Inglaterra ou dos Estados Unidos, têm sido utilizados com o objetivo de concentrar poderes no Executivo, ante a debilidade do quadro das medidas da *martial law*. O Parlamento delega competência legislativa ao governo, com plenos poderes gerais, autoriza legislativamente medidas diferentes daquelas adotadas em caráter ordinário.

A Constituição atual da Itália e a Lei Fundamental de Bonn não consagravam poderes extraordinários para a defesa do Estado. A situação modificou-se na Alemanha a partir da Lei de 28 de junho de 1968. O debate sobre a admissão desses poderes extraordinários concentrou-se na análise de sua natureza e alcance.

As análises de direito comparado demonstram que é indubitável o direito de o Estado defender-se. A defesa extraordinária do Estado assenta-se normalmente na suspensão de determinadas garantias dos direitos. Essas circunstâncias não devem atentar contra a independência do Poder Judiciário, nem ameaçar as garantias processuais. A *garantia primordial* está assentada na não modificação da organização judicial, nem na criação de tribunais ou jurisdições especiais (16).

A vigente Constituição da Espanha, que tem muita influência no atual debate constitucional brasileiro, no Título IV — Do Governo e da Administração —, em seu art. 104, determina:

(16) BARACHO, José Alfredo de Oliveira. O Projeto Político Brasileiro e as Eleições Nacionais. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Número Especial sobre as Eleições Nacionais de 1982. Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, n.º 57, julho, 1983, pp. 86 e ss.

"1 — As forças e os corpos de segurança terão por missão, na dependência do Governo, proteger o livre exercício dos direitos e liberdades e garantir a segurança dos cidadãos.

2 — Uma lei orgânica determinará as funções, os princípios básicos de atuação e os estatutos das forças e dos corpos de segurança."

A atual *Lei de Polícia*, elaborada de conformidade com a Constituição, designa as seguintes atribuições às FCS (Forças e Corpos de Segurança):

a) manter e restabelecer a ordem pública e a segurança dos cidadãos, garantindo-lhes o exercício de seus direitos e deveres;

b) prevenir os fatos delituosos, investigá-los e reprimi-los, em colaboração com a autoridade judicial;

c) auxiliar, em casos de calamidade pública e infortúnios particulares, em colaboração com as instituições de assistência pública.

Constitui, também, parte fundamental da Administração do Estado o estabelecimento da Administração militar, que compreende as Forças Armadas (FAS), integradas pelos contingentes terrestres, marítimos e aéreos, aos quais são atribuídas importantes missões na defesa interior e exterior do Estado. A Administração militar compreende tanto as FAS, como o aparato burocrático, necessário à gestão dos assuntos relativos às forças mencionadas. A Constituição, em seu artigo 8º, descreve, explicitamente, a sua composição e objetivos:

"1 — As Forças Armadas, constituídas pelo Exército de Terra, a Armada e o Exército de Ar, têm como missão garantir a soberania e a independência da Espanha e defender a sua integridade territorial, bem como a ordem constitucional.

2 — Uma lei orgânica regulará as bases da organização militar, de harmonia com os princípios da Constituição." (17)

A definição da função constitucional das Forças Armadas, a caracterização dos interesses nacionais, o conceito de segurança nacional, têm fixado as diversas maneiras de sua configuração no campo externo. Surgem novas orientações que pretendem destacar que o mesmo entendimento não deve ser adotado no campo interno.

GUALTER GODINHO, após apresentar a justificativa sobre a legislação referente à segurança e defesa do Estado, analisa as sucessivas transformações pelas quais tem passado a legislação especial no Brasil, tanto a nível constitucional, como infraconstitucional. Ao mesmo tempo, insere referências ao tratamento dado ao tema, em vários regimes políticos, que

(17) ESTEBAN, Jorge de. GUERRA, Luis López, com a colaboração de ESPIN, Eduardo e MORILLO, Joaquín García. *El Régimen Constitucional Español*. Vol. 2, Labor Universitaria. Manuales, 1964, pp. 263 e ss.; *idem*, *Constituição*.

consagram de maneira genérica o *estado de exceção*, o *estado de alarme* e o *estado de sítio*.

Destaca, em sua exposição, a afirmativa de HELY LOPES MEIRELLES (*Poder de Polícia e Segurança Nacional*) de que a segurança nacional deve ser encarada sob dois aspectos: o legal e o doutrinário.

