

Disque-Denúncia. Razoabilidade. Viabilidade jurídica da Administração Pública proceder à apuração de irregularidades porventura praticadas (inclusive) por policiais militares, através de tal procedimento administrativo, tendo o dever somente de agir com a máxima cautela, para que ao final não seja vilipendiada a honorabilidade do servidor público ora denunciado (que ao fim do processado se revelar inocente), medida que de resto mostra-se plenamente compatível com a ordem jurídica vigente, conforme de direito.

Trata o presente de solicitação do Ilmo. Chefe de Gabinete do Comando Geral da Polícia Militar, Coronel PM João Carlos Rodrigues Ferreira, atendendo à determinação do Ilmo. Corregedor-Geral daquela Corporação, Coronel PM Romeu Corrêa de Oliveira, através da qual reclama o pronunciamento da PROCURADORIA GERAL DO ESTADO, na qualidade de Órgão Central do Sistema Jurídico Estadual, para esclarecer **'se a Corporação estaria agindo corretamente ao apurar o disque-denúncia (D.D.) contra Policiais Militares, sem a identificação do denunciante'**.

Preliminarmente, convém aduzir o percuciente pronunciamento do Ilmo. Coordenador Geral do Disque-Denúncia Estadual, Tenente-Coronel PM Roberto Siqueira Israel, constante às fls. 07/15 do presente Administrativo, através do qual procura justificar a existência do procedimento administrativo ora examinado (fazendo a ressalva, entretanto, das conseqüências que podem advir de tal ação), do qual transcrevemos importante trecho:

"Alerta-se, nesse sentido, que a responsabilidade dos acusados só poderá ser imputada, após a comprovação criminal, contravencional, irregularidade, ou ainda desvio de conduta praticado por funcionário público, cujos infratores só deverão ser responsabilizados após confirmações dos fatos, sendo inadmissível determinar qualquer procedimento administrativo baseado somente em denúncias anônimas, pois isto é uma ação ilegal. Há que se adotar o critério de fazer o acompanhamento do caso até o fortalecimento de dados que possam consubstanciar a materialidade dos delitos ou da irregularidade" (grifos nossos)

Passo a opinar.

É preciso examinar quais são os direitos que transferimos no momento em que criamos um Estado. Ou então, o que é a mesma coisa, qual a liberdade que a nós mesmos negamos, ao reconhecer todas as ações (sem exceção) do homem ou assembléia de quem fazemos nosso soberano¹.

1) DA EVOLUÇÃO POLÍTICA DO ESTADO (A AFIRMAÇÃO E/OU RECONHECIMENTO DAS LIBERDADES PÚBLICAS²).

A necessidade de entender o Estado Moderno como realização histórica da liberdade³ torna os direitos fundamentais do indivíduo a razão de ser da sua existência, e – ao menos para os liberais 'puros'⁴ (se é que ainda existem) –, o mais relevante objetivo de sua criação. Por isso justifica-se plenamente a sindicabilidade de qualquer atuação estatal que possa violar tais conquistas, pelo que merecem o mais veemente repúdio – convém desde logo destacar –, quaisquer argumentações que apontem a inapreciação da matéria por força da insistente e desarrazoada invocação da 'impermeabilidade' do Estado como pessoa jurídica, conceito de todo superado na doutrina e jurisprudência contemporâneas⁵.

¹ THOMAS HOBBS, apud RENATO JANINE RIBEIRO, in "Os Clássicos da Política – Volume 1", Editora Ática, 12ª Edição, 1999.

² Aqui consideradas conforme a lição de LUIS ROBERTO BARROSO, em artigo publicado na "Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro – Volume V", intitulado "Eficácia e Efetividade do Direito à Liberdade": "As liberdades públicas delimitam espaços da esfera individual insuscetíveis – em princípio e por princípio –, de invasão pelo Estado. ... São as conquistas da humanidade na luta contra a tirania e o poder irresponsável."

³ HEGEL, in "Encyclopedia das Ciencias Philosophicas – Em Compêndio", Volume 3, tradução de Lívio Xavier, Imprensa Comercial, SP, 1936. Afinal, conforme leciona MARCOS JURUENA VILELLA SOUTO: "O papel do Estado é o de tentar fazer com que a sociedade alcance o seu objetivo e cada indivíduo alcance o seu bem-estar. ... A sociedade, ao entregar para o Estado essa preocupação, de que ele, Estado, em nome de todos, condicione o exercício do poder individual, almeja que o Estado seja um instrumento para o alcance do bem-estar; portanto, o Estado não é um fim, mas uma técnica de alcance do bem-estar individual." (grifos nossos)

⁴ Daqueles que consideram a máquina governamental mais como problema do que como solução; e que entendem a lei somente como a "justa articulação entre a liberdade e a sociedade política", cf. MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, in "Estado de Direito e Constituição", Editora Saraiva, 2ª edição, 1999.

