

A participação do Ministério Público e do cidadão na política de segurança pública^(*)

Valter Foletto Santin
Promotor de Justiça – SP

1. Introdução

A segurança pública bem prestada dá ao povo a gostosa sensação de bem-estar e de plena liberdade de ir e vir. Por outro lado, na hipótese de ineficiência dos mecanismos públicos de segurança pública o cidadão sente-se pressionado, atemorizado e desencorajado até mesmo a sair de casa.

Atualmente, a segurança pública é considerada pela população como um dos serviços estatais mais importantes e essenciais, provavelmente pela sensação de insegurança decorrente da crescente criminalidade nas cidades grandes, influenciando diretamente no sentimento de liberdade dos cidadãos. Todos sentem-se inseguros e surge a necessidade de verificação da possibilidade de participação popular e do Ministério Público na formulação ou alteração da política de segurança pública do Executivo, com objetivo de buscar a melhoria da situação caótica de insegurança pública.

2. Justificativa

A segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, destinada à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (art. 144, *caput*, da Constituição Federal).

A prevenção dos crimes exige uma política de segurança pública, meio pelo qual o Estado estabelece as regras, sistemas, programas, ações e mecanismos para a proteção da saúde, vida e patrimônio das pessoas e controle da criminalidade, preventiva ou repressivamente, com a utilização das polícias. A política de segurança pública pode ser rígida ou flexível, dependendo da linha governamental.

Tradicionalmente, o Executivo estabelece a política de segurança pública e os órgãos policiais são encarregados da sua aplicação e da prestação dos serviços correspondentes. A fixação da política de segurança pública é

(*) Iese apresentada e aprovada no 13º Congresso Nacional do Ministério Público de 26 a 29 de outubro de 1999 em Curitiba – PR.

delineada pela Secretaria da Segurança Pública, que normalmente não proporciona condições favoráveis para a participação popular, da sociedade civil e do Ministério Público. Os métodos de fixação não são divulgados amplamente e nem os termos em que estabelecida a política de segurança pública, comprometendo a transparência dos atos públicos. Na prática, os detalhes da política de segurança pública são desconhecidos e pouco acessíveis à população e até mesmo ao Ministério Público, encarregado do exercício da ação penal.

No país inteiro, o clima de insegurança nas cidades grandes coloca em destaque a segurança pública, proporcionando campo fértil para a discussão dos mecanismos públicos e principalmente sobre a eficiência e adequação das atividades públicas de prevenção de crimes.

A insegurança é elevada, situação que gerou espaço para a sua qualificação como “ampla, geral e irrestrita”,⁽¹⁾ em função dos crescentes índices de criminalidade,⁽²⁾ vitimização⁽³⁾ e sensação de insegurança nas cidades grandes.⁽⁴⁾ A população fica cada dia mais insegura porque sofre os efeitos diretos dos crimes,⁽⁵⁾ a criminalidade atinge a própria polícia, pelo aumento de mortes de policiais⁽⁶⁾ e invasões de delegacias e agressões contra policiais,⁽⁷⁾ além dos aumentos de 400% das acusações de roubo, extorsão, tráfico de entorpecentes e homicídio contra policiais nos últimos 5 anos.⁽⁸⁾

- (1) José Nêumane, ao criticar a insegurança reinante em São Paulo (“O benefício da ignorância”, “O Estado de S. Paulo” pág. A2, 18.8.1999).
- (2) Em São Paulo no primeiro semestre de 1999, os roubos seguidos de morte cresceram 41,7% em comparação com o ano anterior. Houve 343 vítimas de latrocínio. Foram praticados 109.000 roubos, 23% a mais que no ano anterior. Os furtos aumentaram 21%; os homicídios, 6%; extorsões mediante seqüestro cresceram 1.540% (“Os planos e os crimes”, “O Estado de S. Paulo” ed. de 9.8.1999, pág. A-3).
- (3) Segundo pesquisa da NetEstado 78% das pessoas foram vítimas de crime em São Paulo (Rodrigo Fiume, 78% foram vítimas de crimes, revela enquete, pág. H12). Sobre o assunto vide “Violência, a cidade com medo”, Caderno Especial (H), “O Estado de S. Paulo” 25.4.1999.
- (4) O clima de insegurança da população paulistana é rotineiramente mostrado pelos meios de comunicação inclusive publicando “manual de sobrevivência na cidade”. Sobre o assunto vide “Violência, a cidade com medo”, matéria referida. As ondas de crime afetam principalmente as grandes cidades brasileiras (Rio de Janeiro, Salvador, Brasília, Belo Horizonte, Curitiba e Porto Alegre), segundo panorama nacional (Eliane Azevedo, Biaggio Talento, Sandra Sato, Evaldo Magalhães, Evandro Fadel e Ayrton Centeno, pág. H11, matéria jornalística referida), com notícia favorável apenas em Porto Alegre, que teria “índices estáveis há cinco anos”, com queda de alguns crimes violentos, como homicídios em 1998, e aumento em delitos leves (Ayrton Centeno, “Porto Alegre tem índices estáveis há cinco anos”, pág. H11).
- (5) 73% não se sentem seguros em nenhuma região de São Paulo (Roberto Fiume, matéria referida).
- (6) “Os planos e os crimes”, matéria referida.
- (7) NÊUMANNE, José. Matéria referida.
- (8) SECCO, Alexandre. “A polícia bandida”, “Veja”, ed. 1.609, ano 32, nº 31, 4.8.1999, págs. 84/99.

