

---

# A SEGURANÇA NO CONTEXTO CONSTITUCIONAL

---

Romeu Tuma\*

## 1. Introdução

Duas vertentes levaram o processo histórico brasileiro a desaguar na Constituição Cidadã de 1988. De um lado, a ânsia popular de eleger diretamente representantes políticos produziu o movimento *Diretas Já*. De outro, a Revolução de 31 de Março de 1964 esgotara-se no propósito de alcançar a reabertura democrática, depois de frear o avanço violento de ideologias autocráticas alienígenas, que se esfacelavam no resto do mundo e, assim, deixavam de configurar ameaça imediata à soberania do Brasil.

Esse *status quo* cristalizou-se na Mensagem Presidencial nº 330, de 18/6/1985, pela qual o então Presidente da República e atual Senador José Sarney levou a Câmara dos Deputados e o Senado Federal a promulgarem a Emenda Constitucional nº 26, de 27/11/1995, para convocar a Assembleia Nacional Constituinte.

Coube ao Ministro José Carlos Moreira Alves, Presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), instalar a Assembleia, em 1º de fevereiro de 1987, e passar a direção dos trabalhos ao Deputado Ulysses Guimarães (PMDB), eleito para presidi-la. Finalmente, a 5 de outubro de 1988, a nova Constituição foi solene e festivamente promulgada. Recebeu de Ulisses o epíteto de Constituição Cidadã.

Como regra, é pacífico o entendimento de que as decisões de uma assembleia nacional constituinte limitam-se apenas à vontade dos parlamentares e pela intenção de quem os elegeu ou indicou. Legalmente, nada se sobrepõe a tais decisões porque tornam inconstitucional – portanto, ilegítimo e caduco – o ordenamento jurídico que a elas se contraponha ou venha a se contrapor.

Diante disso, geralmente, só se concebe tal assembleia quando ocorre a ruptura da ordem constitucional em decorrência de revolução ou golpe de Estado. Mas, até nisso a Constituição de 1988 representa exceção à regra. Nasceu pacificamente, ao se exaurir a Guerra Insurrecional, para reinstaurar a plenitude do regime democrático, agora com o nome

---

\* **ROMEUM TUMA** é Senador da República pelo Estado de São Paulo. É membro das principais Comissões Permanentes, do Conselho de Ética e Corregedor do Senado Federal.

de Estado Democrático de Direito. Com vistas a esse objetivo, desvinculou a segurança pública dos ditames da segurança nacional. Contemplou-a com um capítulo para atrelar o poder de polícia à plena garantia dos princípios expostos no art. 5º, provenientes de uma doutrina de segurança social aprimorada durante séculos, principalmente após o advento da Revolução Francesa e dos direitos fundamentais que ela nos legou.

## **2. Segurança latente, difusa ou expressa**

Desde as primeiras disposições no período do Império, ficou evidente a influência exercida pelos ideais da Revolução Francesa sobre os textos constitucionais brasileiros, da mesma forma que na criação de corporações policial-militares destinadas à garantia dos direitos do cidadão e à proteção do seu patrimônio. Os revolucionários franceses de 1789 orientavam-se pelo trinômio **Liberdade-Igualdade-Fraternidade** ao proclamarem a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. Para garantir a materialização desses princípios, dotaram o Estado de uma **força pública**.

Aprovada em 26 de agosto de 1789, em meio ao conturbado ambiente revolucionário, a Declaração provinha de princípios iluministas. Realçava o direito de resistir à opressão, a igualdade perante a lei e a defesa da propriedade privada. Seu artigo XII, estabeleceu: “A garantia dos direitos do homem e do cidadão necessita uma **força pública**; essa força é então instituída para vantagem de todos e não pela utilidade particular aos quais é confiada.”

O dispositivo seguinte completou: “XIII – Para manutenção da **força pública** e para os gastos de administração, uma contribuição comum é indispensável; ela deve ser igualmente repartida entre todos os cidadãos na razão das suas faculdades.”

Até essa arrecadação tributária, destinada a custear a segurança pública, fez-se presente implícita ou expressamente em nossos textos constitucionais, a exemplo do que aconteceu em 1967 e repetiu-se em 1988. Ao definir o Sistema Tributário, ambas as Cartas dispõem que compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios arrecadar taxas devidas pelo exercício do **poder de polícia**.

O **poder de polícia** é indispensável para realizar o disposto no Artigo 3º da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que reconhece o “direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal”. Tanto que, à vista do precedente de lhe destinar suporte tributário pela via constitucional, tramita no Senado a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 22/2001, de minha autoria, dispondo sobre a aplicação da receita resultante de impostos para a organização e manutenção dos órgãos de **segurança pública**.

A *segurança pública* constitui uma das atribuições que embasam o Estado moderno, quando combinada com a educação, saúde, justiça, liberdade dos cidadãos e garantia dos direitos individuais. A primeira menção a ela num texto constitucional brasileiro aconteceu em 1824. A *Constituição Política do Império do Brasil*, datada de 25 de março de 1824, diz em seu art. 34: “Se por algum caso imprevisto, de que dependa a *segurança publica*, ou o bem do Estado, fôr indispensavel, que algum Senador, ou Deputado saía para outra Commissão, a respectiva Camara o poderá determinar.”

A mesma Carta, no art. 133, responsabiliza os Ministros de Estado “pelo que obrarem contra a Liberdade, *segurança*, ou propriedade dos Cidadãos.” Além disso, no art. 179, dá início à tradição pátria de arrolar os direitos e garantias individuais tutelados constitucionalmente. Diz, então: “A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a *segurança individual*, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.”

Nesse dispositivo, nasce a inviolabilidade de domicílio diante de algum procedimento persecutório policial fortuito, pois determina: “Todo o Cidadão tem em sua casa um asylo inviolavel. De noite não se poderá entrar nella, senão por seu consentimento, ou para o defender de incendio, ou inundação; e de dia só será franqueada a sua entrada nos casos, e pela maneira, que a Lei determinar.”