⁵ Conforme a valorosa lição de HANS HEINRICH RUPP, apud SÉRGIO FERRAZ e ADILSON ABREU DALLARI, in "Processo Administrativo", Malheiros Editores, 2001.

Assim é que me coube, através do presente, a árdua tarefa de avaliar a legalidade e/ou legitimidade da ação estatal que – com base em denúncias apresentadas por pessoas anônimas –, procede à investigação de irregularidades porventura praticadas por policiais militares (com todas as conseqüências daí advindas), e sua compatibilidade com a ordem jurídica vigente, levando em conta a inviolabilidade da intimidade/vida privada/honra/imagem das pessoas – Constituição da República de 1988, art. 5º inciso X; bem como a vedação do ‘anonimato’ – Constituição da República de 1988, art. 5º inciso IV.

Isto é, se está conforme o Direito a investigação policial (com todos os seus desdobramentos, inclusive o possível *vazamento* para a imprensa de informações ditas *sigilosas*) que utilizando por base uma denúncia feita por quem preferiu a obscuridade, possa vilipendiar a honorabilidade de um servidor público, o qual não poderá nem ao menos ressarcir plenamente sua dignidade, mercê da proteção ao anonimato do denunciante. É o que me propus a analisar, para o que se faz imprescindível à tessitura de algumas breves considerações.

Com efeito, desde os primórdios da afirmação política do Estado Moderno – e pouco importando a prevalência das idéias progressistas ou conservadoras, que em verdade se sucedem em um óbvio *pêndulo* do movimento histórico⁶ –, ocorre infundável debate acerca dos limites da atuação estatal que de certo modo possa ensejar violação de legítimos direitos individuais.

Tal fato apresenta-se como um dos mais intrincados problemas do Estado Contemporâneo: como entender *plausível* (com toda a extensão que tal locução merece) que o ente criado justamente para assegurar os direitos fundamentais do indivíduo possa – para dar cobro a tal missão –, vulnerar alguns dos preceitos que deveria proteger? E qual a medida *exata* do que deve e/ou pode ser sacrificado, no plano individual, para viabilizar a efetividade das garantias fundamentais do indivíduo?⁷

⁶ Na lição trazida pelo mestre CAIO TÁCITO, em artigo intitulado “A Reforma do Estado e Modernidade Administrativa”, publicado in “Revista de Direito Administrativo nº 215”, Editora Renovar, 1999.

⁷ Ou nas magníficas (e quiçá proféticas) palavras de ROSSEAU, in “O Contrato Social”, Editora Martins Fontes, 2000: “Encontrar uma forma de associação que defenda e proteja, com toda força comum, a pessoa e os bens de cada associado, e pela qual cada um, unindo-se a todos, só obedece contudo a si mesmo, permanecendo assim tão livre quanto antes” (grifos nossos).

Para tanto, vale lembrar a perene lição que vem reafirmando a necessidade de se ‘entregar’⁸ ao Estado somente aquelas ‘parcelas’ estritamente indispensáveis para o atendimento do ‘bem comum’ (ainda que este se resuma à ‘manutenção da juridicidade das relações interpessoais’⁹), realização plena do intento de proscrever o arbítrio da ordem jurídico/social, técnica interpretativa que acaba só não logrando êxito quando se tem que ultrapassar situações de fato extraordinárias, que por isso mesmo vão merecer soluções governamentais fora dos padrões ordinários usualmente utilizados para se dirimir conflitos sociais existentes em tempos de normalidade político/institucional.

Acrescente-se ainda a óbvia constatação de que (mais do que qualquer outra organização política que o antecedeu), o Estado Contemporâneo depende da *eficiência* com que resolve os problemas a seu cargo, perdendo *legitimidade* (o que, nos dias de hoje, se dá em progressão geométrica) na medida em que começa a se apresentar como *problema* para a sociedade que dele depende¹⁰, fato que deve ser levado em conta todas as vezes que nos deparamos com as desafiadoras modificações surgidas nos fins do século XX e/ou início do século XXI, tempos que findaram com teses políticas então arraigadas no ‘establishment’ moderno¹¹.

