



CONSELHO
NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

O MINISTÉRIO PÚBLICO
E O CONTROLE EXTERNO DA

ATIVIDADE POLICIAL



O MINISTÉRIO PÚBLICO
E O CONTROLE EXTERNO DA
**ATIVIDADE
POLICIAL**

2019, Conselho Nacional do Ministério Público
Permitida a reprodução mediante citação da fonte

Composição do CNMP

Raquel Elias Ferreira Dodge (Presidente)
Orlando Rochadel Moreira (Corregedor Nacional)
Fábio Bastos Stica
Valter Shuenquener de Araújo
Luciano Nunes Maia Freire
Marcelo Weitzel Rabello de Souza
Sebastião Vieira Caixeta
Silvio Roberto Oliveira de Amorim Junior
Dermeval Farias Gomes Filho
Lauro Machado Nogueira
Leonardo Accioly da Silva
Erick Venâncio Lima do Nascimento
Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho
Otavio Luiz Rodrigues Junior

Secretaria-Geral do CNMP

Cristina Nascimento de Melo (Secretária-Geral)
Roberto Fuina Versiani (Secretário-Geral Adjunto)

Conselho Editorial

Orlando Rochadel Moreira
Gustavo do Vale Rocha
Fábio Bastos Stica
Valter Shuenquener de Araújo
Luciano Nunes Maia Freire
Marcelo Weitzel Rabello de Souza
Sebastião Vieira Caixeta
Silvio Roberto Oliveira de Amorim Junior
Dermeval Farias Gomes Filho
Lauro Machado Nogueira
Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho

Organização e Revisão

Antonio Henrique Graciano Suxberger
Pâmela Patricia Silva Souza
Vanessa Wendhausen Cavallazzi
Thays Rabelo da Costa
Amanda Sanches Daltro de Carvalho

Projeto Gráfico, Revisão e Supervisão Editorial

Assessoria de Comunicação do CNMP

Diagramação

Gráfica Movimento

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	6
-------------------	---

AS NOVAS EXPERIÊNCIAS DE EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público e as novas perspectivas para realização de políticas públicas na área de segurança: o caso do Conjunto Habitacional Barramar Claudio Alberto Gabriel Guimarães e Rosanna Lúcia Tajra Mualem Araújo.....	10
O Ministério Público e os serviços de verificação de óbito: a urgente necessidade de fiscalização desse serviço público em prol das pessoas desaparecidas ou da materialidade de delitos Eliana Faleiros Vendramini Carneiro	29
O controle da discricionariedade policial: perspectivas para a atuação do Ministério Público Thiago Pierobom de Ávila	44

AS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA E SUAS INTERFACES COM O MINISTÉRIO PÚBLICO

A atuação do Ministério Público nas políticas públicas de segurança Douglas Oldegardo Cavalheiro dos Santos.....	62
A atuação do Projeto Estratégico Semear do Ministério Público do Estado do Paraná frente à Política Nacional sobre Drogas Guilherme de Barros Perini	78
O uso da estratégia transversal nas políticas de segurança pública e a atuação do Ministério Público Renata Araújo Soares.....	97
A questão urbana e a segurança pública: possibilidades do controle externo da atividade policial no âmbito dos órgãos municipais Claudio Alberto Gabriel Guimarães, Davi Uruçu Rego e Themis Maria Pacheco de Carvalho	113
O controle das políticas de segurança pública e da eficiência da atividade policial Wendell Beethoven Ribeiro Agra	132

A UTILIZAÇÃO DE DADOS E MAPEAMENTOS ESTATÍSTICOS DE CRIMINALIDADE URBANA COMO FERRAMENTA DE ATUAÇÃO MINISTERIAL

Programa de Prevenção a roubos de passageiros no transporte público coletivo urbano João Gaspar Rodrigues.....	151
--	-----

CRISE DE SEGURANÇA PÚBLICA, CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL E MINISTÉRIO PÚBLICO

Direito Difuso à segurança pública e o papel do Ministério Público: o caso do CISP

Gilber Santos de Oliveira 173

ESTUDOS E ANÁLISES BASEADAS NOS DADOS DO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL COLHIDOS NOS TERMOS DA RESOLUÇÃO CNMP Nº 20/2007

Por uma Política Ministerial de Controle Externo da Atividade Policial: a experiência paranaense

Alexey Choi Caruncho e André Tiago Pasternak Glitz 192

O acolhimento a vítimas de crimes como forma de combate à subnotificação de delitos e controle externo da atividade policial: necessidade de institucionalização do Projeto AVARC no Ministério Público brasileiro

Celeste Leite Dos Santos e Fabiola Moran Faloppa 215

O Controle Externo da Atividade Policial em números do CNMP como ferramenta de accountability institucional

Vanessa Wendhausen Cavallazzi e Antonio Henrique Graciano Suxberger 225

OS FENÔMENOS DA MORTE DE CIVIS DECORRENTES DE INTERVENÇÃO POLICIAL E DA VITIMIZAÇÃO DE POLICIAIS EM RAZÃO DO EXERCÍCIO FUNCIONAL

Resgate aos heróis: desafios e propostas para persecução penal dos crimes dolosos contra a vida de policiais

Mariana Souto de Oliveira Giuberti 237

Da investigação realizada pela Polícia Militar do Estado do Tocantins e os Direitos Humanos

Luiz Francisco De Oliveira e Tarsis Barreto Oliveira 252

A precariedade dos dados informados em Boletim de Ocorrência: desaparecimento de pessoas forçados por omissão do Estado

Eliana Faleiros Vendramini Carneiro e Márcio Alexandre de Méo 264

APRESENTAÇÃO

A visão do Ministério Público sobre o controle externo da atividade policial

Passados mais de 30 anos da Constituição Federal de 1988, a atribuição do Ministério Público de promover o controle externo da atividade policial ainda é tema relevante, atual e que demanda reflexões. Como decorrência do desenho estabelecido constitucionalmente para a persecução penal e o sistema de justiça criminal, com especial ênfase à independência do Ministério Público em face dos demais Poderes (em especial, o Executivo, onde se situam as Polícias), o controle externo da atividade policial atribuído ao Ministério Público presta-se como missão de responsabilização em casos de eventuais abusos e de indução de práticas e iniciativas que materializem uma política criminal de Estado compromissada com os direitos humanos. A atenção aos direitos humanos, vale sempre rememorar, dirige-se tanto aos cidadãos que sofrem eventuais ações criminosas e de risco quanto àqueles que sofrem a ação persecutória do Estado.

Pensar o controle externo da atividade policial é tarefa que exige reflexão sobre as falhas – estruturais, normativas e até mesmo culturais – do aparato investigatório do Estado. Demanda reflexão sobre os limites de legitimidade do uso da força pelo Estado para assegurar a ordem pública e a preservação do patrimônio (público e privado). Igualmente, cuida de atualizar essas reflexões à luz de informações, dados, achados empíricos e contribuições hauridas da ordem internacional, desde que isso se dê com a devida atenção aos distintos contextos que um Estado de dimensões continentais como o Brasil apresenta, com seus quadros de acentuadas desigualdades históricas.

A temática da segurança pública no Brasil guarda complexidade que não comporta promessas de solução fáceis ou respostas simples. Ao contrário: ou o problema é abordado com respeito a essa complexidade ou as alternativas a serem implementadas rigorosamente fracassarão e agravarão o problema.

O Conselho Nacional do Ministério Público, instância nacional do Ministério Público brasileiro, é legítima e constantemente provocado a dizer (e atuar) sobre questões ainda em aberto sobre a atividade policial e as projeções que essa atividade guarda para a segurança pública. A atenção ao necessário tema do preconceito racial estrutural que o Brasil enfrenta, a leitura das ações policiais em relação às comunidades mais vulneráveis e sua repercussão no funcionamento do sistema de justiça criminal, a tormentosa (e persistente) questão do uso de estabelecimentos policiais para custódia de pessoas, a destinação dos bens que são objeto de apreensão em investigações e processos criminais, as sobreposições de competências administrativas estabelecidas aos corpos policiais incumbidos da atuação ostensiva e da atuação investigatória — são apenas alguns exemplos das inúmeras as questões que permeiam o urgente tema do controle externo da atividade policial.