Em levantamentos que vão desde a Constituição dos Estados Unidos de 17-9-1787, acerca do crime de traição; princípios fundamentais sobre a organização geral da defesa nacional (França); defesa da pátria (Itália); segurança interna e externa do Estado (Suíça); defesa nacional (Portugal), 1976 – 1982; declaração de estado de exceção ou estado de sítio (Espanha); defesa nacional (Áustria); segurança e defesa do Estado (Suécia); leis de defesa nacional (República Federal da Alemanha); defesa da pátria (URSS); defesa do país (Iugoslávia) etc., mostra GUALTER GODINHO como a questão vem sendo proposta:

“Feitas as observações sobre normas constitucionais e ordinárias atinentes à defesa e segurança do Estado de 20 países de regimes de governo diversos, cabe, a seguir, efetuar um exame retrospectivo da matéria em face das Constituições, Códigos e Leis especiais brasileiras.” (18)

No levantamento de Constituições, Códigos e leis especiais brasileiras, após referências aos textos constitucionais, destaca a legislação ordinária referente à defesa e segurança do Estado: “Quanto à legislação ordinária, disciplinadora da matéria atinente à segurança nacional e a ordem política e social no Brasil, de um modo amplo e geral, abrangendo os aspectos internos e externos do país, a soberania nacional e resguardo de nossas instituições, cumpre enumerar as seguintes normas legais, obedecida a ordem cronológica de sua expedição:

“Lei 38, de 4-4-35; Lei 136, de 14-12-35; Dec.-Lei 428, de 16-5-38; Dec.-Lei 431, de 18-5-38; Lei 1.802, de 5-1-53; Dec.-Lei 314, de 13-3-67; Dec.-Lei 510, de 20-3-69; Dec.-Lei 975, de 20-10-69; Dec.-Lei 1.001, de 21-10-69 (CPM); Dec.-Lei 898, de 29-9-69; Lei 5.786, de 27-6-72; Lei 6.620, de 17-12-78; e, finalmente, Lei 7.170, de 14-12-83, vigente Lei de Segurança Nacional.” (19)

3 – Segurança pública

O conceito de “segurança”, no seu sentido etimológico, conforme entende MANOEL PEDRO PIMENTEL, refere-se a: “ato ou efeito de segurar;

(18) GODINHO, Gualter. *Sistemas Jurídicos de Defesa do Estado* (Análise Comparativa dos princípios ordenadores). São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1986, p. 50.

(19) GODINHO, Gualter. *Sistemas Jurídicos de Defesa do Estado*, *op. cit.*, p. 53.

estado de seguro; afastamento de todo perigo; certeza, confiança, infalibilidade, firmeza, afirmação, certificação" (20).

Após destacar esses vários significados, conclui: "De todas essas acepções, a que mais nos interessa para o estudo que vamos empreender é aquela que conceitua segurança como "afastamento de todo perigo". Afastar o perigo é função da segurança. O Estado inclui dentre suas obrigações para com o cidadão, a de lhe dar segurança, individual ou coletivamente".

Contrapõe MANOEL PEDRO PIMENTEL o nome genérico de *segurança pública* aos conceitos de *segurança interna* e de *segurança nacional*, para, ainda, expor: "A segurança pública é provida através de vários órgãos ou instituições. Algumas têm caráter preventivo contra danos individuais e coletivos, exercendo-se através de fiscalizações e vistorias. Outras têm caráter repressivo, ao lado da prevenção, exercitando-se através da imposição de sanções administrativas. Outras, ainda, prestam serviços de socorros urgentes, em caso de calamidades públicas ou de perigo individual. Exemplos de órgãos ou instituições desses tipos são a Comissão de Defesa Civil, o Corpo de Bombeiros, os Serviços Nacionais de Fiscalização da Medicina e de Atividades Farmacêuticas, as Inspetorias de Saúde etc." (21)

Envolvendo-se com o conceito de *segurança pública* em sentido estrito, compreende-o como "a garantia e a defesa dos direitos individuais, de que o cidadão pode usar, dispor, fruir e gozar dentro da ordem e da paz".

"Neste nível conceitual, a *segurança pública* é essencial para o adequado convívio social, uma vez que ela é pressuposto das condições para o correto e normal exercício de todas as atividades humanas desde o trabalho até o lazer, desde a preservação da saúde e da vida até a prática dos cultos e das religiões.

Para prover a *segurança pública* assim conceituada, o Estado conta com órgãos oficiais especializados. Reduzindo, como é necessário para os fins deste trabalho, o campo de análise, vamos concentrar nossa atenção sobre o aspecto da *segurança pública* contra os comportamentos criminosos de dano ou de perigo."

Para a efetivação dessas medidas, surgem os órgãos de *segurança pública*:

"Sob este aspecto, os órgãos específicos que provêem a *segurança pública* são a Polícia Civil e a Polícia Militar, ambas subordinadas hierárquica, administrativa e funcionalmente, no âmbito estadual, ao Secretário de *Segurança Pública*."

(20) PIMENTEL, Manoel Pedro. *Segurança Pública*. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, a. 74, vol. 596, junho, 1985, p. 287.

(21) PIMENTEL, Manoel Pedro. *Segurança Pública*, *ob. cit.*, pp. 287/288.

No desenvolvimento dessa diversidade de funções, convém acrescentar:

“São atribuições básicas da Polícia Civil o exercício da Polícia Judiciária, Administrativa e Preventiva especializada. Da Polícia Militar, o planejamento, a coordenação e a execução do policiamento ostensivo, fardado, e a prevenção e a extinção de incêndios.