Assim, objetivando atingir o ‘ponto ótimo’ da *invasão* do Estado nas liberdades públicas, mas ao mesmo tempo sem perder o foco no atingimento de um sistema *eficiente* de ação estatal, é que a *proclamação* e/ou *reconhecimento* de tais liberdades pelos sistemas

⁸ Convém assinalar, para ficar bem claro que o presente opinamento não se restringe apenas aos pensadores contratualistas, que mesmo no Estado Positivista Clássico, preso a uma determinada concepção *política*, se reconhece a necessidade de se “proclamar” certos direitos individuais como insensíveis à invasão estatal. Assim, conforme lembra a Ilma. Procuradora do Estado Dra. PATRÍCIA FERREIRA BAPTISTA, em artigo intitulado “Direitos Humanos e Positivismo Jurídico: A Visão do Normativismo e da Teoria Analítica”, publicado na “Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro – Volume V”, “O mestre de Viena (nota minha – Hans Kelsen), na verdade, até reconhece a existência de um mínimo de liberdade inalienável – uma esfera de existência humana na qual não peneira qualquer comando ou proibição (nota minha – Teoria Pura do Direito, 6ª edição, Martins Fontes, 1998); entretanto, entende que essa esfera mínima de liberdade somente pode considerar como sendo juridicamente garantida na medida em que a ordem jurídica proíba intrusões nela (nota minha – in ob. citada.)”

⁹ KANT, *apud* NORBERTO BOBBIO, in “Direito e Estado no Pensamento de Emanuel Kant”, Brasília, UNB, 1984.

¹⁰ Seguindo a linha de pensamento de DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO, in “Sociedade, Estado e Administração Pública”, Editora Topbooks, 1996.

¹¹ Aqui consideradas como todas as idéias ‘modernas’ que sub-avaliaram o latente perigo existente nas relações entre o Ocidente e (v.g.) o Fundamentalismo Islâmico, e que resultaram nos catastróficos acontecimentos de 11 de setembro último, no qual restaram cristalizadas as profundas e gravíssimas desavenças ocorridas em decorrência direta do processo globalizante do mundo ocidental, e que parece ter aprofundado o programa de exclusão dos países ditos ‘emergentes’.

governamentais modernos tem o condão de confinar cada vez mais a atuação do ente público em um espectro de ação delimitado pelos direitos fundamentais do indivíduo¹², garantias constitucionais que somente merecem mitigação quando diante de grave ameaça à ordem institucional vigente, o que (reconheça-se) serve até mesmo como 'manual de sobrevivência' dos próprios direitos individuais então *afirmados* e/ou *reconhecidos* pelo Estado, na medida em que ensejam o ulterior resgate da igualdade e liberdade¹³ dos homens.

Dentre tais direitos que a sociedade vem paulatinamente conquistando – para manter intacto o núcleo fundamental da ação individual –, está (1) a plena possibilidade de sindicar a atuação estatal (nas modalidades prévia, concomitante e posterior), tendo o dever de aferir qualquer ação dos órgãos públicos (derivação do dever de publicidade a que está adstrita a Administração Pública), idéia que só deve ceder quando diante de fatos cuja gravidade possa colocar em risco o próprio aparelho governamental (atingindo por via reflexa a 'sobrevivência' do corpo social); e (2) a necessidade de preservar incólume a privacidade¹⁴ do cidadão de desmedidas invasões por parte do agente estatal, regra esta só excepcionada diante de atos 'extraordinários' que possam ensejar a violação de norma protetiva dos próprios direitos fundamentais, e que tenha sido preestabelecida pelos legítimos representantes do povo.

Tais condicionantes permitem inferir, à primeira vista – e com a devida vênia dos quem entendem de modo diverso –, a *justiça* da manutenção do sigilo das informações prestadas pelo Disque-Denúncia, como condição básica de sua implementação, ainda que levando em conta os preceitos constitucionais inicialmente invocados, que asseveram a necessidade de se manter inviolável a intimidade e imagem das pessoas (CF/88, art. 5º inciso X); repugnando também a idéia do 'anonimato' nas manifestações de pensamento (CF/88, art. 5º inciso IV).

¹² Na medida expressa pela lição do eminente Professor MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, *in ob.* citada: "A vida social, consequentemente, exige uma coordenação da liberdade dos indivíduos em interação recíproca, para que todos permaneçam livres, no máximo possível. Delimita-se o campo da liberdade de todos, restringindo-a no mínimo, a fim de cada um permaneça livre no máximo compatível com a vida social".

¹³ Que aqui pode ser considerada tanto como "o direito natural e intangível de pensar e exteriorizar o seu pensamento", como afirmava LEON DIGUIT, *apud* MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, *in ob.* citada, ou como "... antes de mais nada o substrato necessário para o desenvolvimento de toda a sociedade", cf. ELIZABETH BALBACHEVSKY, em artigo sobre JOHN STUART MILL, in "Os Clássicos da Política - Volume 2", Editora Ática, 10ª edição, 2001.

¹⁴ Aqui entendida como a "redoma" encontrada em torno da vida íntima do cidadão, cuja característica de impenetrabilidade a mantém a salvo de descabidas invasões estatais.

Com efeito, não há de se perder de vista (e lamenta-se constatar) o fato de que a evolução política do Estado Moderno ainda não teve o condão de sepultar as 'causas de discórdia entre os homens'¹⁵, pelo que ainda se faz necessária a firme atuação do Estado (mormente em 'tempos de crise') – para dar cobro à insegurança vivida pelo homem contemporâneo –, lúdimo objetivo da função estatal nesses impúberes anos do século XXI.