Ao longo do art. 179, vislumbram-se princípios que permeiam a segurança pública. Repetir-se-ão em vindouros textos democráticos ou serão contornados pelas Cartas emanadas de regimes de força para os subordinar aos parâmetros da *segurança nacional*. Por exemplo, no inciso VIII, consta:

Ninguem poderá ser preso sem culpa formada, excepto nos casos declarados na Lei; e nestes dentro de vinte e quatro horas contadas da entrada na prisão, sendo em Cidades, Villas, ou outras Povoações proximas aos logares da residencia do Juiz; e nos logares remotos dentro de um prazo razoavel, que a Lei marcará, attenta a extensão do territorio, o Juiz por uma Nota, por elle assignada, fará constar ao Réo o motivo da prisão, os nomes do seu accusador, e os das testemunhas, havendo-as.

É inegável que tais disposições decorrem da evolução secular do direito, tanto que os constituintes imperiais, ao promulgá-los em 11 de dezembro de 1823, determinaram: “Organizar-se-ha quanto antes um Codigo Civil, e Criminal, fundado nas solidas bases da Justiça, e Equidade.”

Quanto à privação de liberdade individual, parece que a Assembleia Nacional Constituinte de 1988 aferrou-se à inspiração da Carta de 1824, assim como dos textos

constitucionais republicanos seguidores de seus princípios. Por exemplo, entre os incisos do art. 179, a Carta Imperial reza:

“IX. Ainda com culpa formada, ninguém será conduzido á prisão, ou nella conservado estando já preso, se prestar fiança idonea, nos casos, que a Lei a admite: e em geral nos crimes, que não tiverem maior pena, do que a de seis mezes de prisão, ou desterro para fóra da Comarca, poderá o Réo livrar-se solto.

X. À excepção de flagrante delicto, a prisão não póde ser executada, senão por ordem escripta da Autoridade legitima. Se esta fôr arbitraria, o Juiz, que a deu, e quem a tiver requerido serão punidos com as penas, que a Lei determinar.”

“O que fica disposto acerca da prisão antes de culpa formada, não comprehende as Ordenanças Militares, estabelecidas como necessarias á disciplina, e recrutamento do Exercito; nem os casos, que não são puramente criminaes, e em que a Lei determina todavia a prisão de alguma pessoa, por desobedecer aos mandados da justiça, ou não cumprir alguma obrigação dentro do determinado prazo.”

### 3. A polícia republicana

No terceiro ano da República, surgiu a Constituição de 1891 sem especificar os órgãos que responderiam diretamente pela segurança pública. Ela prosseguiu difusa no texto constitucional. Mas, a palavra *polícia* passou a constar de vários dispositivos, a exemplo da competência privativa das duas Casas do Congresso Nacional para “regular o serviço de sua *polícia* interna”, como se lê no art. 18.

Ao tratar das atribuições do Congresso Nacional, a *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, promulgada em 24 de fevereiro de 1891, estabelece (art. 34, inciso 30º) sua competência privativa para “legislar sobre a organização municipal do Distrito Federal bem como sobre a *polícia*, o ensino superior e os demais serviços que na capital forem reservados para o Governo da União.”

Além disso, a palavra figura no art. 60, que determina a obrigação de a “*polícia local*” prestar auxílio “aos Juizes ou Tribunais Federais” quando invocado para a execução das “sentenças e ordens da magistratura federal”. Faz parte da Declaração de Direitos, pois, no art. 72, § 8º, está mencionada no rol do que se destina a assegurar “a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade”. Diz tal texto: “A todos é lícito associarem-se e reunirem-se livremente e sem armas; não podendo intervir a *polícia* senão para manter a ordem pública.”

A Carta republicana de 1891 acolhe vários propósitos dos constituintes do Império com implicações na segurança pública. Por exemplo, reafirma ser a casa “o asilo inviolável do indivíduo; ninguém pode aí penetrar de noite, sem consentimento do morador, **senão para**

**acudir as vítimas de crimes ou desastres**, nem de dia, senão nos casos e pela forma prescritos na lei.”

Da mesma forma, “a exceção do flagrante delito, a prisão não poderá executar-se senão depois de pronúncia do indiciado, salvo os casos determinados em lei, e mediante ordem escrita da autoridade competente.” E “ninguém poderá ser conservado em prisão sem culpa formada, salvas as exceções especificadas em lei, nem levado à prisão ou nela detido, se prestar fiança idônea nos casos em que a lei a admitir.”

A Declaração de Direitos arrola outras disposições que lembram a Constituição do Império no campo do direito penal, com implicações diretas ou indiretas na segurança pública. Por exemplo, nela se lê: “aos acusados se assegurará na lei a mais plena defesa, com todos os recursos e meios essenciais a ela, desde a nota de culpa, entregue em 24 horas ao preso e assinada pela autoridade competente com os nomes do acusador e das testemunhas”. E ainda que “ninguém será sentenciado senão pela autoridade competente, em virtude de lei anterior e na forma por ela regulada.”

Está estipulada a obrigatória concessão de *habeas corpus* “sempre que o indivíduo sofrer ou se achar em iminente perigo de sofrer violência ou coação por ilegalidade ou abuso de poder.”

#### **4. Em 1934, prognóstico de mudanças**

Um exame superficial da subsequente *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, elaborada durante o Governo Provisório (16 de julho de 1934), pode não distinguir nuances que a diferenciam da anterior e prognosticam significativas alterações constitucionais do porvir, outorgadas que foram pelo Estado Novo em detrimento da liberdade. Mas, nota-se o sumiço da expressão *da República* no título. Nela, embora com ênfase nos interesses de Estado e não na plena cidadania, o sistema de segurança pública se está consolidando.

Entre as competências privativas da União (art. 5º), os constituintes de 1934 consignaram a de “prover aos serviços da *polícia marítima e portuária*, sem prejuízo dos *serviços policiais dos Estados*”, assim como legislar sobre “organização, instrução, justiça e garantias das *forças policiais dos Estados* e condições gerais da sua utilização em caso de mobilização ou de guerra”.

Em termos de Congresso Nacional, continuava a prerrogativa exclusiva de cada Casa para “regular a sua própria *polícia*”. Quanto às decisões da Justiça Federal, “a *força pública estadual ou federal* prestará o auxílio requisitado na forma da lei.”

A Carta de 1934 consagra a expressão *Chefes de Polícia*, colocando-os em pé de igualdade com os Secretários de Estado nos dispositivos dedicados às inelegibilidades. Depois, ao tratar dos direitos e garantias individuais, “assegura a brasileiros e estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à *segurança individual* e à propriedade”, da maneira que passou a expor. E confere, “a quem quer que seja”, o direito de “representar, mediante petição, aos Poderes Públicos, para denunciar abusos das autoridades e promover-lhes a responsabilidade.”