Esta distribuição de atribuições e funções coloca a Polícia Militar na posição de principal responsável pelo policiamento preventivo e a Polícia Civil na de responder preferencialmente pelo policiamento secundário, isto é, a lavratura de autos de prisão em flagrante e a elaboração de inquéritos policiais.” (22)

DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO, em capítulo sobre *Direito Administrativo da Segurança Pública*, após destacar as clássicas subdivisões de Polícia, “em Polícia Administrativa e Polícia Judiciária e em Polícia Administrativa Geral e Polícia Administrativa da Segurança Pública”, realiza detido e completo exame conceitual da ordem pública:

“Se, sinteticamente, segurança pública é garantia da ordem pública, esta é o objeto daquela. Quanto mais precisamente conceituarmos a ordem pública, mais exatamente ter-se-á compreendido a segurança pública e, em consequência, mais adequadamente poderemos desenvolver um quadro operativo para as ações de Polícia de Segurança Pública, juridicamente balizado por um direito administrativo da segurança pública.

A noção de ordem pública não é nova. Vamos encontrá-la mencionada desde o direito romano. O termo ainda não havia sido cunhado, mas seu conteúdo correspondia ao conceito de *mores*. A ordem fundada no *mores populi romani*, idéia mais próxima aos costumes que a lei, tinha até um agente público para controlá-la, o censor, que detinha o poder repressivo exercendo a sanção na modalidade de repressão pública — a *nota censoria*. No direito intermédio, a expressão surge como sinônimo de “bons costumes” e “interesses públicos”, na linguagem dos legistas e dos glosadores, com um lastro moral muito profundo no cristianismo. Ao chegar ao século XIX, o liberalismo reliberta o conceito laico, mas restringe-o, como seria de se esperar, a aspectos quase casuísticos. Com o advento do Estado do bem-estar social, a ordem pública se hipertrofia e passa a ser o conceito instrumental para o alargamento do papel interventivo do Estado nos vários campos da atividade humana; passa a servir não só ao poder de polícia e aos serviços públicos como ao ordenamento econômico e ao ordenamento social, as novas modalidades de ação do Estado presentes nas Constituições do século XX.

(22) PIMENTEL, Manoel Pedro. *Segurança Pública*, ob. cit., p. 288.

Embora modificada, no tempo e no espaço, em função das diversas concepções políticas e jurídicas, a ordem pública se apresenta hoje com alguns traços de geral reconhecimento, capazes de caracterizá-la como um conceito *jurídico*, antes e melhormente que um conceito legal." (23)

Convém, ainda, dar destaque ao *Quadro de Ação do Estado no Campo da Segurança Pública*, apresentado por DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA (fonte – *Direito Administrativo da Ordem Pública*, ob. cit., pp. 144 e 145):

“1. Prevenção na ordem pública.

1.1. *Dissuasão pela presença*

- É a missão típica do policiamento ostensivo.
- Trata-se de *evitar* a perturbação potencial da ordem pública.
- A competência é da força pública dos Estados-Membros (Polícias Militares).

1.2. *Dissuasão pela força*

- É a missão típica do policiamento operativo.
- Trata-se de *impedir* a perturbação iminente da ordem pública.
- A competência é da força pública dos Estados-Membros (Polícias Militares), aplicada como força de dissuasão.

2. Repressão na ordem pública.

2.1. *Repressão por contenção*

- É também missão de policiamento operativo.
- Trata-se de *restabelecer* a ordem pública, contendo a perturbação deflagrada.
- A competência é ainda da força pública dos Estados-Membros (Polícias Militares), aplicada como força de repressão, precedendo ao eventual emprego das Forças Armadas.

2.2. *Repressão por eliminação*

- É missão de emprego operativo das Forças Armadas.

(23) MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito Administrativo da Segurança Pública*. Em obra coletiva, *Direito Administrativo da Ordem Pública*. Rio de Janeiro, Forense, 1986, pp. 128 e 129.

— Trata-se de *reconstruir* a ordem pública eliminando a grave perturbação que a sacrificou, no todo ou em parte, empregando meios além da capacidade operativa das forças públicas dos Estados, que, não obstante, continuam a ser empenhadas em missões que lhes forem destinadas pela Força Terrestre à qual passam a integrar-se nas Forças Armadas.

— Neste nível de gravidade de perturbação da ordem, a competência passa à União e a doutrina tem considerado que, caracterizado o grave comprometimento da ordem pública, passa-se da Segurança Pública para a Segurança Interna, com todas as implicações políticas conseqüentes, especialmente a possibilidade de decretação do estado de sítio (arts. 155 e seguintes da Constituição).”

A projeção da Polícia Militar, no constitucionalismo brasileiro e na estrutura da Federação, vem, como era de se esperar, obtendo diversas maneiras de apreciação. Convém destacar o entendimento que publicistas, no setor do direito administrativo, como DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO, vêm dando à matéria, no que se refere à ordem pública, sua manutenção e preservação, em uma época em que são questionadas várias das estruturas estatais clássicas, tendo em vista sua atualização e modernização, para acompanhamento do dinamismo da sociedade contemporânea.