Esta tem sido uma constante preocupação dos publicistas modernos, cientes de que se as conquistas individuais (e suas 'dialéticas' relações com o ente público) merecem rotineiro e infundável guarneamento, não há como olvidar que a *segurança pública* se apresenta nos dias de hoje como 'a atividade indeclinável', a merecer enfrentamento imediato, sob pena do Estado fracassar na sua mais importante função, que lhe justifica inclusive o próprio monopólio da força. E seu fracasso, tal como na guerra, pode ser a sua destruição¹⁶.

Assim é que parece encontrar a 'trilha' da plausibilidade o procedimento administrativo intitulado de Disque-Denúncia – ainda que mantido o sigilo do prestador da mesma –, pois que permite até mesmo uma maior participação popular¹⁷ nas demandas existentes no corpo social (o que se dará ao menos no 'ponto de partida' da investigação policial que ulteriormente se fará), resultado óbvio de uma sociedade que já não se contenta em somente fiscalizar, mas antes e mais importante do que isso, quer 'fazer junto'.

Entretanto, assente que o Estado só pode *mitigar* os direitos fundamentais do indivíduo na medida *exata* da imprescindibilidade da sobrevivência do 'bem comum' (a ser aferível em cada caso concreto), vemos que qualquer atuação fora desse quadro (e que não comporta grandes dilações) constituirá flagrante ilegitimidade, a merecer premente retificação pelos canais institucionais competentes.

¹⁵ Conforme a estupenda e para sempre atual lição de HOBBS, *in ob.* citada: "De modo que na natureza do homem encontramos três causas principais de discórdia. Primeiro a competição; segundo, a desconfiança; e terceiro, a glória. A primeira leva os homens a atacar os outros tendo em vista o lucro; a segunda, a segurança; a terceira, a reputação. Os primeiros usam a violência para se tornarem senhores das pessoas, mulheres, filhos e rebanhos dos outros homens; os segundos, para defendê-los; e os terceiros por ninharias, como uma palavra, um sorriso, uma diferença de opinião, e qualquer outro sinal de desprezo, quer seja diretamente dirigido a outras pessoas, quer indiretamente a seus parentes, seus amigos, sua nação, sua profissão ou seu nome". (grifos nossos)

¹⁶ Na consonância do magnífico ensinamento do ilustre publicista e mestre DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO, *in ob.* citada.

¹⁷ Valendo a lembrança de JOSÉ ARTHUR RIOS, in "Dicionário de Ciências Sociais", FGV, 1986: "A essência do desenvolvimento social é a participação" (grifo nosso).

Esta é a dúvida ensejadora do presente opinamento (e que não encontra fácil solução), a ser resumida em uma única indagação: a atuação estatal que promove a investigação de policiais militares com base em denúncias anônimas (por quem está 'protegido' pelo anonimato de ser responsabilizado pela acusação) - e que por vezes pode ensejar graves prejuízos à honorabilidade (art. 5º inciso X da CF/88) daqueles servidores, posto que desconhecida a origem da denúncia (art. 5º inciso IV da CF/88) -, é razoável e/ou proporcional com o interesse público colimado pela norma (assegurar melhores meios para a avaliação policial dos casos postos à sua cura) ?

2) DA RAZOABILIDADE.

Moderno princípio¹⁸ (ou 'postulado normativo', se preferirem) de controle da ação do Estado, e muito utilizado atualmente na interpretação dos atos do Poder Público que contenham certa margem de 'discrecionabilidade', a *razoabilidade*¹⁹ permite aferir os pontos 'fronteiriços' da correta atuação do Poder Público, delimitando (ainda que de modo impreciso, reconheça-se) a esfera da ação regular do Estado, permitindo lançar para o descaminho da ilegitimidade²⁰ os processos atuariais públicos em que se vislumbra o ranço da arbitrariedade estatal, maldição que há muito se abate sobre nossa Pública Administração, acervo herdado do patrimonialismo colonial dos tempos de outrora²¹, o que aqui se reitera em benefício da clareza.

¹⁸ Aqui entendidos cf. LARENZ, *apud* HUMBERTO BERGMAN ÁVILA, in artigo publicado na RDA nº 215, como "normas jurídicas que não possuem uma hipótese e uma consequência determinadas, mas apenas uma idéia jurídica geral que direciona o processo normativo de concretização", ou como afirma o próprio autor, como "normas imediatamente finalísticas, para cuja concretização estabelecem com menor determinação qual o comportamento devido, e por isso dependem mais intensamente da sua relação com outras normas e de atos institucionalmente legitimados de interpretação para a determinação da conduta devida".