Entretanto, prenuncia o futuro cerceamento das atividades políticas no Estado Novo ao condicionar o direito de reunião, sem armas, a uma possível intervenção “para assegurar ou restabelecer a ordem pública”. Acrescenta que a autoridade, “com este fim, poderá designar o local onde a reunião se deva realizar, contanto que isso não o impossibilite ou frustre.”

A casa continuou sendo “o asilo inviolável do indivíduo. Nela ninguém poderá penetrar, de noite, sem consentimento do morador, senão para acudir a vítimas de crimes ou desastres, nem de dia, senão nos casos e pela forma prescritos na lei.” Os requisitos para poder efetuar prisões ficaram expressos em dois dispositivos:

Ninguém será preso senão em flagrante delito, ou por ordem escrita da autoridade competente, nos casos expressos em lei. A prisão ou detenção de qualquer pessoa será imediatamente comunicada ao Juiz competente, que a relaxará, se não for legal, e promoverá, sempre que de direito, a responsabilidade da autoridade coatora; [e] ninguém ficará preso, se prestar fiança idônea, nos casos por lei estatuídos.

O instituto do *habeas corpus* livrou-se da expressão *iminente perigo* para tornar-se mais factível e abrangente, como se lê: “Dar-se-á *habeas corpus* sempre que alguém sofrer, ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade, por ilegalidade ou abuso de poder.”

## 5. E surge a “*Polaquinha*” em 1937

A *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, outorgada pelo Estado Novo em 10 de novembro de 1937, ficou conhecida como *Polaquinha*, devido às semelhanças com a constituição polonesa. Tornou-se símbolo ditatorial, numa época em que o governo se via às voltas com agressões internas e externas. Por consequência, priorizava o que entendia premente em matéria de segurança do Estado e soberania nacional.

Já no Preâmbulo, a Carta de 37 adverte que, “sob as instituições anteriores, não dispunha, o Estado de meios normais de preservação e de defesa da paz, da segurança e do bem-estar do povo”. Mas, apesar de subordinar o texto restante a esse conceito, a *Polaquinha*

serviu de importante trampolim para um salto da segurança pública no sentido da plena constitucionalização.

Entre as competências privativas da União, ficou a de “organizar (...) *a polícia e segurança das fronteiras*”, assim como a de “criar e manter alfândegas e entrepostos e prover aos *serviços da polícia marítima e portuária*.”

O Senado e Câmara dos Deputados continuaram a “regular o serviço de sua *polícia interna*”. E a União passou a legislar com exclusividade sobre “o bem-estar, a ordem, a tranquilidade e *a segurança públicas*, quando o exigir a necessidade de uma regulamentação uniforme”. Aí se incluiu a “organização, instrução, justiça e garantia das *forças policiais dos Estados* e sua utilização como reserva do Exército”.

A segurança individual permaneceu constitucionalmente garantida. Manteve-se o direito de reunião, desde que pacífica e sem armas, porém, *quando a céu aberto*, poderia ser submetida “à formalidade de declaração”, além de interdita “em caso de perigo imediato para a *segurança pública*”.

Ao tratar dos limites para efetuar prisões, a *Polaquinha* coonestou procedimentos arbitrários já em andamento e a legislação que os suportou. Por exemplo, prognosticou a genérica adoção de “providências destinadas à proteção do interesse público, bem-estar do povo e segurança do Estado”.

O capítulo dedicado aos “Direitos e Garantias Individuais” diz:

À exceção do flagrante delito, a prisão não poderá efetuar-se senão depois de pronúncia do indiciado, salvo os casos determinados em lei e mediante ordem escrita da autoridade competente. Ninguém poderá ser conservado em prisão sem culpa formada, senão pela autoridade competente, em virtude de lei e na forma por ela regulada; a instrução criminal será contraditória, asseguradas antes e depois da formação da culpa as necessárias garantias de defesa.

Nessa Carta, surgem a pena de morte para os autores de “homicídio cometido por motivo fútil e com extremos de perversidade” e os tribunais de exceção para julgar “os crimes que atentarem contra a existência, a segurança e a integridade do Estado, a guarda e o emprego da economia popular”.

Com reflexos na segurança pública, ela instituiu a “censura prévia da imprensa, do teatro, do cinematógrafo, da radiodifusão, facultando à autoridade competente proibir a circulação, a difusão ou a representação”. Permite à lei abranger “medidas para impedir as manifestações contrárias à moralidade pública e aos bons costumes, assim como as especialmente destinadas à proteção da infância e da juventude”.

Paradoxalmente, a Constituição de 1937 manteve o instituto do *habeas corpus*. Reservou-o a quem sofresse ou se encontrasse na iminência de sofrer violência ou coação ilegal quanto à “liberdade de ir e vir”. Tal direito desvanecer-se-ia perante outros dispositivos constitucionais ou quando fosse declarado o estado de emergência “em caso de ameaça externa ou iminência de perturbações internas ou existências de concerto, plano ou conspiração, tendente a perturbar a paz pública ou pôr em perigo a estrutura das instituições, *a segurança do Estado ou dos cidadãos.*”

## 6. Em 1946, novos ares

Quando o País retomou a via democrática, a *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, promulgada em 18 de setembro de 1946, atribuiu à União competência para legislar sobre a “organização, instrução, justiça e garantias das *polícias militares* e condições gerais da sua utilização pelo Governo federal nos casos de mobilização ou de guerra”. Na parte relativa às inelegibilidades, manteve a expressão *Chefes de Polícia* e acrescentou *Comandantes de Polícia*, além de *autoridades policiais*.

Cada uma das Câmaras do Congresso Nacional continuou a dispor sobre sua própria *polícia interna*. Aliás, os termos *polícias militares* e *polícia* se repetem no capítulo “Dos Direitos e das Garantias Individuais”, que assegura “aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País” a inviolabilidade do direito à “*segurança individual*”, entre outros.

Depois, menciona a *polícia* quando trata do direito de reunião, sem armas. Diz que ela só intervirá diante da necessidade de “assegurar a ordem pública” e poderá “designar o local para a reunião, contanto que, assim procedendo, não a frustre ou impossibilite.”