Vários estudiosos têm salientado, em análises jurídicas, a ordem pública, o papel das instituições policiais, quando reconhecem que “as Polícias Militares são o instrumento, por excelência, da paz material na sociedade e, portanto, da ordem pública” (24).

4 — *Papel das Polícias Militares*

A noção de polícia apresenta diversos critérios, que têm como finalidade a determinação de sua natureza, de seu objeto e conteúdo. Em sua compreensão mais ampla, é entendida como o exercício do poder público sobre pessoas e bens. Sua aceção mais restrita a compreende como poder, função, sistema de regras de organização, regras de caráter coercitivo. Destaca VILLEGAS BASAVILBASO que a doutrina dominante, principalmente a francesa e a italiana, restringe o conceito de polícia, limitando-o à proteção da segurança, da moralidade e da salubridade, ao passo que a doutrina americana estende-o ao âmbito econômico e social, desde que tenha como objetivo o bem-estar geral da comunidade e a regulamentação da vida econômica. Ressalta, ainda, BASAVILBASO a impossibilidade de circunscrevê-la fora da atividade estatal geral ou da atividade administrativa. As investigações sobre este tema acompanham as diversas modalidades de Estado, como seja o Estado absoluto, o Estado liberal e o Estado moderno, sujeito a um ordenamento constitucional e jurídico. Essas preocupa-

(24) FAGUNDES, Miguel Seabra. *Direito Administrativo da Ordem Pública*. Apresentação. Rio de Janeiro, Forense, 1986, p. XI.

ções levam às análises em torno de seu fundamento e limites. Desde que a polícia é uma atividade estatal, com determinado fim, é preciso estabelecer os meios e órgãos de que se utiliza, envolvendo questões de direito constitucional e de direito administrativo. A palavra polícia apresenta, assim, configuração doutrinária complexa, cuja noção modifica-se de conformidade com o conceito de Estado. Este vocabulário deriva do latim *politia*, que por sua vez provém do grego *politeia*, com o significado de Constituição da cidade. Com o correr do tempo, a noção de polícia transforma-se. Entende-se como a boa ordem da sociedade civil, presidida pela autoridade estatal. Mais tarde, é compreendida como a boa ordem da coisa comum. Outros significados ocorrem, em que o *ius polittiae* não tem limitações jurídicas.

Em certa etapa dessa evolução, a noção de polícia aproxima-se da compreensão de que o poder estatal circunscreve-se à proteção da ordem jurídica e à manutenção da ordem. A polícia não reside na vontade do soberano, mas na vontade da lei. Já em 1794, entendia-se que a polícia tem por função adotar as medidas necessárias para a manutenção da paz, segurança e ordem pública, visando impedir os perigos que ameaçam o público ou qualquer das pessoas. O *Code de Delits et des Peines* (1795 — França) preceituava que a polícia foi instituída para manter a ordem pública, a liberdade, a propriedade e a segurança individual.

Salienta BASAVILBASO que no Estado de direito, cuja atividade está sempre sujeita à ordem jurídica, ocorre sempre a presunção em favor da liberdade de toda coerção estatal; desde que o que não está proibido é permitido, a noção de polícia adquire significação mais restrita, por imposição do sistema constitucional ao regime de direito.

Várias doutrinas são expostas por BASAVILBASO (Berthélemy, Hauriou, Rolland, Waline, Presutti, D'Alessio, Ranelletti, Romano, Manzini, Zanobini, Mayer, Fleiner, Merkl), para a compreensão da natureza da polícia. Alguns a consideram como serviço administrativo essencial ao Estado. Trata-se de um conjunto de serviços organizados, com o fito de assegurar a manutenção da ordem e a saúde, no interior do Estado. BERTHÉLEMY já distinguia a polícia administrativa e a polícia judicial.

Após suas referências a diversas doutrinas, o autor conclui: "A teoria dominante na doutrina continental européia entende por polícia uma seção qualificada da administração pública, que tem como objetivo a prevenção ou o combate às perturbações da ordem, mediante o emprego da coação" (25).

Entende, ainda, que a noção jurídica de polícia pode ser definida como uma função administrativa que tem por objeto a proteção da segurança, da moralidade, da salubridade pública e da economia pública.

(25) BASAVILBASO, Benjamin Villegos. *Derecho Administrativo — V — Limitaciones a la Libertad*. Buenos Aires, Tipografía Editora Argentina, 1954, p. 83.

Destaca esse publicista a distinção conceitual entre polícia e poder de polícia. A noção da primeira é mais ampla.

Convém destacar a diversidade de classificações que comporta a instituição da polícia, em razão da jurisdição; dos fins; da matéria; das formas de atividade ou do objeto da coação.