¹⁹ Não trataremos aqui das diferenças doutrinárias existentes acerca da *razoabilidade* e da *proporcionalidade*, não só porque não estão entre os objetivos do presente, mas também porque não consideramos de valor prático suficiente a ponto de merecer tal esforço. Fica aqui realçado, entretanto - como ensina o Professor MARCOS ANTONIO MASELLI DE PINHEIRO GOUVEIA -, que enquanto a *razoabilidade* se define, como dizem os próprios norte-americanos, como a 'virtude do homem prudente' (com aplicação intuitiva no caso concreto), a *proporcionalidade*, como princípio de controle independente, já surge como resultado da sofisticação do pensamento alemão, que transportou para o mundo jurídico as noções de simetria e harmonia existentes nos mais diversos ramos do conhecimento.

²⁰ Conforme a percuente relação que o Professor DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO fez entre *razoabilidade* e *legitimidade*, in "Legitimidade e Discrecionabilidade", Editora Forense, 3ª Edição, 1998.

²¹ Vale a lição de RAYMUNDO FAORO, que termina, sem *findar*, in "Os Donos do Poder", Editora Globo, 2001: "O poder - a soberania nominalmente popular - tem donos, que não emanam da nação, da sociedade, da plebe ignara e pobre. O chefe não é um delegado, mas um gestor de negócios, gestor de negócios e não mandatário. O Estado, pela cooptação sempre que possível, pela violência se necessário, resiste a todos os assaltos, reduzido, nos seus conflitos, à conquista dos membros graduados de seu estado-maior. E o povo, palavra e não realidade dos contestatários, que quer ele ? Este oscila entre o parasitismo, a mobilização das passeatas sem a participação política, e a nacionalização do poder, mais preocupados com os novos senhores, filhos do dinheiro e da subversão, do que com os comandantes do alto, paternos, e como bom príncipe, dispensários de justiça e proteção. A lei, retórica e elegante, não o interessa. A eleição, mesmo formalmente livre, lhe reserva a escolha entre opções que ele não formulou."

Muito embora não seja o objetivo do presente um discorrer mais aprofundado acerca das condicionantes que envolvem tal princípio (mesmo porque não haveria tempo e/ou espaço para tal *empreitada*), temos que a adoção de tais regras principiológicas em nossa ordem jurídica se iniciou há tempos relativamente recentes, advindas do constitucionalismo anglo-saxão, quando, a partir da segunda metade do século XIX, os tribunais norte-americanos (a partir da idéia do *devido processo legal*), desenvolveram a noção de *razoabilidade* (*reasonableness*).

Consideraram os norte-americanos que o *devido processo legal* não deveria ser compreendido somente em seu aspecto processual (*procedural due process*), mas também que se intimpunha a observância de certos parâmetros materiais ordinariamente aceitos, sem os quais tornava-se ilegítimo o exercício do poder político/administrativo. Estavam abertas as portas para que a doutrina do *substantive due process* fincasse bases para o princípio da razoabilidade²².

Assim é que a matéria evoluiu, para um conceito amplo de *razoabilidade* como "a exigência de que os atos estatais mobilizem de forma apropriada meios suficientes e necessários para o atingimento da finalidade"²³, enunciando-se com esse princípio "... que a Administração, ao atuar no exercício da discricção, terá que obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas, e respeitadas das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida"²⁴, posto que tal regra apresenta-se hoje em dia como "... o único caminho seguro para se ter certeza de que se garantiu a legitimidade da ação administrativa e o primado do senso comum sobre a ineficiência grosseira e a demagogia administrativa"²⁵, apanágios que permitirão deslindar o presente opinamento com os 'olhos de ver' aclarados com os imprescindíveis substratos técnicos aptos juridicamente (espera-se) para tão árdua tarefa.

²² Conforme ensina o Professor MARCOS ANTONIO MASELLI DE PINHEIRO GOUVEIA em artigo publicado na "Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro - Volume V", intitulado "O Princípio da Razoabilidade na Jurisprudência Contemporânea das Cortes Norte-Americanas".

²³ Cf. MARCOS ANTONIO MASELLI DE PINHEIRO GOUVEIA, in ob. citada.

²⁴ Cf. CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO, in "Curso de Direito Administrativo", Malheiros Editores, 11ª edição, 1998.

²⁵ Consoante a precisa lição do professor e emérito publicista DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO, em sua festejada obra intitulada "Legitimidade e Discrecionabilidade", Editora Forense, 3ª Edição, 1998.

Com efeito – e como já dito anteriormente –, a presente questão encerra uma inelutável dúvida: como enxergar razoabilidade na atuação estatal que investiga policiais militares com base em denúncias anônimas (feitas por quem está ‘imunizado’ – pelo anonimato, da responsabilização por seus atos) - e que pode causar gravíssimos prejuízos à honrabilidade (art. 5º inciso X da CF/88) daqueles, posto que desconhecida a origem da denúncia (art. 5º inciso IV da CF/88) -, impossíveis de serem totalmente reparados ?