A Casa mantém a posição de “asilo inviolável do indivíduo”, repetindo-se as exceções anteriores. No campo criminal, as possibilidades repressivas em nada mudaram. Detenções ou prisões deveriam ser comunicadas, de pronto, ao juiz competente e relaxadas se fossem ilegais. Nos casos previstos em lei, esse magistrado processaria a autoridade coatora. Quando alguém sofresse ou se achasse ameaçado de sofrer violência ou coação, devido a ilegalidade ou abuso de poder contra a liberdade de locomoção, ser-lhe-ia concedido *habeas corpus*.

A Carta baniu a pena de morte, exceto na legislação militar em tempo de guerra com país estrangeiro, e as de caráter perpétuo. Remeteu à lei comum a faculdade de dispor “sobre o sequestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica”. E assegurou “a quem quer que seja o direito de representar, mediante petição dirigida aos Poderes Públicos, contra abusos de autoridades, e promover a responsabilidade delas.”

Finalmente, colocou as *polícias militares*, “instituídas para a segurança interna e a manutenção da ordem nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal” na posição de “forças auxiliares, reservas do Exército”. E determinou que seus integrantes, quando mobilizados “a serviço da União em tempo de guerra externa ou civil”, gozariam “das mesmas vantagens atribuídas ao pessoal do Exército.”

## 7. Avanços na Carta de 1967

A *Constituição da República Federativa do Brasil*, consequente à Revolução de 1964, reinstalou no título, em 24 de janeiro de 1967, a menção ao caráter republicano do conteúdo. Agrupou princípios que permaneciam esparsos nos textos constitucionais anteriores e institucionalizou a Polícia Federal. Inovou, assim, no campo da segurança pública. Deu-lhe mais solidez e delineou-lhe o porvir.

Entre as competências da União (art. 8º), a Carta arrolou a de

(...) organizar e manter a *polícia federal* com a finalidade de prover:

- a) os serviços de política marítima, aérea e de fronteiras;
- b) a repressão ao tráfico de entorpecentes;
- c) a apuração de infrações penais contra a segurança nacional, a ordem política e social, ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União, assim como de outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;
- d) a censura de diversões públicas.

(...)

O “*responsável pela direção geral da Polícia Federal*” ficou em pé de igualdade com as mais altas autoridades judiciárias do País, os ministros de Estado e os juízes federais em termos de foro – Tribunais Federais de Recursos – competente para julgar mandados de segurança contra seus atos, conforme se lê no art. 117.

Quanto às *polícia militares*, essa Carta atribuiu à União competência para legislar sobre sua “organização, efetivos, instrução, justiça e garantias”, além das “condições gerais de sua convocação, inclusive mobilização”. Institucionalizou-as como “forças auxiliares, reserva do Exército”, mas dedicadas exclusivamente à “manutenção da ordem e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal”. E, com vinculação ao Exército, institucionalizou os *corpos de bombeiros militares*.

A competência exclusiva do Congresso Nacional para organizar as *polícias internas* de ambas as Casas continuou intocada. Restaram incólumes, entre outros, os atributos da casa como “asilo inviolável do indivíduo”.

Nas disposições atinentes às inelegibilidades, a Carta manteve os impedimentos destinados aos *chefes de polícia, comandantes das polícias militares e autoridades policiais ou militares*, mas acrescentou (art. 146) “*o responsável pela direção geral da Polícia Federal*”.

Entre os direitos e garantias individuais, confirmou a abolição das penas de morte (exceto em caso de guerra externa), banimento ou confisco, assim como a determinação de, pela legislação comum, aplicar o perdimento de bens aos corruptos que causassem danos ao erário ou se enriquecessem ilicitamente numa função pública.

Em seguida, retomando a ênfase nos interesses da *segurança nacional*, o *Ato Institucional n° 14, de 1969*, modificou o texto parcialmente, da seguinte forma: “Não haverá pena de morte, de prisão perpétua, de banimento, ou confisco, *salvo nos casos de guerra externa psicológica adversa, ou revolucionária ou subversiva* nos termos que a lei determinar.”

Mas, a Carta obstou a instituição de tribunais de exceção, ao contrário do que acontecera no Estado Novo dos anos 30. Reafirmou as precondições para o ato de prender alguém, mantendo-o restrito ao “flagrante delito ou por ordem escrita de autoridade competente”, assim como exigindo comunicação imediata ao juiz. Caberia a este relaxar a prisão ilegal. A prestação de fiança continuou dependente da legislação infraconstitucional e a disposição seguinte determinou: “*Impõe-se a todas as autoridades o respeito à integridade física e moral do detento e do presidiário.*”

O instituto do *habeas corpus* prosseguiu ileso, assim como o direito de reunião sem armas. E a qualquer pessoa era dado usufruir o direito de representar ou peticionar aos poderes públicos “em defesa de direitos ou contra abusos de autoridade.”

## **8. Destaque para a “segurança nacional”**

Em 17 de outubro de 1969, o regime de inspiração militar, que já havia promovido substanciais alterações em 1967, produziu a *Emenda Constitucional n° 1*. Invocando as contingências do momento, enfatizou interesses decorrentes da doutrina de segurança nacional. Essa EMC é a única reconhecida historicamente como constituição autônoma.

Porque se qualificou esse texto constitucional de autoritário, ele foi alvo de abrandamento através da *Emenda Constitucional n° 11, de 1978*. Por exemplo, suprimiu-se a possibilidade de pena de morte, prisão perpétua, banimento ou confisco nos casos de *guerra psicológica adversa, revolucionária ou subversiva*, com ressalva quanto à pena capital “aplicável em caso de guerra externa.”

Entre outras coisas com implicação direta na segurança pública, a EMC n° 1 de 1969 manteve a competência privativa da União para “*organizar e manter a polícia federal*”, assim como a atribuição desta para

- a) executar os serviços de política marítima, aérea e de fronteiras;
- b) prevenir e reprimir o tráfico de entorpecentes e drogas afins;
- c) apurar infrações penais contra a segurança nacional, a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei; e
- d) prover a censura de diversões públicas.

Ainda com reflexos na *segurança*, que o art. 153 assegurou “aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País”, a Emenda reafirmou direitos anteriores quanto a inviolabilidade de domicílio, circunstâncias e formalização do ato de prender alguém, respeito à integridade física e moral do preso, concessão de *habeas corpus* e faculdade de recorrer aos poderes públicos contra abusos de autoridade ou em defesa de direito.

## 9. Afinal, a Constituição Cidadã

Foi a **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988** a que, realmente, institucionalizou o *sistema de segurança pública*. Dedicou-lhe o capítulo que inclui o art. 144. Sublimou e articulou princípios dispersos nos textos constitucionais dos 184 anos anteriores.