Atenta, pois, a essa urgência e relevância, a Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública (CSP), dada a sua capacidade de reunir discussões nos mais amplos espectros, promoveu chamada de trabalhos, para compor o presente volume que divulga produção do próprio Ministério Público, balizada em sete pontos de abordagem. Os temas, como se verá a seguir, guardam transversalidade, consistente no papel do Ministério Público como garantia institucional dos direitos humanos. Essa preocupação materializa o eixo único de reflexão que liga os possíveis temas de atenção dos trabalhos apresentados: (i) os fenômenos da morte de civis decorrentes de intervenção policial e da vitimização de policiais em razão do exercício funcional; (ii) as políticas de segurança pública e suas interfaces com o Ministério Público; (iii) as novas experiências de exercício do controle externo da atividade policial pelo Ministério Público; (iv) a implementação do Protocolo de Istambul em tema de controle externo da atividade policial; (v) a utilização de dados

e mapeamentos estatísticos de criminalidade urbana como ferramentas de atuação ministerial; (vi) crise de segurança pública, controle externo da atividade policial e Ministério Público; e (vii) estudos e análises baseadas nos dados do controle externo da atividade policial colhidos nos termos da Resolução CNMP n. 20/2007.

Colegas de expressiva produção intelectual e reunidos sob o valoroso compromisso com a causa do Ministério Público responderam ao edital de chamada de trabalhos para refletir, criticar e propor alternativas de aprimoramento da atuação do Ministério Público na temática do controle externo da atividade policial. Cláudio Alberto Gabriel Guimarães e Rosanna Lúcia Tajra Mualem Araújo elaboraram preciosa reflexão muito bem ilustrada a partir de caso concreto: é deles a contribuição que toca as novas perspectivas para a realização de políticas públicas na área de segurança, focalizando especificamente no caso do conjunto habitacional Barramar em São Luís do Maranhão. A colega do MP do Estado de São Paulo, Eliana Faleiros Vendramini Carneiro, prestigia o presente número com oportuna reflexão sobre o papel do Ministério Público em relação aos serviços de verificação de óbito, justamente para destacar a relevância dessa temática para o tormentoso tema das pessoas desaparecidas. É de novamente Eliana Carneiro, desta feita acompanhada de Márcio Alexandre de Melo, a contribuição atinente à precariedade dos dados informados em boletins de ocorrência, que resulta – segundo a reflexão lançada no artigo – na dificuldade de enfrentar o desaparecimento forçado de pessoas.

Thiago Pierobom de Ávila, Promotor de Justiça no Distrito Federal e dono de substancial produção na temática do controle externo da atividade policial, trouxe reflexão que problematiza o papel de ombudsman do Ministério Público no controle da discricionariedade policial. É de Douglas Oldegardo Cavalheiro dos Santos, do Estado do Mato Grosso do Sul e valoroso membro colaborador da CSP, o trabalho que esclarece o foco de atuação do Ministério Público em face das chamadas políticas de segurança pública. O colega do Paraná, Guilherme de Barros Perini trouxe reflexão relevante sobre a missão do Ministério Público em relação à política nacional de drogas, ilustrando sua problematização com o exemplo regional do projeto estratégico nominado como “semear”. O colega Gilber Santos de Oliveira, da Bahia, prestigia a publicação com seu trabalho sobre o direito difuso à segurança pública, abordando-o a partir do caso do CISP. Maria Souto de Oliveira Giuberti, do Ministério Público do Estado do Espírito Santo, contribui de maneira propositiva com alternativas ao aprimoramento da persecução penal dos crimes contra a vida praticados em desfavor de agentes policiais. Do Estado do Tocantins, o colega Luiz Francisco de Oliveira na companhia do professor Tarsis Barreto Oliveira cuidam da investigação realizada pela Polícia Militar nas temáticas mais sensíveis aos direitos humanos.

Do Rio Grande do Norte, Renata Araújo Soares elaborou artigo que clarifica e problematiza o que vem a ser uma estratégia transversal para abordar as políticas de segurança pública, situando sua abordagem a partir das missões dadas constitucionalmente ao Ministério Público. O trabalho elaborado coletivamente por Claudio Alberto Gabriel Guimarães, Davi Uruçu Rego e Themis Maria Pacheco de Carvalho, do Maranhão, sobleva a questão urbana como tema de necessária abordagem em segurança pública, para justamente delinear a atenção do controle externo da atividade policial em relação aos órgãos municipais. Wendell Beethoven Ribeiro Agra, do Rio Grande do Norte, dá sentido próprio ao postulado da eficiência quando aborda como essa projeção normativa incide no tema do controle externo da atividade policial pelo Ministério Público. É de João Gaspar Rodrigues, colega do Ministério Público do Estado do Amazonas, o trabalho que tematiza os programas de prevenção dirigidos à criminalidade violenta incidente em transportes coletivos.

Os colegas Alexey Choi Caruncho e André Tiago Pasternak Gritz, que desde a primeira hora se apresentam como interlocutores qualificados e relevantes aos trabalhos da CSP, escreveram sobre a

experiência paranaense de controle externo da atividade policial, para dar mostra de que é possível implementar soluções técnicas efetivas em quadros até então já naturalizados de contrariedade normativa. Celeste Leite dos Santos e Fabiola Moran Faloppa, do Estado de São Paulo, escreveram sobre o projeto Avarc implementado naquela unidade da Federação, demonstrando a urgência de o Ministério Público assumir, de uma vez por todas, a missão de acolhimento das vítimas de crimes como forma de combate à subnotificação de delitos. Por fim, os atuais membros auxiliares da CSP, Antonio Suxberger e Vanessa Wendhausen Cavallazzi contribuíram com uma reflexão sobre as possibilidades de o projeto “Controle Externo da Atividade Policial em números” da CSP prestar-se como base para um controle externo amparado em evidências.

A CSP/CNMP agradece penhoradamente aos colegas que não envidaram esforços para colaborar com seus trabalhos e reflexões a respeito dessa tortuosa temática. Aliás, a amplitude de composição da própria CSP é demonstrativo da certeza de que o diálogo construído coletivamente, a partir de uma instância decisória que privilegie o todo, e não posições isoladas ou hierarquizadas, consolida a lição que é própria da democracia como prática cotidiana. Registro, pois, minha gratidão, pela presença e afável disponibilidade para os temas, aos meus colegas de Comissão, especificamente os Conselheiros Lauro Machado Nogueira, Sebastião Vieira Caixeta, Luciano Nunes Maia Freire, Silvio Roberto Oliveira de Amorim Junior, Valter Shuenquener de Araújo, Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho, Marcelo Weitzel Rabello de Souza, Fábio Bastos Stica, Orlando Rochadel Moreira e Gustavo do Vale Rocha.