Para tanto, convém adotar a eficiente técnica que estabelece o ‘itinerário’ que deve ser percorrido para se ‘aprovar’ o ato como consoante a razoabilidade, pedindo vênias pelo pragmatismo germânico aqui utilizado (que ‘decompõe’ o indecomposto), justificado, porém, pela imprescindibilidade de se desenredar o tema em questão em algumas poucas páginas. Assim, é que verificaremos a realidade, a lógica, a adequada proporção, e o assentamento em premissas que autorizam a conclusão delas extraída²⁶.

No caso em apreço, temos que a própria violência urbana – de existência lamentavelmente indiscutível -, satisfaz plenamente a realidade dos fatos que embasam a ação discricionária estatal (o próprio Disque-Denúncia). Com efeito, o procedimento apuratório ora questionado só existe por conta do anseio popular por uma sociedade mais segura, rompendo (por assim dizer) com a arraigada tradição de desprezar o anonimato na manifestação do pensamento.

E não há como negar que a atuação do Poder Público guarda indíscrpante logicidade com a finalidade da norma (assegurar melhores meios para a avaliação policial dos casos postos à sua cura), sendo lógico que para a Administração Pública obter caminhos mais

²⁶ Vide os ensinamentos de WEIDA ZANCANER, in “Razoabilidade e Moralidade: princípios concretizadores do perfil constitucional do Estado Social e Democrático de Direito”, artigo publicado in “Estudos em Homenagem a Geraldo Ataliba 2 – Direito Administrativo e Constitucional.” Malheiros Editores, 1997.

eficazes de conhecimento, traga para si os elementos informativos já tidos pelo estamento social (apenas guardados em sigilo para preservar a integridade individual do possível denunciante).

No que tange à adequada proporção entre a medida tomada (instauração do Disque-Denúncia) e o objetivo finalístico traçado pelo Estado (otimizar a apuração criminal e funcional do feito), também não há como ter dúvidas, porquanto a responsabilidade dos acusados só poderá ser imputada após a cabal comprovação da irregularidade perpetrada, cujos infratores só deverão ser responsabilizados após a total confirmação dos fatos, sob pena do Estado ser responsabilizado objetivamente pela conduta indevida.

Por tudo isso é que a instauração do procedimento administrativo intitulado Disque-Denúncia se assenta em premissas e argumentos, expressos e implícitos, que autorizam plenamente a conclusão deles extraída, daí porque legal do ponto de vista da lei formal, daí porque legítimo à vista da vontade popular²⁷.

Afinal, seria mesmo insustentável a tese da irrazoabilidade de tal procedimento administrativo, somente por conta do anonimato do denunciante, como se à Administração Pública não fosse conferido o relevante dever de sopesar minuciosamente as denúncias porventura trazidas (o que tem sido feito), para só ao final proceder a atuação conveniente, digna de um Poder Público que honra os poderes aos quais foi investido, e que substitui as razões apresentadas na denúncia (para efeito de responsabilização) em todas as suas vertentes.

3) DA JURISPRUDÊNCIA PÁTRIA.

E não discrepa desse entendimento a melhor jurisprudência, conforme se deduz de acórdão proferido pelo Egrégio **SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**, em Recurso em Habeas Corpus nº 7.329 – Goiás (98/0012797-6), em que funcionou como relator o Exmo. Ministro Fernando Gonçalves, cuja ementa tratamos de transcrever:

²⁷ Só vale relembra a lição de sempre: a indesejável burocratização da razoabilidade retira de tal princípio o que ele tem de melhor a nos oferecer, que é permitir, mediante a ponderação de circunstâncias particulares ao caso concreto, a mitigação de princípios normativos afirmados genericamente.

“CRIMINAL. RHC. NOTÍCIA CRIMINIS ANÔNIMA. INQUÉRITO POLICIAL. VALIDADE.

1. A *delatio criminis* anônima não constitui causa da ação penal que surgirá, em sendo caso, da investigação policial decorrente. Se colhidos elementos suficientes, haverá, então, ensejo para a denúncia. É bem verdade que a Constituição Federal (art. 5º, IV) veda o anonimato na manifestação de pensamento, nada impedindo, entretanto, mas, pelo contrário, sendo dever da autoridade policial proceder à investigação, cercado-se, naturalmente, de cautela.

2. **Recurso Ordinário improvido.**” (STJ – RHC – 6ª Turma – Rel. Exmo. Min. Fernando Gonçalves, 16/04/1998) – grifos nossos.