Tal providência não invalida, porém, o entendimento de que *segurança pública* constitui doutrina abrangente de princípios arrolados ou implícitos em outras disposições da Carta.

Aliás, já no Preâmbulo, a Constituição Cidadã certifica a *segurança* como um direito entre os “valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias”. Além do mais, a *segurança* está expressa, no art. 6.º, como um dos “*direitos sociais*”, em igualdade com a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados.

Os constituintes de 1988 codificaram *Princípios Gerais do Direito* para instituir um **Estado Democrático** devotado a lhes garantir primazia em tudo. Com tal objetivo, o capítulo onde se arrolam os *Direitos e Deveres Individuais e Coletivos* é o mais extenso dos oito textos constitucionais produzidos por nossa história.

O art. 5º chega a minúcias – algumas exageradas porque inscritas em regras gerais – para tolher implicações legais e obstar ações legislativas que intentem contornar os direitos intocáveis nele assegurados. Assim é que a Carta Magna transformou “os direitos e garantias individuais” em cláusulas cognominadas de **pétreas**, isto é, aquelas que não se pode alterar por nada, nem através de emenda parlamentar.

No dia-a-dia da segurança pública, assim como no funcionamento do Poder Judiciário, verifica-se que esses direitos e garantias têm reflexos profundos e imediatos. Norteiam desde a atuação policial até a execução das penas. Garantem o reingresso social dos ex-apanados, sem descurar da prestação de justiça às vítimas.

Se há ou não estrita e eficiente obediência a tais princípios, cabe responsabilidade a quem incumbe impô-los legalmente. Do ponto de vista constitucional, importa que foram consignados no texto, pois estavam latentes e eram respeitados ou maculados ao bel prazer da legislação comum.

O alcance de outras disposições, além das contidas no art. 144, embora capaz de influir na segurança pública, transcende o escopo do presente trabalho. Envolveria, por exemplo, analisar a impossibilidade de fiança nos delitos definidos como crimes hediondos, pelos quais respondem “os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-los, se omitirem.”

A fiança passou a ser infensa ao tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, bem como aos delitos de tortura e terrorismo. Inexiste com referência à “ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático”, que se tornou crime inafiançável e imprescritível.

A imensa maioria das inovações constitucionais de 1988 é altamente elogiável. Inclui, por exemplo, o dispositivo que considera “inadmissíveis, no processo, **as provas obtidas por meios ilícitos**”.

A par das possibilidades anteriores para alguém ser preso ou livrar-se solto, inclusive quanto a se socorrer pelo *habeas corpus*, a Carta criou a obrigatoriedade de informar o preso sobre seus direitos, “entre os quais o de permanecer calado, sendo-lhe assegurada a assistência da família e de advogado”.

Além disso, o preso passou a ter “**direito à identificação dos responsáveis** por sua prisão ou por seu interrogatório policial”. E “ninguém será levado à prisão ou nela mantido, quando a lei admitir a **liberdade provisória, com ou sem fiança**”.

Outras prescrições, porém, mereceriam reparos. Significam óbices técnicos ao trabalho policial e influem negativamente na segurança individual dos bons cidadãos. Entre elas, pontifica o impedimento à identificação criminal de pessoas civilmente já identificadas.

Quando obedecido ao pé da letra, apesar de admitir exceções previstas em lei, o texto produz impressionantes danos pessoais e inacreditáveis erros judiciários.

Por exemplo, inocentes foram condenados a cumprir pena no lugar de parentes que lhes haviam furtado documentos de identidade. Pelo mesmo motivo, ainda que registrando numa delegacia de polícia a ocorrência da perda ou roubo de sua documentação pessoal, cidadãos de bem vieram a amargar o cárcere, anos depois.

São inúmeros os casos do tipo, penderes de reparação. Tudo porque os criminosos, portadores de documentos perdidos ou surrupiados, invocam aquele preceito constitucional para impedir a tomada de impressões digitais e fotografias pela polícia. Desaparecem depois do relaxamento da prisão. E que responda pelo crime o verdadeiro dono do documento indebitamente apresentado.

## 10. O sistema de segurança pública

Diz-se que “os regimes passam, as polícias ficam”, o que não deixa de ser verdade pelo menos no caso das organizações destinadas à prevenção, repressão ou investigação criminais. Excetua-se, obviamente, as de caráter político. Mesmo estas, fenecendo os regimes aos quais serviram, podem adquirir nome e roupagem diferentes para sobreviver aos novos tempos. São inúmeros os exemplos apontados pela História.

Costuma-se realçar uma sinonímia *polícia-segurança pública*, mesmo reconhecendo o segundo termo como muito mais amplo do que o trabalho estritamente policial. Em ambos os casos, devido a precisarem cercear supostos direitos de uns para garantir os legítimos de outros, as ações policiais suprimem alguma parcela de liberdade. Podem despertar antipatia gratuita entre quem ainda não precisou de socorro.

O que dizer, então, dos que já se viram presos, mesmo quando justificadamente? Por isso, a olhos desavisados, obtusos ou criminosos, a segurança pública e seus órgãos executores parecem instrumentos de puro arbítrio. Até que, no desespero, se precise da ajuda policial.

Tal sentimento negativo, antagônico e injusto disseminou-se no Brasil principalmente nos períodos da *Polaquinha* e nos chamados *anos de chumbo*. A confusão entre *polícia criminal* e *polícia política* exacerbou-se entre os anos 60 e 70, a reboque do que sucedia em países de maior experiência política, como a França das barricadas estudantis e do *Chacal*, a Itália das Brigadas Vermelhas, o Japão do Exército Vermelho e a Alemanha da Baader-Meinhof.

Depois, paradoxalmente, os ares libertários que varriam o mundo e enfunavam as velas da Constituinte de 1988 tiveram o dom de institucionalizar a segurança pública como o mais amplo e preciso sistema do gênero já visto no solo pátrio. Dedicaram-lhe definição magistral no *caput* do art. 144, como “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos”, ao lhe outorgarem atribuições das quais parecia carecer “para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”.

O art. 144 determina o exercício da segurança pública exclusivamente através da Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares. São estas organizações, portanto, as únicas a possuir *poder de polícia*.