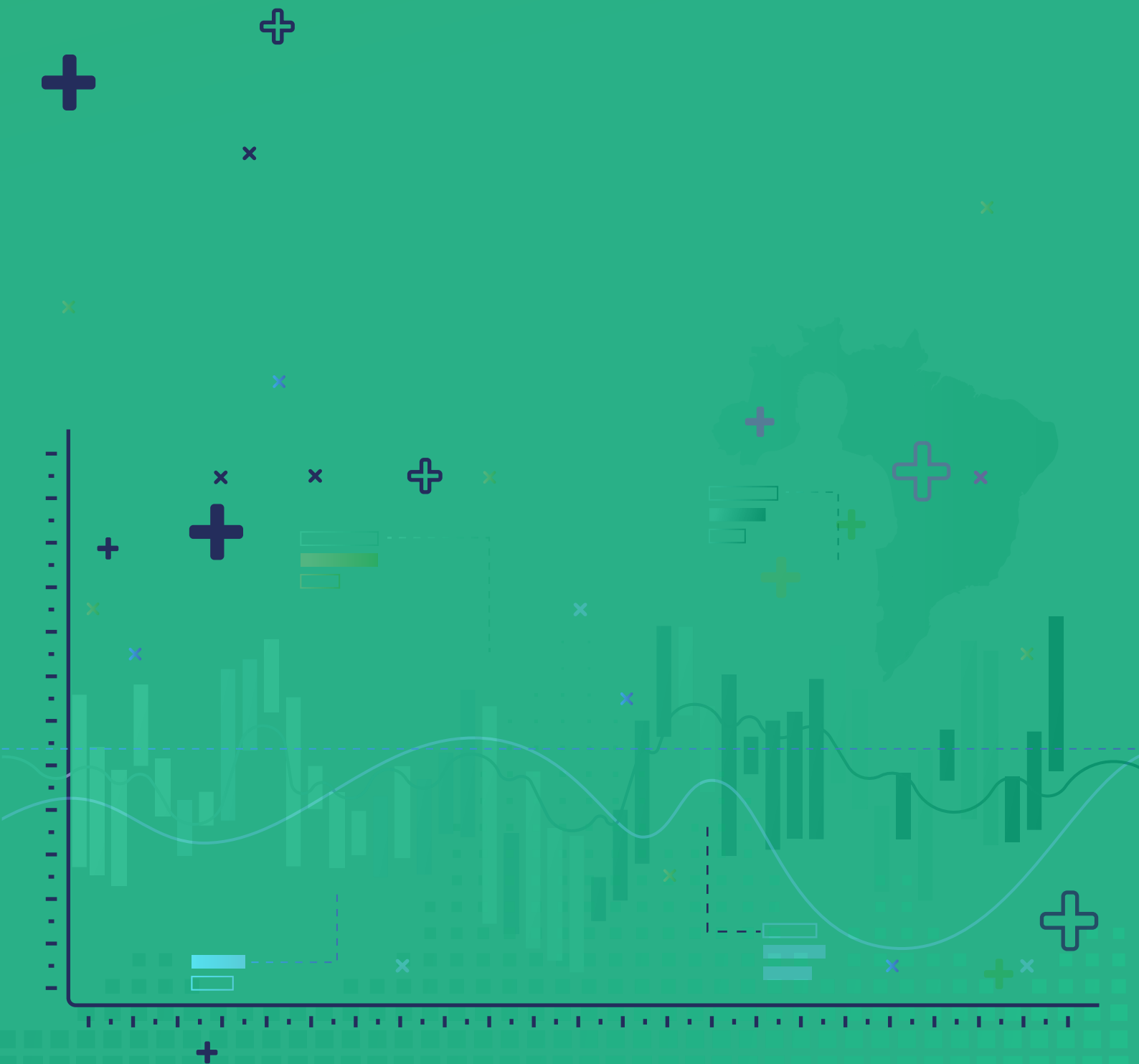
É a certeza de que a reflexão madura deve anteceder ações públicas efetivas que move o esforço do CNMP no fomento, reunião e divulgação de trabalhos como os apresentados pelos colegas para a presente publicação. Se o Ministério Público é o Estado que se faz presente na concretização do programa constitucional, tanto melhor que essa atuação se dê de maneira refletida, debatida e, enfim, participativa. É essa a pretensão do presente número e igualmente é a razão de convidarmos todos a prestigiar e ler estes preciosos artigos.

À leitura e boas reflexões!

DERMEVAL FARIAS GOMES FILHO

Presidente da Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e
Segurança Pública do Conselho Nacional do Ministério Público (CSP/CNMP)

AS NOVAS EXPERIÊNCIAS DE EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL PELO MINISTÉRIO PÚBLICO



O MINISTÉRIO PÚBLICO E AS NOVAS PERSPECTIVAS PARA REALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA ÁREA DA SEGURANÇA: O CASO DO CONJUNTO HABITACIONAL BARRAMAR

THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE AND THE NEW PERSPECTIVES FOR THE REALIZATION OF PUBLIC POLICIES IN THE AREA OF SECURITY: THE CASE OF THE HOUSING COMPLEX BARRAMAR

Claudio Alberto Gabriel Guimarães¹

Rosanna Lúcia Tajra Mualem Araújo²

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Fundamentos teóricos para adoção de novas estratégias na área da segurança pública. A Sociologia da Escola de Chicago. 3. Políticas públicas de segurança inclusivas e preventivas como instrumentos de combate à violência estrutural e à violência criminal. 4. O Ministério Público e as novas estratégias para enfrentamento da criminalidade. O caso do conjunto habitacional BarraMar. 5. Conclusão.

RESUMO: A partir dos fundamentos desenvolvidos pela Sociologia produzida na Universidade de Chicago, o presente artigo objetiva investigar as possibilidades de desenvolvimento de políticas de segurança pública sob a perspectiva preventiva e inclusiva, apresentando, para tanto, os resultados obtidos em uma experiência concreta realizada no conjunto habitacional BarraMar, na cidade de São Luís, Estado do Maranhão.

PALAVRAS-CHAVE: Ministério Público. Escola de Chicago. Desorganização Urbana. Criminalidade. Políticas Públicas de Segurança.

ABSTRACT: *Based on the foundations developed by the Sociology produced at the University of Chicago, the present article aims to investigate the possibilities of developing public safety policies from a preventive and inclusive perspective, presenting, therefore, the results obtained in a concrete experience realized in the housing set BarraMar in the city of São Luís, State of Maranhão.*

KEYWORDS: *State Public Prosecutor. Chicago School. Urban Disorganization. Crime. Public Security Policies.*

1 Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Maranhão. Especialista em Direito, Estado e Sociedade pela Universidade Federal de Santa Catarina. Especialista em Docência Superior pela Universidade CEUMA – UNICEUMA. Mestre em Direito Público pela Universidade Federal de Pernambuco. Doutor em Direito Público pela Universidade Federal de Pernambuco, com área de concentração em Direito Penal. Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina, com área de concentração em Criminologia. Pós-Doutorando pela Universidade de Lisboa com área de estudos em Teoria da Pena. Professor Pesquisador do CNPq e UNICEUMA. Coordenador do Núcleo de Pesquisas em Violência e Cidadania – NEVIC da Universidade CEUMA. Professor Adjunto da Universidade Federal do Maranhão dos cursos de graduação e do Programa de Mestrado em Direito e Instituições do Sistema de Justiça. calguimaraes@yahoo.com.br

2 Bacharel em Direito pela Universidade CEUMA. Pesquisadora no Núcleo de Pesquisas em Violência e Cidadania (NEVIC), da Universidade Ceuma.

1. INTRODUÇÃO

As políticas públicas voltadas para o enfrentamento dos problemas afetos à segurança pública no Brasil, via de regra, são formuladas e desenvolvidas a partir de uma perspectiva reativa e repressiva, concentrando seus esforços, portanto, no sistema punitivo.

Tradicionalmente, os investimentos em tal área são voltados para a aquisição de armas, munição, viaturas e realização de concursos públicos para a contratação de pessoal a serem incorporados na Polícia Civil, Polícia Militar e Polícia Federal – em suas respectivas ramificações –, ou seja, os esforços por mais segurança são priorizados em investimentos que atendam às expectativas da perspectiva reativa e repressiva acima citada.

Parece mesmo que o sistema de controle social formal, formado pelas instituições a quem cabe o combate da criminalidade, é cingido em duas amplas categorias, a das polícias e a dos outros órgãos, como Ministério Público, Magistratura e os responsáveis pela execução penal, haja vista a concentração de esforços e investimentos feitos na área.

Importante não esquecer, ademais, que vultosas somas são investidas no sistema penitenciário, privilegiando, mais uma vez, as políticas de segurança pública alicerçadas no binômio reação/repressão.

Inobstante a necessidade de que tais políticas sejam efetivadas pelo Estado, para atender à demanda constitucional do direito à segurança pública, outras possibilidades existem e devem, segundo o nosso entendimento, também, ser analisadas e, assim, possibilitadas pelo poder público.