4) CONCLUSÃO

A afirmação do Estado Pluriclasse²⁸ (com suas caleidoscópicas demandas sociais) - justo receptáculo de relevantes anseios populares, legítimo depositário de honradas e antigas aspirações do povo (só agora tardiamente manifestadas) -, muito embora tenha (ele próprio) logrado êxito na obtenção de um canal institucional aberto às mais diversas vontades locais/regionais, tem gerado (*ipso facto*), uma grande crise na governabilidade nacional (aqui entendida como a impossibilidade do Poder Público satisfazer às mais diferentes demandas que emergem de toda a vasta extensão geográfica posta sob sua direta responsabilidade), o que sempre vai ocorrer – diga-se, em benefício da clareza -, toda vez que o Poder Público não conseguir satisfazer a todos os legítimos interesses sociais postos ao seu (in) alcance.

Volta-se ao apanágio de Daniel Bell, para quem o Estado se tornou pequeno demais para os grandes problemas, e grande demais para os de simples solução. Tal constatação – ainda que de inegável sabor saudosista -, tem gerado a inconfiabilidade na ação estatal, o que espoca nas mais diversas áreas, mormente a da segurança pública.

²⁸ Utilizando a expressão de MASSIMO SEVERO GIANINNI, *apud* DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO, *in ob. citada*.

Por isso é que em ‘tempos de crise’ a população logra aprovar medidas como a examinada, cientes de que o aparato governamental – inapto para combater os desmandos de uma sociedade ‘enferma’ -, ganha em rapidez, em eficiência, e também em participação popular²⁹.

Assim é que – levando em conta a recente história política desta nação -, percebe-se que nossos (*nota* – ‘brasileiros’) direitos individuais estão cada vez mais sendo *resgatados* (o que é facilmente aferível), por assim dizer, da exagerada *entrega* (muitas vezes nem ‘consentida’) que se fez ao Estado -, o que vem acontecendo paulatinamente, a cada *suada* conquista individual (para a qual são necessários anos de longuíssimos debates, e inúmeras ‘páginas’ de indesejáveis concessões).

Tudo isso vem ganhando vulto a cada dia que passa, só estancando quando diante de acontecimentos que coloquem o próprio Ente Público (e por via de consequência o próprio *estamento* social), em situação de inegável perigo (e aqui vale a menção, até como contraponto lógico, dos recentes acontecimentos de 11 de setembro, legítimo paradigma, a nível *internacional*, das barbáries que aqui ocorrem a cada dia da semana), quando a ação estatal coercitiva retoma seu curso ostensivo, fazendo retrair os direitos individuais. É um processo de amadurecimento político/social, que tende a evoluir na medida em que a sociedade ganhar serenidade e força político/institucional.

Essa é uma indiscrepante realidade de nossos tempos, que merece reconhecimento imediato, não como ‘envergonhada’ necessidade de admissão de uma sociedade ainda primária e/ou retrógrada, mas sim como consequência de um corpo social (e agora falo deste País) que busca desesperadamente a afirmação dos direitos fundamentais do indivíduo (tão vilipendiados em tempos recentes), razão de ser da justa preocupação aqui demonstrada pela digna autoridade policial com o procedimento intitulado Disque-Denúncia, mas que não tem, entretanto, o condão de infirmar a legitimidade deste, que – com base em denúncias apresentadas por pessoas que preferem o anonimato -, procede à investigação de irregularidades praticadas

²⁹ O que se deduz da leitura do artigo da jornalista LISA GUERNSEY, para o “The New York Times”, reproduzido na “Gazeta Mercantil”, em 23 de outubro de 2001, sob o título “Olhar Eletrônico Aumenta a Vigilância”.

inclusive por policiais militares, ação que se mostra plenamente compatível com a ordem jurídica vigente, nos termos anteriormente expostos.

Reafirma-se, entretanto, que não é o caso de se aderir à idéia da formação do Estado como um fatalista 'pacto de submissão' (em que se troca voluntariamente parcela significativa de sua liberdade em troca da segurança do Estado-Leviatã), mas sim de entender que mesmo no 'pacto de consentimento' consagrado pelas conquistas liberais (em que o indivíduo *consente* na renúncia de certos direitos apenas para consolidar aqueles outros já adquiridos no 'estado de natureza')³⁰, há de ter espaço para a devida e irrenunciável proteção governamental dos direitos humanos (com as conseqüências daí advindas), o que até mesmo se encaixa, de certa forma, na *máxima* sempre reafirmada pelos liberais de que 'todo governo não possui outra finalidade além da conservação da propriedade'.

Ademais, se por um lado, o processo *igualitário* é inevitável e apresenta perigos constantes de ameaça à liberdade, por outro, a *liberdade*, mesmo a que já tenha sido conquistada, é frágil e a qualquer momento pode ser destruída³¹. Afinal, a liberdade somente prescinde da segurança no discurso inflamado dos radicais (cujos brados já não se escuta tanto ...), ou na *lira* inócua dos sonhadores³².