Embora desprovidas desse poder, exceto para a proteção de bens, serviços e instalações pertencentes aos Municípios, as guardas municipais figuram no art. 144. O § 8º atribui às prefeituras competência para constituí-las somente com tal objetivo.

A Polícia Federal (PF) ficou descrita, mediante acréscimos feitos pela **Emenda Constitucional nº 19, de 1998**, como órgão permanente instituído por lei, mantido pela União e organizado em carreira. Destina-se a

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

Deve também “prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência”. Cabe-lhe “exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras”.

Como tal competência não lhe foi atribuída com exclusividade, pode ser objeto de convênio entre a União e os Estados. Já a qualidade de *polícia judiciária da União* lhe é própria e está vedada a delegações.

O patrulhamento ostensivo das rodovias federais materializa-se por meio da Polícia Rodoviária Federal e o das ferrovias federais, através da Polícia Ferroviária Federal. Ambas, como a PF, constituem órgãos permanentes, estruturados em carreira, organizados e mantidos pela União.

*As polícias civis têm que ser dirigidas obrigatoriamente por delegados de carreira.* Ressalvada a competência da União, atuam em âmbito estadual na qualidade de *polícia judiciária*. Procedem à apuração de quaisquer infrações penais, exceto as militares.

O policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública competem à *polícias militares*. Os *corpos de bombeiros militares*, além das demais atribuições feitas pela lei, devem executar a “atividade de defesa civil”.

Tanto as polícias como os corpos de bombeiros de natureza militar prosseguem como “forças auxiliares e reserva do Exército”, mas subordinados, da mesma forma que as polícias civis, aos governadores dos respectivos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

A Carta Magna remete à lei a responsabilidade de disciplinar “a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.” Refere-se, obviamente, aos órgãos arrolados no art. 144. Todavia, como já foi dito acima, outros dispositivos constitucionais incentivam a conceituação da *segurança pública* como algo mais amplo, coerente com as considerações formuladas no presente trabalho.

Privativamente, compete à União legislar sobre “normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares”, bem como sobre “a competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais”. Entretanto, coexiste entre ela, os Estados e o Distrito Federal a capacidade de concorrer entre si na produção de leis para organizar, proporcionar garantias, estabelecer direitos e deveres das *polícias civis*.

No âmbito dessa concorrência legal, a União só pode fixar normas gerais, sem excluir a aptidão legislativa suplementar dos Estados. Mas, se inexistir lei federal sobre normas gerais, “os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.” Caso surja alguma lei federal contendo tais normas, ela “suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.”

Nos níveis federal e estadual do Poder Legislativo, compete a cada Casa – Senado, Câmara e assembleias legislativas – dispor sobre sua polícia interna, uma tradição institucional oriunda das constituições anteriores, como se viu.

Salta à vista o cuidado dos constituintes do biênio 1987-1988 em precaver seu pensamento libertário contra deturpações. Por exemplo, durante a vigência do estado de defesa, “a prisão por crime contra o Estado, determinada pelo executor da medida, será por este comunicada imediatamente ao juiz competente, que a relaxará, se não for legal, facultado ao preso requerer exame de corpo de delito à autoridade policial”.

Aquela preocupação constituinte proporcionou inusitado fortalecimento ao Ministério Público. Vê-se que o art. 129, ao tratar das “funções institucionais do Ministério Público”, enveredou pelo exercício do “*controle externo da atividade policial*”. O inciso seguinte

abarcas atribuições do MP para lhe permitir requisitar “*diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial*”.

## 11. Congresso: poder constituinte limitado

Nos termos da própria Constituição, os meios legítimos para alcançar modificações constitucionais passam pelo Congresso Nacional. Ou seja, só se pode alterá-la mediante emendas parlamentares. Mas, estas devem ser discutidas e votadas no Senado e na Câmara *de per si*, em dois turnos. Sua aprovação depende de três quintos dos votos da totalidade dos senadores e deputados, em cada um dos turnos de votação na respectiva Casa.

Dessa forma, a Carta outorgou exclusividade ao Congresso na prerrogativa de emendá-la, exceto com relação a algumas cláusulas declaradas pétreas, isto é, imutáveis senão por nova Assembleia Nacional Constituinte. Assim, fadeca ao Congresso competência para dar andamento a qualquer Proposta de Emenda à Constituição (PEC) contrária a alguma daquelas cláusulas, enumeradas no art. 60, § 4º.

A vedação alcança toda PEC “*tendente a abolir*” a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; e **os direitos e garantias individuais**. Propostas nesse sentido não podem ser “*objeto de deliberação*”.

## 12. A pretendida unificação policial

Passados 20 anos da promulgação da Constituição Cidadã, há quem ache excessivo o número de órgãos policiais arrolados no art. 144. Prega-se unificação das polícias civis e militares, apesar de obedecerem a comando único na maioria dos Estados, desde tempos anteriores a 1988. São Paulo é um exemplo. Subordina ambas ao Secretário da Segurança Pública.

Por ignorância ou má-fé, defensores da unificação apontam os Estados Unidos da América como paradigma dos países que teriam condensado a segurança pública em um reduzido número de forças para obter maior eficiência e economizar recursos. Na verdade, os EUA dividem o **poder de polícia** entre mais de trinta modelos de corporações, cada qual com atribuição específica em nível federal, estadual, municipal ou de condado.

Numa entrevista à revista Veja (edição nº 1929, de 2/11/2005), o diretor do FBI, Robert Mueller, enfatizou o fato de existirem “dezessete mil entidades de natureza policial” em seu país.

No âmbito federal, além dos Marshals (a polícia estadunidense mais antiga), da DEA e do FBI, funcionam a Polícia do Tesouro (os chamados *G-Mans*), o Serviço Secreto (cuida da

segurança de dignitários e combate crimes federais como a falsificação de moeda) e a ATF (reprime principalmente o tráfico de armas de fogo), além de outras organizações. E elas nem possuem comando único. Uma subordina-se ao Secretário de Justiça, outra ao Secretário do Tesouro e assim por diante.

Nas metrópoles estadunidenses, as polícias locais equivalem a nossas guardas municipais, mas com poder parecido ao que, no Brasil, se confere às polícias civis e militares. São subordinadas aos prefeitos.

As polícias estaduais, dependentes dos governadores, têm o mesmo poder, mas atuam quando o delito extrapola as divisas de um município ou acontece fora dos limites de um condado ou metrópole, sem adquirir características de crime federal. Podem ser chamadas a auxiliar as polícias municipais e metropolitanas. Possuem órgãos de investigação criminal com a sigla SBI, assemelhados ao FBI, porém, com jurisdição restrita ao território do Estado.