JOSÉ CRETILLA JÚNIOR, referindo-se às várias modalidades de Polícias, ressalta: "Por isso, em todos os países, há um organismo encarregado de manter a ordem. Esse organismo é a Polícia, que age com base no Poder de Polícia. Entre as várias modalidades de Polícias, ressalta, por sua incontestável importância, a Polícia Militar, órgão cuja finalidade é, observados os parâmetros traçados, em lei federal e em lei local, garantir a ordem, nos vários Estados da Federação, pelo que, no início deste estudo, teremos de recapitular algumas noções preliminares" (26).

RAFAEL BIELSA, no capítulo em que trata da Organização Militar, destaca o regime jurídico do serviço e da organização administrativa do Exército, mostrando a relação entre o direito administrativo e o regime militar, no que se refere a temas como:

- sistema jurídico relativo à "obrigatoriedade" do serviço para os cidadãos;
- princípios constitucionais e legais da estruturação do Exército e de seus quadros;
- regime disciplinar e jurisdicional que, apesar de ter substancialidade própria, toma diversas normas do direito administrativo como as referentes à função pública e outras;
- vinculação da atividade do Exército, com os direitos dos administrados, como o de requisições de propriedade.

Entende, ainda, RAFAEL BIELSA, como objeto da ciência da administração os princípios e as regras que derivam das diretivas políticas do Estado, a política militar. Nem a política, nem a ciência da administração confundem-se com as ciências militares (estratégia, logística, tática e organização).

Referindo-se aos princípios constitucionais, ressalta, ainda, que são fins essenciais do Estado prover a defesa comum, consolidar a paz interior, fazer valer a lei e a estabilidade das instituições (27).

As relações entre ordem pública e ordem jurídica são constantes; sob a perspectiva constitucional, elas se completam. O Estado deve man-

(26) CRETILLA JÚNIOR, José. *Polícia Militar e Poder de Polícia no Direito Brasileiro, em Direito Administrativo da Ordem Pública*. Obra Coletiva. Rio de Janeiro, Forense, 1986, p. 160.

(27) BIELSA, Rafael. *Derecho Administrativo. Los agentes de la Administración pública. Funcionarios y empleados. El dominio público*. Tomo III, Buenos Aires, Depalma, 1966, 5ª ed., pp. 311 e ss.

tê-las e assegurá-las. A perturbação material da tranqüilidade pública, mesmo que não lesione os direitos subjetivos, nem interesses legítimos dos indivíduos, altera a ordem pública, afetando a ordem jurídica, desde que a perturbação é ilícita.

O conceito de ordem pública sugere, normalmente, a idéia de um correlativo conceito de polícia. A noção de ordem pública, no direito administrativo, está circunscrita à idéia de ordem material, externa e objetiva. A ordem pública é alterada pela ocorrência de desordens e manifestações materiais; os propósitos de perturbação são traduzidos por fatos que geram a desconfiança e a inquietação. Havendo perturbação da ordem pública, a polícia de segurança tem o dever de manter a ordem, desenvolvendo duas funções essenciais: preventivas e repressivas.

No exame de suas funções, destaca RAFAEL BIELSA que:

“1) deve estar constantemente *prevenida*, com o objetivo de impedir qualquer perturbação da ordem: seu fim principal é prevenir, não reprimir;

2) exerce as faculdades que constituem a *fase executiva* do “poder de polícia”, isto é, as funções de regulamentação e coerção, respeitados os limites da Lei Fundamental, dos princípios de liberdade e dos direitos civis e políticos, reconhecidos e garantidos.” (28)

O Decreto-Lei nº 667, de 2-7-1969, dispõe sobre a organização, estrutura, pessoal, instrução e armamento, justiça e disciplina das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados-Membros, Distrito Federal e Territórios, alterado pelo Decreto-Lei nº 2.010, de 12-1-83.

O atual sistema constitucional positivo define as Polícias Militares como instituições encarregadas de manutenção da ordem pública, competindo, no que se refere à condição de forças auxiliares, reserva do Exército, ao Ministério do Exército exercer o controle e a coordenação das Polícias Militares, por intermédio do Estado-Maior do Exército, dos Exércitos e Comandos Militares de Áreas e das Regiões Militares. Nesse sentido, o Estado-Maior do Exército exerce a sua competência, em todo o território nacional, por meio da Inspetoria-Geral das Polícias Militares.

O Comando da PM, em princípio, é exercido por Oficial da ativa do último posto da própria corporação. Ocorre o provimento do cargo por decreto do Governador, mediante prévia aprovação do Ministério do Exército.

No que se refere à competência legislativa estadual, o regime jurídico das Polícias Militares é fixado pela legislação federal, nos termos do art.

(28) BIELSA, Rafael. *Derecho Administrativo*. El poder de policía. Limitaciones impuestas a la propiedad privada en interés público. Administración fiscal. Tomo IV, Buenos Aires, Depalma, 1956, pp. 87 e ss.