A solução está *in medio virtus*. A liberdade com segurança, a segurança com liberdade, constituem para o comum dos mortais o ambiente adequado. Nele é possível a

³⁰ Sendo válido trazer à baila, até como 'contraponto doutrinário', o ensinamento de EMANUEL KANT, *apud* REGIS DE CASTRO ANDRADE, in "Os Clássicos da Política - Volume 2", Editora Ática, 10ª edição, 2001, compilação de artigos organizada pelo Professor FRANCISCO WEFFORT: "(O contrato originário) não é o princípio que estabelece o Estado; antes, é o princípio do governo político e contém o ideal da legislação, da administração e da justiça pública local" (grifos nossos); asseverando assim o ilustre professor brasileiro: "Aliás, para sermos precisos, contrato originário não "constitui" a sociedade; ele a *explica* tal como ela deve ser. A idéia do contrato remete não à origem mas ao padrão racional da sociedade, isto é, remete a algo *fora* da história, e não ao *passado*".

³¹ Conforme o preciso ensinamento da Professora CÉLIA GALVÃO QUIRINO, em breve resenha sobre ALEXIS DE TOCQUEVILLE, in "Os Clássicos da Política - Volume 2"- Editora Ática, 10ª edição, 2001.

³² Valendo relembrar a indagação de THOMAS HOBBS, in ob. citada: "Poderá parecer estranho a alguém que não tenha considerado bem estas coisas que a natureza tenha assim dissociado os homens, tornando-os capazes de atacar uns aos outros. ... Que seja portanto ele a considerar-se a si mesmo, que quando empreende uma viagem se arma e procura ir bem acompanhado; que quando vai dormir fecha suas portas; que mesmo quando está em casa tranca seus cofres; e isto mesmo sabendo que existem leis e funcionários públicos armados, prontos a vingar qualquer injúria que lhe possa ser feita. Que opinião tem ele de seus compatriotas, ao viajar armado; de seus concidadãos, ao fechar suas portas; e de seus filhos e servidores, quando tranca seus cofres? Não significa isso atacar tanto a humanidade com seus atos como eu o faço com minhas palavras?"

expansão das virtualidades individuais, a conquista da cultura, a criação da riqueza, a obtenção da felicidade. Tudo isso se constrói com a liberdade, mas não se faz sem aquela tranquilidade de espírito de que falava Montesquieu, a qual somente existe quando 'um cidadão não precise temer qualquer outro cidadão'³³.

Conclui-se, assim, pela viabilidade jurídica da Administração Pública proceder à apuração de irregularidades porventura praticadas por policiais militares, através do procedimento intitulado Disque-Denúncia (devendo somente agir com a máxima cautela, para que não reste ferida a honorabilidade do servidor público ora denunciado, e que ao fim do procedimento se revelar inocente), que restou plenamente compatível com a ordem jurídica vigente, conforme anteriormente demonstrado.

Acrescente-se a tudo isso ótimos resultados a nível operacional, que bem demonstram a cabal necessidade/utilidade de tal procedimento, como está claramente demonstrado nas planilhas transcritas em anexo, zelosamente encaminhadas pela Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro.

Afinal, o Estado não é somente um instrumento de dominação a serviço dos dominantes; ele também é, e sem contradição alguma, o lugar onde são conservadas as "conquistas sociais", os "direitos adquiridos", a memória institucional do produto das lutas anteriores³⁴.

É o que me parece.

Rio de Janeiro, 23 de janeiro de 2002.

LUIZ FERNANDO RODRIGUES DOS SANTOS
PROCURADOR DO ESTADO

³³ Magnífico trecho extraído da obra do emérito Professor MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, in ob. citada, 'consolidando' o pensamento de MONTESQUIEU.

³⁴ Conforme entende o Professor PIERRE BORDIEU, em entrevista publicada em 12/01/2002, no Jornal 'O GLOBO'

VISTO

Aprovo o Parecer nº 10/2001 – LFRS/PG-4, da lavra do ilustre Procurador Luiz Fernando Rodrigues dos Santos, que mereceu a aprovação pela Chefia da Procuradoria de Assuntos de pessoal, exercida pela Dra. Daniela Storry Lins.

Com efeito, é juridicamente viável e razoável que a Administração Pública proceda à apuração de irregularidades porventura praticadas (inclusive) por policiais militares através de procedimento administrativo iniciado por meio do “Disque-Denúncia”. Deve a Administração, todavia, agir com a máxima cautela, para que ao final não seja vilipendiada a honorabilidade do servidor público eventualmente denunciado (que ao fim do processo se revele inocente), medida que, de resto, mostra-se plenamente compatível com a ordem jurídica vigente.

Ao Gabinete Civil, solicitando posterior remessa destes autos à Secretaria de Estado de Segurança Pública.

Rio de Janeiro, 26 de fevereiro de 2002.

FRANCESCO CONTE
PROCURADOR-GERAL DO ESTADO