Por sua vez, nos condados, que podem ser comparados às nossas comarcas, o povo elege os “*Sheriffs*”. Estes nomeiam e comandam delegados e auxiliares com jurisdição sobre um ou mais municípios e cidades.

Além disso, é comum o estabelecimento de *forças-tarefas* entre aquelas organizações em qualquer nível, com objetivos específicos.

Enfim, os norte-americanos preferem manter uma estrutura policial incomparavelmente mais diversificada e complexa que a nossa. Porque veneram os direitos individuais e a liberdade, conferem mais atenção aos perigos inerentes ao corporativismo.

### **13. Eficiência mediante capacitação e salários**

Melhor seria, objetivando maior eficiência policial no Brasil, concentrar esforços na capacitação do profissional de polícia, através de treinamento e reciclagem. Dever-se-ia dedicar especial atenção aos níveis salariais, muito aquém de uma remuneração condigna por um trabalho altamente especializado e indissociável do permanente risco de vida.

Precisamos, isto sim, depurar e fortalecer o *poder de polícia*, com descortino e firmeza, mediante combate sistemático e inclemente à corrupção. Paralelamente, devemos elidir disputas entre setores do Estado que queiram usurpar *autoridade* em matéria de segurança pública, atributo legal, exclusivo e tradicional dos *delegados de carreira*, únicos diretores de polícia em termos constitucionais.

A maior parte daquelas ações, como as de caráter salarial, depende dos governos estaduais. Todavia, algo pode e deve ser feito na esfera federal. O Senado da República tem atuado nesse sentido. Eu mesmo, por exemplo, apresentei um projeto de lei complementar,

destinado a regulamentar a aposentadoria da mulher servidora policial. Recebeu o número PLS 149/2001-Complementar. Altera a ementa e o art. 1º da Lei Complementar nº 51, de 20 de dezembro de 1985, que, por sua vez, regulamenta o art. 103 da Constituição Federal.

Meu projeto foi aprovado pelo Senado e tramita na Câmara. Transformado em lei, permitirá às servidoras aposentarem-se após 25 anos de contribuição, desde que exerçam cargos estritamente policiais durante, pelo menos, 15 anos. Quanto aos homens, a exigência continuará em 30 anos de contribuição e 20 de trabalho policial.

Defrontamo-nos, além do mais, com a necessidade de resgatar o *princípio da autoridade*, um dos mais importantes alicerces do Estado Democrático de Direito. Se este ruísse, arrastaria consigo o edifício da liberdade. Em sua preservação, laboram os *delegados de polícia* com grande parcela de responsabilidade.

Para que os delegados possam exercer autoridade tranquilamente, dentro da lei, mas sem timidez, apresentei ao Senado três propostas de Emenda à Constituição, que receberam os números **26/1998**, **28/1999** e **18/2004**. As duas primeiras destinam-se a garantir constitucionalmente o *regime dos delegados de polícia de carreira*. A outra PEC acrescenta parágrafo ao art. 144 para lhes estender a garantia da *inamovibilidade*.

#### **14. No referendo, um pedido de socorro**

É imensa a insatisfação popular com a insegurança e a injustiça. Tornou-se mais patente no referendo nacional sobre a proibição do comércio de armas e munições, realizado em 23 de outubro de 2005. Foi a maior consulta do gênero no mundo.

Apesar do esforço feito por ONGs internacionais, organismos da ONU e do mais poderoso grupo da mídia brasileira, com amplo apoio governamental e parlamentar, os eleitores de todos os Estados recusaram a proibição. Tomaram-na por disfarce do imobilismo oficial diante da insegurança generalizada.

Foram quase 64% de “**não**”. Valem por um pedido de socorro e um *basta!* de milhões de brasileiros à impunidade. Devem ser interpretados como repúdio a uma proibição que inviabilizaria a legítima defesa. Desarmaria apenas cidadãos de bem e garantiria aos delinquentes a certeza de poder agir à vontade, sem se preocupar com nenhuma reação das vítimas.

#### **15. Ajuda das guardas municipais**

O panorama de insegurança instalou-se muito antes daquele referendo. Tanto que, em 24 de novembro de 1999, no intuito de robustecer a segurança pública, apresentei a PEC nº 87/99, que modifica o § 8º do art. 144 da Constituição. Objetiva permitir ao sistema

socorrer-se das *guardas municipais* (GMs). Amplia-lhes a atribuição para admitir seu emprego na “proteção *das populações*, bens, serviços e instalações dos municípios”, nos moldes que a lei venha a determinar e mediante convênios com os respectivos Estados.

Legislação infraconstitucional deverá contemplar a formação dos guardas com treinamento pelas academias de polícia ou por órgãos municipais criados especificamente com tal finalidade, sob supervisão das autoridades do Estado. Aliás, na prática, a *proteção das populações* pelas guardas é fato consumado em municípios desprovidos de estrutura policial à altura de suas reais necessidades. Muitas GMs atuam eficientemente em apoio às autoridades, como já demonstraram em inúmeros acontecimentos, a exemplo dos sequestros da filha do empresário Sílvio Santos e do publicitário Washington Olivetto.

Diversas causas geraram aquela PEC, a começar pelas boas lembranças da antiga Guarda Civil, organização exemplar do sistema de segurança no Estado de São Paulo. Nos anos 60, foi incorporada à Força Pública paulista para dar origem à Polícia Militar, por exigência das constituições surgidas no período 1967-1969.

Como já existem constitucionalmente e provaram na prática o próprio valor, as guardas municipais constituem ponderável força organizada, que o poder público deve utilizar em auxílio às polícias estaduais.

No Rio de Janeiro, a escalada de criminalidade violenta levou ao emprego do Exército no policiamento, com funestas consequências. Isto porque as Forças Armadas são preparadas para a guerra, não para os serviços policiais. Com igual propósito, dispêndio de substanciais recursos e resultados sofríveis, tem-se aplicado a Força Nacional de Segurança Pública. Afigura-se, assim, mais inteligente a utilização das GMs, principalmente no policiamento comunitário, uma atividade preventiva fundamental.