A partir de tal entendimento e fundamentados no que produzido pela Sociologia da Escola de Chicago, mormente o ponto de vista que defende existirem as denominadas áreas criminais da cidade, que se caracterizam por ser urbanisticamente degradadas, nas quais se encontra o tecido social mais desgastado e, conseqüentemente, apresentam intensa desorganização social, dificultando os controles formal e informal, é que se propõe a investigação deste fenômeno como forma de possibilitar a elaboração de outras vertentes de políticas públicas que objetivem enfrentar a violência criminal.

Assim sendo, o trabalho que agora se inicia objetiva investigar as razões pelas quais as pessoas em tal ambiência estão mais propensas a cometer determinados tipos de delito, contribuindo para o angustiante quadro da crescente criminalidade no Brasil, assim como, em uma linha pragmática, indicar possíveis soluções para o problema.

Nesse contexto, o crime deve ser encarado na perspectiva de um produto social e, como tal, passível de interferência. Se as características determinadoras da prática criminoso forem devidamente analisadas, elas poderão ser erradicadas e contribuirão para que novos lugares sejam concebidos sem esses mesmos erros, prevenindo potenciais problemas.

Em suma, a urbanização desordenada leva à desorganização social e, ambas, se erigem como fatores criminógenos. Nessa ambiência, acreditamos, há a necessidade de implementação de políticas públicas que objetivem a reorganização social e dos espaços públicos degradados como forma de combate à criminalidade, posto que a vida humana é intensamente dependente da relação estabelecida entre o sujeito e o espaço geográfico que habita.

Em busca de novas experiências que se amoldassem a tudo quanto acima exposto, as Promotorias do Controle Externo da Atividade Policial, em São Luís do Maranhão, vêm desenvolvendo projetos com o objetivo de implementar possibilidades outras no campo da segurança pública.

Entre as várias ações já desenvolvidas, será relatado, desde a sua concepção teórica fundamental, o projeto desenvolvido a partir das intervenções feitas no Conjunto Habitacional BarraMar, iniciadas em 2016 e em curso até os dias de hoje.

Desse modo, inicialmente serão apresentados, sob uma abordagem histórica, e de forma geral, os fundamentos teóricos da Escola de Chicago para, ao final do tópico, delinear os argumentos que atualmente ainda respaldam o entendimento aqui adotado sobre a prática de determinados delitos e a melhor forma de enfrentamento deles.

No segundo tópico, serão desenvolvidos estudos sobre políticas públicas de segurança pautadas em uma perspectiva preventiva e inclusiva, como possibilidades reais de formulação e implementação de novas estratégias para o combate à violência.

Por fim, será feito o relato de um projeto desenvolvido em uma área habitacional que preencha todas as características outrora apontadas pelos sociólogos de Chicago, como propensa a prática de determinados tipos de delitos, e que foi capitaneado pelas Promotorias do Controle Externo da Atividade Policial como forma de melhor atender às demandas sociais na esfera da segurança pública.

2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS PARA ADOÇÃO DE NOVAS ESTRATÉGIAS NA ÁREA DA SEGURANÇA PÚBLICA. A SOCIOLOGIA DA ESCOLA DE CHICAGO

O que comumente se denomina por Escola de Chicago é um conjunto de estudos sociológicos urbanos voltados para os problemas que enfrentava a cidade de Chicago nos Estados Unidos, desenvolvidos, principalmente, entre 1915 e 1940, e, embora não se tratasse de uma corrente de pensamento homogênea, apresenta diversas características que lhe conferem uma certa unidade e acabaram por lhe atribuir um lugar de destaque na sociologia americana³.

A sociologia de Chicago caracteriza-se, especialmente, pela pesquisa empírica, ou seja, é marcada pela insistência dos investigadores em produzir conhecimentos úteis para a solução de problemas sociais concretos. Desde o seu nascimento, a sociologia de Chicago foi influenciada por outras disciplinas, como por exemplo, a filosofia pragmática e a corrente sociológica ligada à fundação do interacionismo simbólico, as quais teriam influências mútuas⁴.

O pragmatismo é uma filosofia da ação, mas também pode ser chamado de filosofia da intervenção social; na medida em que o filósofo está envolvido com a vida de sua cidade, interessa-se por seu ambiente e pela ação social que tenha como fim a transformação social. Assim, o pragmatismo se constitui como um instrumento social a serviço de reformas sociais, na medida em que defende que a consciência dos indivíduos se elabora por meio das interações e dos processos sociais. Logo, segundo os filósofos de Chicago, a filosofia seria a referência teórica que permitiria a solução dos problemas sociais, educativos, econômicos, políticos ou morais que se colocam a toda a sociedade⁵.

Por sua vez, as raízes filosóficas do interacionismo simbólico se encontram no pragmatismo de John Dewey, desenvolvido principalmente por Mead (1934), para quem as significações sociais devem ser consideradas como produzidas pelas atividades interativas dos agentes. Portanto, o

3 Alguns textos introdutórios ao pensamento produzido na Escola de Chicago podem ser encontrados em Newburn (2009).

4 Para melhor entendimento sobre o assunto, cf. Lewis e Smith (1980). No Brasil, cf. Tangerino (2007).

5 Sobre o assunto, cf. Dewey (2018).

pesquisador só pode ter acesso às produções sociais significantes dos agentes quando participa, também como agente, do mundo que se propõe a estudar⁶.

Assim sendo, os trabalhos da Escola se voltaram para problemas políticos e sociais que à época preocupavam todas as grandes cidades americanas e forçavam os limites de uma sociologia da cidade até então desenvolvida, como o profundo problema da assimilação de milhões de imigrantes à sociedade americana, assim como o problema da criminalidade, desvio e delinquência juvenil, que dali advinham, em razão das sucessivas ondas de imigrantes que ali se instalaram⁷.

Nesse contexto, a partir dos fenômenos sociais mais marcantes da segunda metade do século XIX, a industrialização e a urbanização, a cidade de Chicago sofreu um dos processos de crescimento urbano mais acelerados nos Estados Unidos, o que representou dificuldades de inserção dos imigrantes⁸.

Consequentemente, a soma dos fenômenos da industrialização e da urbanização gerou uma série de problemas sociais em larga escala, típicos das grandes aglomerações e até então desconhecidos dos moradores das pequenas cidades: pobreza, criminalidade, desemprego, prostituição, trabalho infantil, etc. Assim, o crescimento urbano colocou a cidade e os seus modelos de convivência e interação no centro das preocupações dos teóricos e moralistas dos fins do século XIX e princípios do século XX, instante em que o crime passou a ser visto como produto de *deficits* na urbanização e da ausência de laços sociais.

Para enfrentamento do problema, as investigações da sociologia urbana de Chicago tiveram como objeto o mapeamento e compreensão das forças agentes e conformadoras do crescimento urbano. Constataram que o crescimento urbano é um fenômeno natural, esperado e tende a ser observado desde o centro rumo à periferia.

A Ernest Burgess é atribuída a formulação de um modelo teórico para explicar o crescimento da cidade que, de modo didático, a partir de uma série de cinco círculos concêntricos, serviu de base para as posteriores análises sobre os problemas ali originados.

O esquema traduz a ideia de que a cidade cresce a partir de seu centro (comercial), rumo à periferia. A zona I, conhecida como zona do Loop, comportaria as atividades bancárias, comerciais e industriais. Na zona II, ou zona de transição, encontra-se uma região da cidade que está sendo invadida pelo comércio e indústria leve, na qual se concentram as casas de prostituição e jogo, bem como as moradias mais baratas e decadentes da cidade. Em seguida, a zona III pode ser caracterizada como zona de moradia dos trabalhadores das indústrias, que fugiram da área de decadência, mas que desejam viver em ponto de fácil acesso ao seu trabalho. A zona IV é a zona residencial, composta por residências mais luxuosas e por prédios de apartamento de alta classe. Finalmente, a zona V, a rigor fora dos limites da cidade, é a zona dos *commuters*, trabalhadores que residem em vilarejos ou distritos fora da cidade, mas que a ela se dirigem regularmente para trabalhar⁹.