8º, XVII, alínea V, da Constituição da República: “As *polícias militares*, instituídas para a manutenção da ordem pública nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, assim como os Corpos de Bombeiros Militares, são consideradas forças auxiliares, reservas do Exército” (art. 13, § 4º). Subordinam-se ao órgão que, nos governos dos Estados, Territórios e no Distrito Federal, for responsável pela ordem pública e pela segurança nacional (Decreto-Lei nº 667, de 2-7-1969). Esse órgão é a Secretaria da Segurança Pública.

“São, pois, as Polícias Militares corporações militarizadas dos Estados-Membros, Territórios e Distrito Federal, mas é da competência da União legislar sobre sua organização, efetivos, instrução, justiça e garantias e condições de incorporação, inclusive mobilização (art. 8º, alínea V). Cabe-lhes o *policciamento ostensivo*, fardado, planejado pelas autoridades policiais competentes, a fim de assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos Poderes constituídos, bem como atuar de maneira preventiva, como força de dissuasão, em locais ou áreas específicas, onde se presume ser possível a perturbação da ordem, e *atuar de maneira repressiva*, em caso de perturbação da ordem, precedendo o eventual emprego das Forças Armadas (Decreto-Lei nº 667, de 2-7-1969).” (29)

As preocupações sobre a natureza, função e finalidade das instituições policiais têm merecido múltiplos desdobramentos:

“Os autores mais modernos, porém, conferem à polícia uma função específica e diferenciada da atividade administrativa propriamente dita. A Polícia caberia a tarefa peculiar e única de evitar a alteração da ordem jurídica.

Considerando que essa tarefa pode ser realizada por diversos modos, dividem a Polícia em Administrativa e de Segurança.

A Polícia Administrativa teria a função de assegurar a boa marcha e o êxito da administração, mediante medidas de controle permanente, no exercício de uma atividade fiscalizadora.

A Polícia de Segurança incumbiriam as medidas tendentes a evitar dano ou perigo para as pessoas e bens jurídicos individuais ou coletivos. Segundo essa doutrina, a Polícia Judiciária estaria incluída no âmbito da Polícia de Segurança.

Os tratadistas de direito administrativo ensinam que a polícia exerce um poder discricionário, mas jamais um poder arbitrário, conceitos essencialmente distintos.

(29) SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo, 2ª ed., Editora Revista dos Tribunais, 1984, p. 210.

O arbítrio não conhece ou despreza o direito, ao contrário da discricção, que é uma atividade exercida com alguma flexibilidade e mobilidade, mas sempre dentro dos limites traçados pelas regras jurídicas.”⁽³⁰⁾

Nesse período de reformulação constitucional, vários são os trabalhos que se dedicam à posição da Polícia Militar na futura Constituição, sendo que alguns deles têm destacado sua atuação como agente do poder público junto à comunidade:

“As Polícias Militares, reafirmamos, hão de continuar figurando na Carta Magna, porque constituem força que se põe a serviço do direito e, na qualidade de força pública militar, é na Constituição que devem estar inseridos princípios que estabeleçam a medida e o controle dessa força. Além do mais, segurança pública, integrando um amplo sistema de defesa social, é hoje uma prioridade inquestionável, sendo necessário, portanto, que a Carta Magna estabeleça normas pertinentes, inclusive de acoplamento ao sistema de defesa nacional.”⁽³¹⁾

Nessa fase que antecede aos trabalhos de elaboração constitucional, conforme ressaltamos, vários são os temas que geram polêmicas.

De maneira específica, surge a preocupação sobre a destinação a ser dada, no texto constitucional, às Polícias Militares. No contexto dessas indagações, ressalta-se a preocupação em se acentuar, ou não, as funções de policiamento de segurança pública, encarando-as como prioritárias e fundamentais, delimitando o entendimento sobre os prejuízos que poderiam surgir, no que se refere à finalidade do serem forças auxiliares, reserva do Exército, nos termos das Constituições mencionadas anteriormente. Controvérsias têm surgido sobre essas disposições do texto constitucional, bem como no que se refere à legislação federal das Polícias Militares:

“Instituídas para finalidades nitidamente policiais, na manutenção da ordem pública, com missões adicionais de segurança interna (e por isso consideradas forças auxiliares, reserva do Exército), compete às Polícias Militares executar, com exclusividade, o policiamento ostensivo fardado, planejado pela autoridade competente, a fim de assegurar o cumprimento da lei,

(30) HAHN, José Antônio. *Serviços de Informação e Polícia*. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Número especial sobre temas constitucionais. B. Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, n.ºs 60/61, jan./jun. 1985, p. 527.

(31) AFFONSO, Leonel Archanjo. *Polícia Militar e Constituinte*. Mensagem do Comandante-Geral da Polícia Militar de Minas Gerais aos participantes do V Congresso Brasileiro de Direito Administrativo, realizado em Belo Horizonte, no período de 17 a 21 de agosto de 1980, p. 63.

a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos.