A PEC foi aprovada por unanimidade no Plenário do Senado Federal em 24/4/2002. Seguiu para a Câmara dos Deputados e lá começou a tramitar em 2/5/2002 sob o nº 534/02. Após incontáveis marchas e contramarchas, a Comissão Especial de deputados, designada pela Mesa da Câmara exclusivamente para analisar a proposta, resolveu acolher o parecer favorável do relator, Deputado Arnaldo Faria de Sá, em 26/10/2005. De lá para cá, a tramitação empacou.

A outorga do *poder de polícia* simplesmente levaria as guardas municipais a atuar com mais segurança e eficiência, por exemplo, na revista de suspeitos e coisas do gênero. Isto já ocorre, mas de maneira irregular. Em certos casos, pode configurar crimes, entre eles o de constrangimento ilegal.

Além disso, o apoio das GMs aos policiais civis e militares constitui uma via de mão dupla em benefício dos executores do policiamento, numa época em que os bandidos chegam ao absurdo de atacar viaturas e instalações policiais, como aconteceu em São Paulo, Rio de Janeiro e outras cidades. Por consequência, mais criminosos serão retirados das ruas. E os índices de violência cairão desde que se adotem medidas paralelas. Entre estas, salienta-se a construção de presídios em quantidade e qualidade condizentes com as necessidades do País, além de coerente e eficiente cumprimento das penas.

## **16. Considerações finais**

Como vimos, a expressão *segurança pública*, além de abranger o conjunto de instituições executivas enunciadas no art. 144, rotula um sistema que permeia os três ramos da República. Depende do Poder Legislativo, para poder apoiar-se em legislação atualizada e eficaz; do Poder Executivo, para obter os recursos necessários e alcançar eficácia na imposição da lei; e do Poder Judiciário, para combalir o crime e precaver a sociedade contra a contumácia delituosa dos infratores, apartá-los do convívio social, puni-los dentro dos limites legais e fazê-los reparar os danos materiais e morais infligidos às vítimas. Isto tudo de maneira a configurar um conjunto de ações harmônicas e condizentes com o ato de produzir segurança, enquanto se presta justiça.

Assim, não basta observarmos o que dispõe o art. 144 da Constituição Cidadã. A segurança individual e coletiva possui liames que transcendem a letra desse dispositivo. Em decorrência, pode-se detectar alguns óbices para alcançá-la. Permanecem latentes no texto constitucional.

Mas, em compensação, há inúmeras disposições que vieram fortalecer a segurança pública sobremaneira, principalmente quando seus executores miram o crime organizado. Significam, por exemplo, golpe fatal em associações criminosas para o narcotráfico, que só fenecem quando se lhes tolhe a capacidade de produzir drogas ilícitas e movimentar quantias fabulosas.

Sob tal aspecto, a Carta de 1988 permitiu o ataque direto à lavagem do dinheiro sujo e determinou a expropriação de bens e valores obtidos mediante o nefando narcotráfico. Vemos que o art. 243 inovou ao prescrever taxativamente:

As glebas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas serão imediatamente expropriadas e especificamente destinadas ao assentamento de colonos, para o cultivo de produtos alimentícios e medicamentosos, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei.”

O parágrafo único desse artigo complementa:

Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins será confiscado e reverterá em benefício de instituições e pessoal especializados no tratamento e recuperação de viciados e no aparelhamento e custeio de atividades de fiscalização, controle, prevenção e repressão do crime de tráfico dessas substâncias.

Como se viu acima, a Constituição *só proíbe* as iniciativas parlamentares “*tendentes a abolir*” (isto é, **suprimir**) direitos e garantias individuais. Verifica-se, porém, que o curso de qualquer PEC destinada a aperfeiçoar algum inciso do art. 5º é sobrestado. O mesmo ocorre com projetos de lei que se possa avaliar como ofensivos, mesmo remotamente, a qualquer princípio exposto nesse artigo. E isto resulta em analogias perigosas, como a que coíbe a soma das penas autônomas para cumprimento do total. Entende-se que esse somatório poderia significar cumprimento de uma pena de caráter perpétuo.

Em que pese a boa intenção dos constituintes, a expressão “de caráter perpétuo” afigura-se abrangente em demasia. Sua interpretação canhestra, além de carrear o ranço da impunidade, resultou em poderoso incentivo aos crimes mais violentos, danosos e perigosos.

Conforme o Código Penal, os sentenciados a mais de três décadas de prisão – às vezes, séculos – sabem que, na pior das hipóteses, cumprirão o máximo de 30 anos. Isto significa que tanto se lhes faz cometer um, como dezenas de latrocínios, estupros seguidos de morte, sequestros e homicídios qualificados. A partir do primeiro delito suficiente para apenar o criminoso contumaz com 30 anos, os seguintes em nada o intimidam. A sociedade e a segurança pública arcam com as trágicas consequências.

Dispus-me a minorar esse panorama angustiante. Propus projeto de lei para modificar o Código Penal e determinar o cumprimento do somatório das penas. Limitei-o ao teto de 48 anos, precisamente para evitar equiparação à prisão perpétua. Mas, até agora, a ideia esbarrou em todas as dificuldades imagináveis, embora a expectativa de vida dos brasileiros seja muito maior, hoje, do que a existente em 1940, quando o Código Penal instituiu o teto de 30 anos.

Encontramos ainda, entre outros estímulos ao banditismo desenfreado, a nebulosa progressão no cumprimento das penas. Sua imposição constitucional sem peias permite até aos piores facínoras – autores de crimes hediondos – recuperarem a liberdade rapidamente, com alarmantes efeitos na segurança pública.

Devido ao indistinto direito à progressão, o Supremo Tribunal Federal (STF) tornou inócuo o esforço parlamentar que produzira a Lei dos Crimes Hediondos (Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990) em decorrência do clamor generalizado e à vista do inciso XLIII do art. 5º da Constituição.

Entretanto, de qualquer forma, a atual Carta Magna representa o maior avanço já visto em solo brasileiro no sentido de assegurar a liberdade e, ao mesmo tempo, garantir aos

cidadãos a defesa da vida e do patrimônio através de um sistema de segurança pública à altura do Estado Democrático de Direito. É, sem dúvida, no contexto constitucional analisado acima, a Lei Fundamental e Suprema que mais encarnou os princípios contidos no manifesto da Revolução Francesa e na Declaração Universal dos Direitos Humanos. Por isso, com justiça, merece ostentar *ad aeternum* o epíteto de Constituição Cidadã que lhe deram.