Cada uma dessas zonas encontra-se em expansão, o que resulta no crescimento da cidade como um todo. Nesse processo, uma área forçosamente invade a outra, aspecto este que pode ser

6 O interacionismo simbólico vai na direção inversa da concepção durkheiminiana do agente. Durkheim considera que as descrições dos fatos sociais pelo agente são vagas e ambíguas demais para que o pesquisador lhes possa dar um uso científico, sendo tais manifestações subjetivas não pertencentes ao domínio da sociologia. Ao contrário, o interacionismo simbólico afirma que é a concepção que os agentes têm do mundo social que constitui o objeto essencial da investigação sociológica. Sobre o assunto, em profundidade, Blumer (1986) e Felgueiras (2016).

7 Sobre a Escola de Chicago, em uma perspectiva histórica, cf., por todos, Coulon (1995).

8 Sobre a temática, cf. Eufrásio (2013).

9 Sobre o assunto, Park e Burgess (1921).

denominado de sucessão¹⁰. O processo de sucessão é gradual e ocorre de forma mais intensa a partir de determinados pontos das áreas urbanas. Assim, as invasões e a conseqüente acomodação, embora contínuas, dão contornos bem claros às comunidades, cada qual com suas características próprias, sobretudo culturais. Tem-se, portanto, o processo de segregação, e seu resultado direto é o surgimento das áreas naturais¹¹.

Nessa perspectiva, o crescimento radial proposto por Burgess leva em consideração os preceitos da ecologia humana¹². Todo crescimento urbano compreende os processos de concentração e descentralização. Portanto, as melhores regiões são ocupadas pelos indivíduos mais aptos socialmente enquanto o centro expelle os indivíduos menos aptos para a zona de transição, mais barata e deteriorada. Fica, então, evidente a demarcação estética e funcional das fronteiras sociais na estrutura da cidade.

Por sua vez, Park (1967) aponta serem de três naturezas as forças que agem sobre o crescimento urbano: as dos meios de comunicação e transporte, as econômicas e as culturais. As forças dos meios de comunicação e de transporte comportam todas as coisas que tendem a ocasionar a um mesmo tempo maior mobilidade e maior concentração de populações urbanas. As forças econômicas dizem respeito ao comércio e indústria buscarem localizações vantajosas circundando-se de certas partes da população, tendo como consequência uma organização social baseada em interesses vocacionais e ocupacionais. Crescem, assim, os cortiços, então habitados por grande número de pessoas das classes pobres, que são incapazes de se defender da associação com marginais e viciados¹³.

O último grupo de forças, as forças culturais, será aquele a determinar a ocupação da cidade, uma vez que já se tem uma cidade idealmente dividida de acordo com recortes geográficos condicionada pelas forças econômicas. Aqui, tem-se o surgimento de áreas culturais segregadas e bastante homogêneas quanto à composição interna. Ainda hoje, alguns bairros podem ser caracterizados etnicamente. Há também a formação das vizinhanças, localidades com sentimentos, tradições e uma história em comum, sendo na organização social e política da cidade, a menor unidade local¹⁴.

Assim, o crescimento da cidade, por meio dos processos de sucessão e acomodação, gera as áreas naturais. Estas não se definem apenas geograficamente, mas também por elementos culturais que unem as pessoas residentes dessas áreas. Desse modo, a área criminal, por ser fruto de forças ecológicas, tenderá a atrair para si seus iguais, gerando uma forte coesão cultural dentro de cada comunidade.

De ver-se, pois, que a Escola de Chicago rompeu com qualquer concepção etiológica do delinquente, abandonando a hipótese da existência de um homem delinquente, centrando seus estudos nas circunstâncias sociais que levam as pessoas a delinquir.

10 A sucessão descreve e designa a sequência ordenada de mudança através das quais uma comunidade passa, no curso de seu desenvolvimento. Assim, a sucessão pode ser ilustrada pelos processos de deterioração física dos prédios que levam a uma modificação do tipo de povoamento, que produz, por sua vez, uma tendência de diminuição dos alugueres, selecionando níveis de população de rendimento cada vez mais baixo, até que um novo ciclo seja iniciado, quer como mudança de residência para negócio, ou por meio de um novo desenvolvimento do uso antigo, como, por exemplo, a mudança de apartamentos para hotéis.

11 Sobre o assunto, Pierson (1970).

12 A Ecologia humana é uma expressão muito utilizada nos estudos da Escola de Chicago. O primeiro a dar um tratamento sistemático a este conceito foi Robert Ezra Park, em 1915, em seu artigo *The City* publicado no *American Journal of Sociology*. Em síntese, a ecologia humana é uma tentativa de investigação dos processos por meio dos quais os equilíbrios biótico e social se mantêm, bem como por meio dos quais tais equilíbrios são perturbados, a partir da interação de quatro fatores centrais: população, artefatos (cultura tecnológica), costumes e crenças e recursos naturais. (PARK; MCKENZIE, 1984)

13 Sobre o assunto, para maiores detalhes, cf. Velho (1973).

14 Para maior aprofundamento no tema, cf. Pierson (1970).

Foi constatada a existência de vários estratos urbanos concêntricos em Chicago, identificando as áreas intersticiais. Nessas áreas, habitat das gangues, tudo está desorganizado e abandonado, resultando em fronteiras econômicas, morais e culturais, em que a delinquência contribui para uma busca de identidade social e individual. A gangue é, portanto, uma resposta espontânea à desorganização social, a partir do momento que ela supre uma carência e oferece uma escapatória, protegendo comportamentos desagradáveis e repressivos¹⁵.

Assim entendendo, do mesmo modo que o bom cidadão, o gangster é um produto de seu ambiente. O bom cidadão foi criado em uma atmosfera de respeito e obediência à lei. O gangster frequentou um bairro em que a lei, ao contrário, é infringida constantemente. Portanto, há um elo evidente entre o crime e a organização social da cidade.

Contudo, a cidade não exerce um determinismo sobre todo aquele que nela reside, de modo que nem todos aqueles que ocuparem as áreas criminais virão a tornar-se criminosos. Determinadas pessoas, isso sim, serão simplesmente atraídas para a área criminal e nela interagirão com os seus demais componentes.

Nessa perspectiva, as taxas de criminalidade e de delinquência variavam de um bairro para outro. Os bairros mais próximos dos centros comerciais e industriais, onde se concentrava a população de mais baixa renda, tinham as mais altas taxas de criminalidade. Em contrapartida, os bairros da periferia da cidade, mais ricos, tinham taxas de delinquência mais baixas¹⁶.

Desde Burgess, já era sabido que o desenvolvimento das cidades americanas se manifestara pela criação de regiões de habitação extremamente diferenciadas. Mas, a partir de dados empíricos e estatísticas sobre dados da delinquência e variáveis sociais e econômicas, os autores mostraram que a criminalidade estava associada à estrutura física da cidade, e o simples fato de morar em certas partes da cidade constituía um indício ou prognóstico de delinquência¹⁷. Portanto, as taxas de criminalidade eram diretamente proporcionais à desorganização da ordem social e desenvolveram-se sob a forma de uma tradição social¹⁸.

Em resumo, Shaw e McKay (1942) concluíram que a delinquência só seria reduzida se as mudanças melhorassem as condições econômicas e sociais em que os jovens cresciam. E a melhor forma de combater a delinquência seria uma melhor organização da comunidade e reabilitação de bairros inteiros, com estabelecimento de programas locais de ação comunitária capazes de melhorar, em todos os aspectos, a vida desorganizada, seguindo, por exemplo, o programa do *Chicago Area Project*¹⁹.