A ineficiência do sistema de prevenção pública da criminalidade é visível, pelo crescimento dos índices de crimes e da sensação de insegurança. A diminuição da eficiência tem inúmeras causas sociais e pelo grau de atuação estatal, mas seguramente tem relação com o insuficiente número de homens no policiamento preventivo,⁽⁹⁾ da incapacidade de combate adequado do crime,⁽¹⁰⁾ do sentimento de impunidade e omissão do Estado no controle da violência.⁽¹¹⁾ O aumento da violência também decorreria do conflito social.⁽¹²⁾

O Executivo não apresenta estratégia e tática de combate adequadas. O Estado encontra-se distante da realidade e alheio aos anseios populares, pouco fazendo de efetivo para mudar a situação e cumprir a sua função de prevenir o crime.⁽¹³⁾ O Estado age burocraticamente, utilizando-se de métodos arcaicos e insuficientes para a adequada prevenção de crimes e controle da criminalidade.

A cobrança popular é grande para a diminuição dos elevados índices de criminalidade, que estão afetando diretamente o *modus vivendi* das pessoas, pelo aumento dos riscos de vitimização, que afeta desde a tranquilidade do reduto do lar até a livre circulação na rua, obrigando o cidadão a preocupar-se com o horário de chegada e saída de casa, trajeto e local de frequência, para evitar ser vítima de roubo, furto, homicídio ou outro crime grave.

A criminalidade não é estática, fato que pressupõe uma necessidade de dinamismo na fixação e alteração da política de segurança pública para a efetiva prevenção e combate das práticas delituosas.

É visível que o Executivo sinaliza a pretensão de exclusividade na elaboração da política de segurança pública e medidas de prevenção, sem abrir espaço adequado para o povo e outros entes estatais. Os candidatos a

(9) Em São Paulo, a cada turno, a cidade é patrulhada por 4 mil homens, embora existam 27 mil policiais para esse serviço ("Os planos e os crimes"). Em Pernambuco, o aumento do efetivo policial nas ruas e novos veículos para a segurança pública teriam relação com a redução dos índices de assassinatos no Estado, segundo a diretora da Secretaria da Defesa Social de Pernambuco, Maria Gorete Queiroz (Fábio Guibu. Impunidade estimula crimes em PE, diz ONG, "Folha de S. Paulo" caderno São Paulo, 15 8 1999, pág. 3-1).

(10) José Nêumanne citado. Ele entende que "não se mede a eficiência de uma polícia pelo aumento do número de criminosos presos, mas pela redução do número de crimes cometidos" ("O benefício da ignorância" citada).

(11) A impunidade e a omissão do Estado seriam os principais fatores de estímulo ao crime no Grande Recife, segundo aponta o GAIOP (Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares) (Fábio Guibu, matéria referida).

(12) Gilberto Dupas relaciona o aumento da violência e o descontrole da criminalidade urbana ao conflito social, pela pressão dos excluídos (desempregados pobres, crianças de rua, jovens carentes ou infratores) sobre os incluídos. ("O Estado diante da violência", "Folha de S. Paulo", págs. 1-3, 18 8 1999).

(13) Nêumanne salienta que os índices de violência aumentam porque o "crime recompensa", sendo uma "atividade econômica fácil, rentável e de baixo risco".

governantes costumam expor a linha de segurança pública, indicando alguns pontos da formação da política de segurança pública. Alguns apregoam o "combate à criminalidade, com a preservação dos direitos humanos". Há alguns governos menos democráticos que pensam que a participação popular na política de segurança pública seria apenas na escolha do candidato, pelo voto nas eleições...