Por força da mesma legislação federal que a instrui e ordena, a Polícia Militar integra-se nas atividades de segurança pública nos seus respectivos Estados, imprimindo uma política na execução de suas missões, no que concerne ao policiamento fardado urbano, não só deduzida dos fundamentos que lhe são ditados pela legislação específica, como também vinculada à orientação que lhe dá o órgão que no Estado cuida dos negócios da segurança pública.

A finalidade precípua de uma força policial, em toda e qualquer sociedade democrática, é a de assegurar a ordem pública, compreendida com a promoção da convivência harmoniosa e pacífica dos cidadãos. Ordem pública que se escora, fundamentalmente, nos valores e padrões culturais, éticos e morais da própria sociedade e se vincula à ordem jurídica estabelecida.

No Brasil, desde os primórdios do século XIX, a manutenção da tranqüilidade pública e o auxílio à Justiça foram missões remetidas à responsabilidade da instituição que hoje é denominada Polícia Militar, conforme se pode depreender da lei que autorizou sua criação, datada de 10 de outubro de 1831.

Desde então, a instituição policial militar foi destinada ao patrulhamento das ruas, atuando preventivamente, ou no serviço opressivo, na detenção de infratores da lei encontrados na prática de delitos. Uma organização policial colocada a serviço da comunidade, no atendimento dos pedidos de ajuda, no combate e extinção de incêndios, na escolta de presos de qualquer natureza, e no serviço de ordenação do trânsito." (32)

As indagações acerca dos assuntos em pauta vêm reclamando a atenção de vários estudiosos, sendo que alguns deles enfrentam a problemática da competência do Estado-Membro, para a preservação da ordem pública; as tarefas deferidas à Polícia Civil, no que se refere à investigação criminal; bem como a possibilidade da existência de uma vigilância ostensiva e preventiva, com a criação de quadros de agentes uniformizados. Esse entendimento poderá levar até à eliminação das Polícias Militares estaduais ou ao seu aquartelamento definitivo.

Esquecem-se da real natureza das Polícias Militares dos Estados componentes da Federação, retirando sua missão essencial de guardiãs da ordem pública, de caráter permanente e ostensivo. Muitas vezes,

(32) FERRARINI, Edson. A Constituinte e as Polícias Militares. *O Estado de S. Paulo*, 16 de dezembro de 1986, p. 38.

conforme mostra DALMO DE ABREU DALLARI, surgem procedimentos que tentam unificar as Polícias Civil e Militar sob um comando unificado. (33)

A evolução do posicionamento institucional das Polícias Militares, no Brasil, vem ocupando papel de relevo no que se refere às corporações estaduais e ao seu encargo de mantenedoras da ordem pública. Não apenas no que toca à localização das Polícias Militares nos textos constitucionais, como no que se refere à permanência das mesmas na esfera das matérias deferidas à Constituição Federal, como forças responsáveis exclusivas pela manutenção da ordem pública e como forças auxiliares, reserva do Exército, vem sendo dirigida a curiosidade dos pesquisadores de temas gerais e específicos da futura Constituição: "A Polícia Militar, por igual sorte, como instituição que há século se destina à manutenção da ordem e da segurança pública nos Estados-Membros da Federação brasileira, caberá também a oportunidade e a conveniência da análise da configuração constitucional que vem possuindo nas sucessivas Leis Fundamentais do país. E seu resguardo no campo do direito constitucional há que ser consentâneo à sua significância institucional e à representação corporativa de natureza pública que possui. Nesta análise, levar-se-á em conta o fato fundamental de que as corporações policiais militares, instituídas para cumprirem o papel de guardiãs da ordem e da segurança pública, sempre estiveram vinculadas, direta ou indiretamente, ao regime político dominante". (34)

HEITOR LUIZ GOMES DE ALMEIDA, a título de sugestões a serem levadas para o futuro texto constitucional, destaca os seguintes itens:

- preservar a destinação das Polícias Militares na manutenção da ordem pública;
- manter as PMs militarizadas, como reservas do Exército;
- inserir a competência exclusiva das PMs na execução do policiamento ostensivo fardado;
- assegurar a competência da Justiça Militar estadual para o processo e julgamento dos policiais militares nos crimes definidos em lei." (35)

Vários têm sido os trabalhos que, além de levantarem questões constitucionais, procuram destacar o papel da Polícia Militar dentro da atual

(33) DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Pequeno Exército Paulista*, São Paulo, Editora Perspectiva, 1977, p. 78.

(34) SOUZA, Benedito Celso de. *A Polícia Militar na Constituição*, São Paulo, Livraria e Editora Universitária de Direito Ltda., 1986, pp. XVIII e XIX.