De tudo quanto exposto, em uma perspectiva analítica, como entendimento conclusivo a ser utilizado como fundamento no presente trabalho, dentro das contribuições teóricas apresentadas no âmbito sociológico da Escola de Chicago, ainda se apresenta como atual e pertinente à realidade estudada para intervenções das políticas públicas o ensinamento segundo o qual determinados tipos de crime se apresentam como resultado de um processo social e, embora exista um componente individual, não são desencadeados por um comportamento psicológico ou patológico, mas em razão da desorganização urbana que desencadeia fortes influências no âmbito da desorganização social, cujas consequências se fazem sentir, diretamente, no âmbito do controle social formal exercício pelo

15 Nesse sentido, cf. Thrasher (1966).

16 Assim, Shaw et al (1929).

17 Nesse sentido, Sutherland (1937).

18 Conforme o ponto de vista de Shaw e McKay (1942).

19 Nas palavras de Coulon (1995, p. 76), "a pobreza, uma grande mobilidade e uma alta heterogeneidade da população acarretam a ineficácia das estruturas comunitárias, o que leva a um enfraquecimento do controle social; isto por sua vez, favorece o surgimento da criminalidade".

Estado e no âmbito do controle social informal, principalmente aquele que deveria ser levado a efeito pela comunidade e instituições a esta pertencentes.

Por fim, como síntese definitiva a ser levada em consideração quando do desenvolvimento de políticas de segurança pública para enfrentamento da violência estrutural e criminal, fica o que talvez seja o mais importante legado deixado pela sociologia da Escola de Chicago, ou seja, o entendimento de que somente os métodos punitivos e as reformas administrativas são impotentes, por si sós, para extirpar a criminalidade do meio social.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA INCLUSIVAS E PREVENTIVAS COMO INSTRUMENTOS DE COMBATE À VIOLÊNCIA ESTRUTURAL E À VIOLÊNCIA CRIMINAL

A justificação para a aplicação do Direito Penal através do controle social formal e punitivo que se dá pela necessidade de disciplina social, ou seja, para que se possa possibilitar a existência de sociedades organizadas, minimamente harmônicas, é o sistema punitivo, portanto, imprescindível²⁰.

Não obstante tal entendimento, quando se trata da fundamentação dos meios de exequibilidade do poder punitivo, isto é, de sua legitimidade, enfrentam-se sérios problemas em razão de emanarem indiscutíveis características negativas que permeiam a atuação do Sistema Penal e Processual Penal – seletividade, estigmatização, penas cruéis, caráter simbólico, juízos de exceção, menor vulnerabilidade das elites política e econômica, aplicação desigual de lei, segmentação de interesses na elaboração legislativa, tortura, entre tantas outras inconstitucionalidades que teimam em se fazer presentes.

A correção de tais problemas deve ser procurada com base na democracia substancial, que se fundamenta na dignidade da pessoa humana e se expressa necessariamente através do exercício da cidadania, entendendo-se que tanto a justificação como a legitimação do direito de punir devem transcender os critérios da legalidade, expandindo-se em direção aos critérios axiológicos que fundamentam a existência do Estado Democrático de Direito e seus princípios basilares.

Isto posto, é requisito inafastável para o alcance de tal desiderato o desenvolvimento de políticas públicas sociais inclusivas, centrando seu foco em ações que possibilitem diminuir ao máximo a violência estrutural que se apresenta como produto inexorável dos modelos de gestão política até agora conhecidos no país.

Historicamente, em nosso país, a resposta aos índices de criminalidade sempre passou pelo sistema de controle formal, ou seja, dentre o conjunto de instituições, estratégias e sanções sociais possíveis para submeter o indivíduo aos modelos e normas comunitários, o Estado sempre optou por políticas privilegiadoras da norma penal incriminadora severa, da policialização das políticas públicas de segurança, bem como de estratégias repressiva-ostensivas por parte das Polícias, do Ministério Público, do Poder Judiciário e dos órgãos de Execução Penal. Entretanto, os resultados desse tipo de intervenção não se fizeram sentir positivamente, conforme se pode observar a seguir²¹.

Entre 1980 e 2014, morreram perto de 1 milhão de pessoas (967.851) vítimas de disparo de algum tipo de arma de fogo. Ainda em 2014, os homicídios por armas de fogo no Brasil totalizaram um número de 42.291²². Em 2017, foram realizadas 135.585 internações associadas a transtornos

20 Sobre o assunto, em profundidade, cfr., Guimarães (2013).

21 Assim, Soares (2007)

22 Dados disponíveis em Waiselfsz (2016).

mentais e comportamentais decorrentes do uso de drogas em todo o Brasil, e houve 273.232 roubos de veículos no Brasil apenas no ano de 2016²³.

Esses números avassaladores mostram que medidas de cunho reativo/repressivo não irão, isoladamente, resolver o problema da criminalidade. São necessárias práticas investigativas no que concerne às causas do problema da violência e da criminalidade atreladas a um comprometimento de resolvê-las. Nessa perspectiva, como já mostrado, é na grande cidade que a criminalidade assume proporções gigantescas e é nela que se buscará modelos de explicação criminal, bem como possíveis instrumentos de intervenção a partir do arcabouço teórico e empírico disponibilizado pela Escola de Chicago.

Diariamente, uma grande parcela da população brasileira deixa as áreas rurais, onde existe um profundo *deficit* de direitos constitucionais básicos, bem como de organização urbanística, e vai em direção aos grandes centros urbanos, em busca de melhor qualidade de vida. Tal quadro acarreta um inchaço das cidades, mais especificamente de áreas com maior estrutura urbana, via de regra, localizadas próximas às áreas industrializadas e com intenso fluxo no setor de serviços.

Em virtude desse fenômeno migratório, desencadeiam-se espaços urbanos desorganizados social e urbanisticamente, conhecidos como favelas, nos quais há cometimento reiterado e crescente de determinados tipos de delitos. Isso ocorre pelo fato de tais áreas serem ocupadas sem um planejamento urbanístico, catalisando, assim, as chamadas áreas naturais, que são marcadas por uma intensa desorganização social e urbana, nas quais os níveis de violência são acentuados, o controle social defasado e seus moradores pertencentes aos estratos sociais menos favorecidos da população.

A partir de tal entendimento, pressupõe-se que uma das formas de estudar a distribuição de crimes nos espaços urbanos, bem como de traçar diagnósticos sobre a criminalidade e a melhor forma de enfrentamento desta, pode ser levada a cabo através da explicação ecológica do crime, ou seja, da análise racional da atividade criminosa em contextos ambientais específicos.

Seguindo a linha pragmática desenvolvida pelos sociólogos da Escola de Chicago, portanto, intenta-se encontrar soluções para o problema apresentado, a partir da Constituição Federal brasileira de 1988 (CF/88), na qual houve uma ampliação do reconhecimento dos direitos fundamentais, dentre eles, direito à cidade, à segurança pública, à saúde, à educação, à vida, etc.

Em busca de tal desiderato, importante que se reconheça que a competência de garantia de segurança pública é majoritariamente atribuída legalmente ao poder Estadual, responsável pelas polícias civil e militar, entretanto, os elevados índices de violência observados nas cidades brasileiras têm criado a necessidade de uma ação conjunta dos governos federal, estadual e municipal no combate à criminalidade.

O problema se desdobra em virtude do artigo 144, parágrafo 7º, da CF/88, reduzir a atuação das prefeituras na promoção da segurança pública à criação de guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações. Por isso, os municípios brasileiros acabam sendo omissos na implementação de mecanismos básicos de gestão, essenciais para a efetividade de políticas públicas de segurança e conseqüente redução da violência.

Porém, é incontestável a autonomia municipal na resolução de problemas de interesse local, o que inclui atender às demandas da população por segurança, com foco na prevenção, tendo em vista que o município é o ente federado mais próximo do cidadão. Portanto, questões concernentes à segurança pública deixaram de ser competência majoritária da esfera estadual e foram inseridas

23 Dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2018).

nas discussões das esferas federal e municipal do poder²⁴, partindo-se da hipótese de que, ao adotar mecanismos de gestão da segurança pública, a administração municipal deve contribuir para menores índices de criminalidade.