Estranhamente, o Estado não procura estimular⁽¹⁴⁾ e facilitar a participação de outros órgãos estatais e da população.⁽¹⁵⁾ O Estado, por meio das polícias, tem a obrigação de prestar o serviço, mas o cidadão tem o direito de colaborar e participar da segurança pública, mesmo porque o resgate da cidadania, com a sociedade decidindo prioridades e envolvendo-se crescentemente na operação dos programas públicos, poderia "reduzir a exclusão e a violência que a todos ameaça".⁽¹⁶⁾ O Ministério Público também tem direito de fiscalizar e exigir a regularidade e melhoria dos serviços de prevenção e controle da criminalidade.

É seguro que a opção eleitoral por um ou outro candidato não esgota a possibilidade de participação popular. O povo tem direito a participar da formulação ou alteração da política de segurança pública, porque a própria Constituição Federal inculpiu que a segurança pública é dever do Estado, mas também "direito e responsabilidade de todos" (art. 144, *caput*), sinal de que o direito à segurança e a responsabilidade dos cidadãos importa em participação ampla na segurança pública. Não é aceitável a fixação da responsabilidade de todos sem o conseqüente direito de participação do povo. O envolvimento popular no assunto é exercício de cidadania e democracia.

A atuação popular pode ser por meio de propostas individuais, de entidades da sociedade civil, presença em audiências públicas e debates sobre o assunto.

Essencial a participação do Ministério Público na fixação da política de segurança pública, com a apresentação de propostas e sugestões, tomando parte das discussões dos planos, metas e estratégias, tendo em vista que a sociedade exige que o seu órgão de acusação participe dessas ações, atualmente restritas ao Executivo, que não tem se desincumbido adequadamente do trabalho

(14) Dupas recomenda que o Estado institucionalize "rituais de rebelião", para controlar os conflitos e legitimar a ordem social.

(15) Dupas entende que o Estado deve também incentivar formas de associação, para o exercício de uma política democrática ativa e geradora de instrumentos de "equilíbrio de poder" e "solidariedade local", passando pelo crescimento econômico com melhor distribuição de renda e ampliação e eficiência das políticas sociais.

(16) Dupas.

de planejamento e execução das medidas necessárias, para a prevenção e repressão ao crime⁽¹⁷⁾

O Ministério Público exerce privativamente a ação penal pública (art. 129, I, Carta Magna). A abordagem da ação penal pública e a participação do Ministério Público deve ser vista de modo amplo e abarcar todos os assuntos ligados ao crime, começando pela prevenção, política de segurança pública, conhecimento imediato da ocorrência, participação e interferência no trabalho de investigação criminal, movimentação privativa da máquina judiciária penal, atuação na instrução judicial e na efetiva realização da prestação jurisdicional, terminando pela execução da pena, preservação dos direitos humanos nas diversas fases da influência do crime na sociedade e dos seus reflexos nos envolvidos, inclusive a reparação dos danos provocados pelos crimes, com o objetivo de melhor proteger a vítima⁽¹⁸⁾

São claras as possibilidades de interferência do Ministério Público no assunto, seja administrativamente, por contatos entre órgãos ou pelo inquérito civil, ou judicialmente, por meio de ação civil pública, em virtude da quantidade e qualidade dos serviços de segurança pública relacionarem-se a assuntos de evidente interesse coletivo ou difuso (art. 129, III, Carta Magna). A segurança é direito social (art. 6º), incluído no rol dos "interesses sociais" defendidos pelo Ministério Público (art. 127, *caput*). Inegavelmente, a segurança pública é qualificada como direito coletivo ou difuso, dizendo respeito a interesses transindividuais, de natureza indivisível, relacionado a número determinável ou indeterminável de pessoas, a justificar a intervenção do Ministério Público⁽¹⁹⁾. A preservação da incolumidade das pessoas também é direito indisponível.

O Executivo deve aceitar a intervenção do Ministério Público nessa importante área, sob pena de movimentação da jurisdição para apreciação de ameaça ou lesão a direito (art. 5º, XXXV, CF).

O Ministério Público, defensor da sociedade e dos direitos coletivos e difusos, não pode permanecer distante da problemática, devendo intervir no problema, seja em cooperação com o Executivo ou por meio da ação civil pública, se a sua interferência não for admitida ou facilitada pelo Executivo.

A participação na fixação da política de segurança pública deve fazer parte da política institucional do Ministério Público, devendo o órgão de

(17) SANTIIN, Valter Foletto. 'Legitimidade do Ministério Público no processo penal' (www.apmp.com.br; departamento de estudos institucionais; artigos); "O Ministério Público na investigação criminal" dissertação de mestrado, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 1999, cap. XIII seção V.