(35) ALMEIDA, Heitor Luiz Gomes de. *A Justiça Militar Estadual. O Alferes. Polícia Militar do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, a. 4, n.º 10, jul./set. 1986, p. 14.

conjuntura da segurança pública, com destaque de aspectos que dificultam a tranqüilidade social:

- facilidade do cidadão em se armar;
- não aplicação da Lei das Contravenções Penais;
- deficiências estruturais do Poder Judiciário;
- falhas do sistema prisional;
- dificuldades do organismo policial;
- menor abandonado;
- proliferação dos entorpecentes;
- crise de autoridade e de responsabilidade;
- inversão de valores;
- excesso de indulgência;
- violência urbana. (36)

Nesse trabalho, apresentado à Comissão de Estudos Constitucionais, ao Comitê 10 — “Defesa do Estado, da Sociedade Civil e das Instituições Democráticas” —, são feitas sugestões da Polícia Militar de Minas Gerais, para adoção de princípios gerais de organização, justiça e garantias da Polícia Militar dos Estados, Territórios e Distrito Federal, bem como condições gerais de sua convocação e mobilização.

A Polícia de Segurança Pública, em seus desdobramentos como preventiva da criminalidade, repressiva das perturbações à ordem pública, visando a harmonia e tranqüilidade social, é assim descrita por DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO: “As atribuições da Polícia de Segurança Pública são hoje desempenhadas, em nosso País, senão integralmente, quase em sua totalidade, pelas Polícias Militares. São elas, as Forças Públicas estaduais, as responsáveis pelo policiamento ostensivo, e estendendo-se às operações de segurança interna que precedem, imediatamente, o eventual emprego das Forças Armadas” (37).

Destacam os comentadores da matéria a projeção da segurança pública, como serviço essencial à sociedade, tendo em vista o aumento dos índices de criminalidade e de violência, a merecerem contenções seguras

(36) AFFONSO, Leonel Archanjo. Polícia Militar e Constituição, *O Alferes. Polícia Militar do Estado de Minas Gerais*. B. Horizonte, a. 4, n.º 9, abr./jun. 1986, pp. 101 a 103.

(37) MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Instrução Criminal e Democracia. *O Alferes. Polícia Militar do Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte, a. 5, n.º 12, jan./mar. 1987, p. 15.

e definitivas. KLINGER SOBREIRA DE ALMEIDA refere-se à segurança, nos seguintes termos:

“Reporto-me à segurança do indivíduo, à segurança da comunidade. Reporto-me à segurança no seu enlace comunitário: segurança da família, segurança da propriedade, segurança dos valores culturais e morais da sociedade.

Sim. Esta é a segurança que, hodiernamente, está em voga. É a segurança no seu sentido essencial, bem subjetivo mas também objetivo, que diz respeito ao indivíduo, à sua família, ao seu núcleo comunitário. É a verdadeira dimensão subjetiva do conceito de segurança pública: valor geral, comum e vital de todas as comunidades.

Esta segurança está tão em voga porque vive uma crise sem precedentes. É uma crise nacional. Uma crise que assola, principalmente, as grandes urbes, esses estuários que cresceram desordenados na voragem de uma descontrolada migração interna, uma inconseqüente explosão demográfica, uma insensata avalanche de miséria social com seus subprodutos — fome, desemprego, prostituição, vadiagem, mendicância, tóxico, analfabetismo, infância abandonada etc. — a nos rondar, a inserir-se no conteúdo da criminalidade violenta.”⁽³⁸⁾

O papel da Polícia Militar passou, nos últimos anos, a ser verificado de maneira mais ampla, com trabalhos, provenientes de estudiosos pertencentes às próprias corporações, que destacam o papel de uma Polícia Comunitária, tida como necessidade social básica; com propostas de uma nova organização policial com reflexões sobre a deontologia policial⁽³⁹⁾.

A manutenção da ordem pública dependerá de um ajustamento da variedade de temas mencionados nesta exposição; daí o significado da determinação do papel a ser atribuído à Polícia Militar, no que concerne à segurança do cidadão e da coletividade. Na efetivação de suas funções, decorrentes do texto federal e daqueles que compõem a diversidade dos sistemas constitucionais dos Estados-Membros, está inserido o perfil básico das Polícias Militares dos Estados, através da conciliação do reconhecimento dos direitos essenciais da pessoa humana com o padrão técnico-profissional de seus agentes e a eficácia dos que realizam segura manutenção da ordem pública.

(38) ALMEIDA, Klinger Sobreira de. A Crise de Insegurança e a Resposta das Polícias Militares, em *Mensagens Profissionais*. Palestras sobre Problemas da Atividade Policial-Militar. Belo Horizonte, Imprensa Oficial, 1987. p. 27.

(39) ALMEIDA, Klinger Sobreira de. Polícia: a nobreza da missão e os seus paradoxos. *O Alferes*. Polícia Militar do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, a. 4, n.º 11, out./dez. 1986, pp. 7 e ss.; idem, Organização Policial Brasileira. *O Alferes*, n.º 7, set./dez., 1985, pp. 63 e ss.; CASTRO, José Lutz de. Polícias Militares: Uma Análise Evolutiva. *O Alferes*, a. 5, n.º 12, jan./mar. 1987, pp. 33 e ss.