Tal protagonismo municipal deve estar associado a um modelo de administração que incorpore mecanismos facilitadores da gestão da segurança pública como, por exemplo, secretarias, conselhos e fundo municipal de segurança pública, além de guardas municipais e, ainda, a implementação de políticas públicas através de diagnóstico, plano de ação, avaliação de ações e monitoramento²⁵.

Importante frisar que no âmbito municipal, especialmente a partir da década de 1990, foram implementadas algumas intervenções, como a criação de guardas civis, secretarias e planos municipais de segurança pública. O plano municipal de segurança prescreve as políticas de segurança pública no município e nele são definidas as metas a serem alcançadas. Os conselhos municipais de segurança também se destacam, tendo em vista a participação da população para a discussão das necessidades locais quanto à segurança pública, definição de prioridades e forma como os recursos disponíveis devem ser gastos.

Assim sendo, com base no acima exposto, defendemos a tese de que, atualmente, as políticas públicas de segurança municipal necessitam de uma nova abordagem sobre a problemática da violência, levando em conta, principalmente, a prevenção.

Em síntese, o conhecimento da relação entre o sujeito e o espaço geográfico influencia diretamente os órgãos de segurança a identificar e prevenir as causas geradoras da prática criminosa. A estratégia fundamental como já demonstrada para a prevenção da criminalidade urbana é sintetizada na intervenção no meio urbano, a partir de uma postura ativa dos municípios no que tange à implementação de políticas públicas de segurança. Focar na política criminal em nível local, a partir da comunidade, envolvendo atores de controle social informal com outros de controle social formal é a base defendida para a prevenção e repressão da criminalidade²⁶.

Necessário, portanto, romper com o entendimento que liga políticas públicas de segurança, enquanto políticas criminais, a um posicionamento exclusivamente reativo/repressivo, normalmente pautado no pensamento de combate à violência criminal através da violência institucional, vez que não parece ser esse o tipo de entendimento mais consentâneo em um Estado Democrático de Direito.

Deste modo, como uma maior aproximação aos ditames da legalidade e da democracia, parece-nos pertinente adotar a diferenciação entre Políticas de Segurança Pública, enquanto atividades a serem desenvolvidas na esfera do controle social formal, fortemente agregadas às atividades tipicamente policiais – atuação policial *stricto sensu* – e Políticas Públicas de Segurança, cujas atividades devem ser muito mais amplas, englobando, dessarte, as diversas ações nas esferas

24 Nesse sentido, Kahn (2005, p. 4): “O fato é que, tanto o governo federal como os municipais passaram na última década a atuar de forma mais intensa na esfera de segurança, reconhecendo a relevância da problemática para a população e que para equacioná-la são necessários mais do que novas armas e viaturas para as polícias estaduais ou o endurecimento penal”.

25 Maior aprofundamento em Mesquita Neto (2006).

26 Sobre o tema, cfr. Guimarães e Pereira (2014, p. 825-826), para quem: “Nesse sentido, a municipalidade poderia agir com a implementação de políticas públicas preventivas, através do controle social informal, no lugar de políticas repressivas, recuperando-se espaços e serviços públicos degradados, conjuntamente com o fortalecimento dos laços sociais comunitários, integrando-se e recuperando-se as áreas degradadas, para se oferecer espaços públicos capazes de agregar o sentimento de comunidade e de civilidade”.

governamentais e não governamentais, mas que estejam voltadas para enfrentar e, se possível, solucionar os diversos problemas afetos à criminalidade e à violência fora do eixo reativo/repressivo²⁷.

Partimos, assim, do pressuposto segundo o qual as Políticas Públicas de Segurança estão mais próximas aos anseios democráticos, assim como mais afinadas com os aspectos legais, do que as Políticas de Segurança Pública, que, embora necessárias, estão mais voltadas para as ações de enfrentamento, caracterizadas por planejamentos verticais e, amiúde, apontadas como de difícil controle de legalidade quando de suas concretizações.

Defendemos, portanto, o posicionamento segundo o qual a governamentalidade democrática implica, também, uma relação social entre agentes públicos e comunidade²⁸, que, através da troca de experiências, buscam alternativas com o objetivo de controlar as diversas formas de violência mediante práticas sociais instauradoras, como o incremento de ações educativas que estimulem relações interpessoais amistosas, orientadas pela não violência, pela recuperação da ambiência de convivência das comunidades, representadas por uma completa reestruturação urbana, dentre outras medidas não afetas ao controle social formal, ou seja, não coercitivas.

Percebemos, pois, a importância do resgate de uma ambiência onde prepondere o civismo e, conseqüentemente, a civilidade, vez que esta deve ser a base na qual deverá ser construída uma convivência humana coletiva possível, a partir de exigências pautadas no equilíbrio e proporcionalidade entre o que se exige e os meios disponibilizados para cumprimento de tais exigências por parte do poder público. (ORTUÑO RODRIGUEZ, 2010)

Em síntese, partindo-se do modelo original de desorganização social elaborado pela sociologia de Chicago, ou seja, verificada a existência de vizinhanças caracterizadas por baixo *status* socioeconômico, baixo nível educacional, instabilidade residencial e heterogeneidade étnica, dentre outros fatores indicados como causa de erosão do tecido social e, conseqüentemente, de inviabilização do controle social informal, entende-se que, entre outras medidas, esta deva ser enfrentada pela proatividade dos residentes em viabilizar a obtenção de recursos financeiros que possibilitem as ações políticas específicas direcionadas às demandas locais.

Dessa forma, pela via de políticas públicas, há a viabilização de serviços públicos direcionados às necessidades específicas da comunidade, minimizando os efeitos da desordem social, com impacto direto sobre as taxas desta criminalidade setorizada²⁹, dando-se ênfase, assim, a ações de prevenção estrutural³⁰.

Ademais, com a aproximação entre os diversos atores que integram a questão da Segurança Pública, tais programas de prevenção social, ao adotarem um formato horizontal e cooperativo, no qual a sociedade civil e as estruturas administrativas e de controle social formal venham a cooperar

27 Imprescindível sobre esta temática, cfr. Oliveira (2002, p. 46), para quem: "Se a depredação e a sujeira do espaço público decorrem da errônea compreensão do significado de público, da mesma forma a falta de comprometimento verdadeiro com a questão da segurança pode ter a mesma origem. Afirmar que o problema diz respeito a todos equivale a dizer que a busca de soluções compete a uma multiplicidade de agentes sociais, governamentais e não governamentais. A utilização superficial e irresponsável desta concepção fornecerá a qualquer destes agentes um bom estoque de pretextos para a inatividade, justificada no fundo por um sofisma: afinal, o que é de todos não é de ninguém, ou, no mínimo, não é meu".

28 No entendimento de Félix (2008) oriundo de pesquisa realizada nas favelas da cidade de Marília, no Estado de São Paulo, quando investigou a relação dos moradores da favela com seu local de habitação: "Por tudo o que se viu, ratificamos a necessidade de ver, ouvir, dar voz e vez aos segmentos historicamente apartados das decisões. Gestores públicos devem estar atentos às formas como as pessoas leem e sentem o ambiente urbano. O espaço, apesar de ser um conteúdo para todos, também é restritivo e determina uma geometria de ocupação, em função de questões estruturais como as socioeconômicas (espaço de ricos e pobres) e em função de manifestações criminais, configurando-se em espaços temidos e evitados, independentemente de padrões sociais".