(18) SANTIIN. "O Ministério Público na investigação criminal" citada.

(19) Sobre a participação do Ministério Público na prevenção de crimes e política de segurança pública vide Santin. "O Ministério Público na investigação criminal"

acusação ser ouvido pelo Executivo e cobrar providências e medidas efetivas para diminuir a criminalidade e proporcionar maior segurança à população, mesmo porque há previsão legal permitindo à instituição no mínimo sugerir ao Poder competente a adoção de medidas destinadas à prevenção e controle da criminalidade (art. 6º, XVIII, letra "b", da Lei Complementar Federal nº 75/93, art. 26, VII, da Lei nº 8.625/93, e art. 104, VI, da Lei Complementar Estadual de São Paulo nº 734), sendo evidente que os órgãos públicos devem unir as forças, para o efetivo combate à criminalidade.⁽²⁰⁾

São conhecidos nas cidades os "pontos negros" do trânsito, que por falta de sinalização ou melhoria do sistema provocam constantes acidentes de trânsito, sem que seja tomada pelo Executivo providência adequada para a reparação da falha e prevenção de eventos semelhantes. O povo sente os efeitos dos "pontos negros" da criminalidade contra o patrimônio e a vida. Em locais determinados, todos os dias ocorrem roubos, furtos, homicídios e crimes graves, em situações semelhantes, e a polícia não efetua eficientemente o trabalho de prevenção,⁽²¹⁾ permitindo a prática de novos crimes.

Deve ser indagado: Em tais locais há policiamento ostensivo e adequado para prevenir o crime? Há medidas eficientes para a prevenção? Desarmamento? Prisões em flagrantes suficientes?

Inegável que o Executivo, através da polícia, tem o poder discricionário de promover as medidas de prevenção do crime. Mas qual o limite suportável de omissão e ineficiência⁽²²⁾ dos serviços? A eficiência, a regularidade, a adequação dos serviços de prevenção podem ser questionados e julgados administrativa e judicialmente, a despeito das conhecidas restrições de apreciação do ato administrativo discricionário.

Inconstitucional a fixação de política de segurança pública pelo Executivo sem uma discussão ampla com os cidadãos, o Ministério Público, legítimo representante da sociedade, e outras entidades da sociedade civil, tendo

(20) SANTIIN. "A legitimidade do Ministério Público no processo penal"

(21) Na Capital de São Paulo, de conhecimento notório podem ser citados os furtos e roubos na Praça da Sé nos cruzamentos da Av. Consolação com a Rua Henrique Schaumann, Avenidas 9 de Julho com Cidade Jardim, Avenidas Faria Lima e Rebouças; tráfico de entorpecentes na "Cracolândia" (Bairro da Luz); homicídios no Jardim Ângela. Também sobre o assunto vide matéria jornalística que indicou os locais (cruzamentos e trechos nas rodovias) mais perigosos da Capital ("Violência, a cidade com medo" pág. H7, Caderno Especial, "O Estado de São Paulo" 25/4/1999).

(22) A eficiência é atualmente um dos princípios norteadores da administração pública, segundo o art. 37, *caput*, da CF, passou a ter a seguinte redação: "Artigo 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também ao seguinte: "

em vista o direito e a responsabilidade de todos para o cumprimento dos serviços de segurança fornecidos pelos entes públicos, conforme registrado pelo constituinte de 1988 (art. 144, *caput*).

A referida norma constitucional é programática ("A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio"), classificada como de "eficácia limitada declaratória de princípios institutivos ou organizativos e declaratória de princípios programáticos" (José Afonso da Silva), que dependem de lei orgânica ou complementar para a sua aplicação, porém com eficácia ab-rogante da legislação precedente incompatível ou como diz Geraldo Ataliba "paralisante da eficácia dessas leis, sem ab-rogá-las"⁽²³⁾

Assim, mesmo sem a normatização da participação popular na segurança pública, é inconstitucional toda e qualquer norma ou ato administrativo que fixe ou altere a política de segurança pública sem ouvir o povo e os representantes da sociedade civil

Pela experiência de promotor de justiça verifica-se que a polícia não é arredia à participação do Ministério Público na prevenção de crimes. Ao contrário, percebe-se um imediato estímulo e interesse em resolver os problemas mais gritantes quando impulsionada e cobrada pelo Ministério Público e a sociedade. Essa situação foi percebida no caso de crimes da Favela da Vila Prudente, em São Paulo⁽²⁴⁾

A participação do Ministério Público no processo de prevenção do crime é acentuada em outros países. Em Portugal, o Ministério Público tem a incumbência de "promover e realizar ações de prevenção criminal" (art. 3º, nº 1, "I", da Lei nº 60/98, Nova Lei Orgânica do Ministério Público), sem prejuízo do trabalho policial. No México, a Procuradoria-Geral da República como órgão essencial do Sistema Federal de Justiça e representante dos indivíduos, da

(23) SILVA, José Afonso da. "Aplicabilidade das normas constitucionais", Revista dos Tribunais, São Paulo, 1968, págs. 45/48; ATALIBA, Geraldo, "Lei Complementar na Constituição". Revista dos Tribunais, São Paulo, 1971, pág. 20; DINIZ, Maria Helena. "Norma constitucional e seus efeitos". Saraiva São Paulo 1989, pág. 94

(24) Em julho de 1996, cidadãos (Cláudia N. de Oliveira e outros) da Vila Prudente representaram à Promotoria de Justiça Criminal do Foro Regional da Vila Prudente, para providências com relação aos elevados números de crimes nas imediações da Favela da Vila Prudente (Protocolado PJCRIMVP 01/96). A Promotoria (sou um dos integrantes) contactou as polícias civil e militar, obtendo dados das ocorrências. Estimulada pelo interesse do Ministério Público, a polícia militar realizou uma reunião pública no Conseg da Mooca para expor o seu trabalho e as dificuldades operacionais. Também intensificou os trabalhos de policiamento no local e os delitos teriam diminuído segundo informado pelo comandante da área, em documentos oficiais. A experiência foi proveitosa e surtiu bons resultados, demonstrando o comandante da área interesse pela aproximação e respondendo positivamente ao trabalho ministerial.

sociedade e do Estado, participa das ações de prevenção de delito, para garantir a segurança pública (art. 2º, VII, e art. 10, da Lei Orgânica do Ministério Público). No Peru, o Ministério Público tem a função de velar pela prevenção do delito (art. 1º, da Lei Orgânica do Ministério Público, Decreto Legislativo nº 052).

A participação popular na fixação e alteração da política criminal deve ser adequada, intervindo em todos os pontos que não sejam sigilosos nem que venham prejudicar a execução da prevenção de crimes.

O Ministério Público pode participar ampla e irrestritamente da política de segurança pública, desde a sua fixação e alterações até a fiscalização, acompanhamento da execução e exigência da sua aplicação pelos organismos estatais, administrativa ou judicialmente.

O Executivo deve estimular e facilitar a participação da sociedade, promovendo campanhas e audiências públicas, em períodos regulares, no mínimo anualmente, com a presença de cidadãos, especialistas em segurança pública, representantes de entidades da sociedade civil e do Ministério Público, para a apresentação das propostas governamentais, captação de sugestões populares e dos entes interessados, discussão e definição da política de segurança pública e suas alterações, prestando contas do período anterior.

3. Conclusões

Tendo em vista tais fatos, concluo:

1) Todas as pessoas têm direito constitucional à participação no processo de fixação e alteração da política de segurança pública do Estado.

2) A participação popular pode ser por meio de propostas individuais ou por entidades da sociedade civil.

3) O Ministério Público pode participar da fixação e alterações da política de segurança pública do Estado, na qualidade de defensor da sociedade e dos direitos individuais indisponíveis, sociais, coletivos e difusos.

4) A participação do Ministério Público pode ser por meio de audiências públicas, contatos e gestões administrativas junto ao Executivo ou pela utilização do inquérito civil e da ação civil pública.

5) A participação popular na fixação e alteração da política criminal deve ser adequada, podendo intervir o povo em todos os pontos que não sejam sigilosos nem que venham prejudicar a execução da prevenção de crimes.

6) O Ministério Público pode participar ampla e irrestritamente da política de segurança pública, desde a sua formulação, fixação e alterações até a fiscalização, acompanhamento da execução e exigência da sua aplicação pelos organismos estatais, administrativa ou judicialmente.

7) O Executivo deve estimular e facilitar a participação da sociedade, promovendo campanhas e audiências públicas, periodicamente, no mínimo anualmente, com a presença de cidadãos, especialistas em segurança pública, representantes de entidades da sociedade civil e do Ministério Público, para a apresentação das propostas governamentais, captação de sugestões populares e dos entes interessados, discussão e definição da política de segurança pública e suas alterações, prestando contas do período anterior