29 Sobre o tema, em profundidade, Sampson (1986).

30 Para Garrido Genovês e López Latorre (2005, p. 295), "a prevenção estrutural é aquela que fundamenta as causas da delinquência no mal funcionamento das instituições sociais, (a família, a escola, o mercado de trabalho, etc.) objetivando, deste modo, por ênfase na mudança de atitude na direção e nas práticas de prestação de serviços dentro das organizações da comunidade".

no desenvolvimento de soluções, acabarão por enfrentar, também, o difícil problema oriundo da pluralidade e da multiculturalidade fortemente enraizadas nas comunidades, vez que toda e qualquer técnica de intervenção, caso objetive lograr êxito em seus objetivos, deve ter em conta que não existem valores universais devendo, isto sim, levar em consideração as peculiaridades de cada localidade em particular. (RODRÍGUES, 2010)

Em assim atuando, ao desenvolver o Poder Público um novo campo de sociabilidade solidária, privilegiando a participação da sociedade civil na construção de novas práticas comunitárias que estimulem um reordenamento social fora do contexto repressivo, está o mesmo estimulando a constituição de práticas sociais e políticas que levarão à produção de uma ordem social propícia a alcançar um campo de possibilidades para a montagem de uma cidadania concreta, refletindo, assim, de maneira muito clara, a participação da comunidade nas lutas sociais contra a violência, fortalecendo, conseqüentemente, a democracia.

Desse modo, pensamos ser de bom alvitre alargar o campo de possibilidades das políticas públicas, para muito além do extermínio da violência que tem por referência a insegurança e o medo incutidos na sociedade pela crescente onda de violência criminal urbana e que traz a reboque a intensa pressão social e midiática pelo aumento de medidas de cunho exclusivamente repressivos³¹, para que não se venha a perder as referências que norteiam o estabelecimento e a vigência de um Estado Democrático de Direito.

Por ser um fenômeno complexo, outros atores e formas têm que ser envolvidos no âmbito do combate à violência urbana, preferencialmente encarando tal fenômeno a partir de suas características mais amplas, que interligam de maneira definitiva as categorias violência criminal e violência estrutural³², o que, necessariamente, conduz à priorização de ações preventivas em detrimento das reativas.

Por essa via, qualquer política pública que objetiva combater a violência urbana setORIZADA, obrigatoriamente, tem que envolver a comunidade-alvo de tais intervenções na elaboração, planejamento e execução daquilo que vai ser posto em prática naquela comunidade, em razão mesmo do respeito ao ditame constitucional que dispõe ser a Segurança Pública um dever do Estado e responsabilidade de todos os cidadãos³³.

Nessa linha estão sendo desenvolvidos estudos denominados de prevenção comunitária, nos quais os cidadãos assumem um papel de protagonistas na gestão de suas próprias demandas de segurança, através da reconstrução do controle social do espaço no qual habitam.

Assim, a partir de uma diminuição na capacidade de decisão das instâncias políticas e, conseqüentemente, pelo aumento da proatividade e dinamização da responsabilidade cidadã, os integrantes da comunidade assumem parte das responsabilidades frente ao delito, principalmente na seara de resgate da efetividade do controle social informal sobre os indivíduos, pela via da recuperação dos espaços públicos e forte controle comunitário das incividades³⁴.

O certo é que, independentemente da nomenclatura utilizada, ou seja, prevenção comunitária, segurança cidadã, orçamento participativo, dentre tantos outros termos que se inserem na temática,

31 Um aprofundado estudo sobre a temática pode ser encontrado em Lima, Misse e Miranda (2000).

32 Para maior aprofundamento na temática, cfr., Guimarães (2007).

33 Cf. Art. 144 da Constituição da República Federativa do Brasil. Sobre os novos paradigmas da segurança, necessário citar Clemente (2015, p. 90): "Certamente, garantir a segurança é uma responsabilidade do governo de cada Estado, e também da sociedade: a segurança é hoje responsabilidade de todos. E é da responsabilidade de todos, porque a segurança suporta a liberdade cívica e o bem-estar dos concidadãos, bem como a estabilidade do Estado. Na verdade, as sociedades que se fazem responsáveis por sua segurança são sociedades mais livres".

34 Sobre o tema, detalhadamente, cf. Medina Ariza (2010).

faz-se necessário ampliar a participação dos membros das comunidades no planejamento, na execução e no controle das atividades da segurança pública; é preciso, dessarte, fortalecer a democracia fazendo com que os cidadãos e as organizações da sociedade civil assumam sua parcela de responsabilidade na busca de solução dos problemas existentes em tal âmbito³⁵.

Por outro lado, como um forte argumento a ser utilizado na defesa do desenvolvimento de Políticas Públicas alternativas ao modelo até agora utilizado no Brasil na área da segurança pública, que dá prioridade e se baseia quase que exclusivamente no eixo reativo/repressivo, devemos analisar o custo financeiro com a realização dessas Políticas Públicas postas em andamento mais recentemente e os resultados obtidos com essas práticas que, via de regra, enxergam a segurança pública como algo que só pode ser melhorado através do melhor aparelhamento dos órgãos por ela responsáveis.

De acordo com pesquisas realizadas no ano de 2014, o Brasil gastou mais de R\$ 70 bilhões de reais com Segurança Pública sem conseguir nenhuma redução nas taxas de criminalidade no país, sendo os Municípios brasileiros os entes federativos responsáveis pelo maior incremento de gastos na área³⁶.

De posse dos dados acima relatados, forçoso reconhecer que o aumento do efetivo policial, mais viaturas, mais armas, mais investimento em inteligência, mais treinamento, enfim, mais aparelhamento dos órgãos do sistema, dentre muitas outras medidas de cunho reativo/repressivo, não irão, isoladamente, resolver o problema da criminalidade, haja vista que, como já dito, necessário que sejam desenvolvidas políticas públicas preventivas e inclusivas concomitantes para enfrentamento das violências.

Assim, uma melhor avaliação dos gastos realizados na esfera da segurança pública que possa levar à maximização dos resultados obtidos, admitindo a elaboração, o planejamento e a execução de Políticas Públicas fora do âmbito dos aparelhos repressivos, pode levar a melhores resultados do que os até agora obtidos.

Nessa linha de entendimento, defende-se, pois, a ideia segundo a qual ao lado do melhor aparelhamento das Instituições que fazem parte do Sistema Formal de Controle Social, assim como através de um redimensionamento dos gastos públicos securitários, deve-se buscar, no âmbito das políticas criminais, o desenvolvimento de políticas públicas que priorizem o combate à violência estrutural e, como via absolutamente certa de consequência, a diminuição da violência criminal.

Como possível derivação, mas, com claras conexões, com o problema orçamentário acima apresentado, erige-se como um forte obstáculo ao desenvolvimento racional de políticas de segurança a questão dos limites de competência dos Órgãos Federativos envolvidos na questão.

A Constituição brasileira não traça limites claros sobre as atribuições e competências de cada Órgão Federativo envolvido na questão da Segurança Pública, o que acaba por causar sobreposição

35 Segundo Mesquita Neto (2011), na ampla maioria dos municípios brasileiros que não possuem organizações policiais municipais, os governos, com o apoio da sociedade civil, deveriam desenvolver políticas de segurança baseadas em estratégias de prevenção, tais como: programas de mediação e resolução pacífica de conflitos, aplicação adequada e bem planejada de medidas socioeducativas a adolescentes em conflito com a lei, programas de apoio à reinserção na família e na comunidade de adolescentes que cumpriram medidas socioeducativas e de egressos do sistema prisional, qualificação profissional dos presos. Tais programas preventivos devem estar focados não apenas na execução das ações, mas sobretudo na *obtenção de resultados* tais como a redução da incidência e da reincidência de violências, crimes e danos, e o aumento da segurança dos cidadãos.

36 Maiores detalhes da pesquisa em Lima, Bueno e Mingardi (2016, p. 57 e ss.).

de funções e, portanto, dúvidas quanto ao âmbito de atuação não só na esfera específica desses órgãos, como também no âmbito de atuação de suas Polícias³⁷.

Disso decorre que, em termos de coordenação, integração e articulação de Políticas Públicas de segurança no Brasil, existe um profundo *deficit* no arcabouço jurídico que trata da matéria, dificultando sobremaneira a implementação de qualquer plano que englobe os três entes federativos no trato do assunto, vez que não há uma previsão legal de compartilhamento articulado de atribuições.

Atualmente, já há uma forte percepção, até mesmo uma certa unanimidade, no sentido de que os Municípios devem ser chamados para integrar a elaboração, o planejamento e a execução de políticas públicas na área da segurança, haja vista que somente os Governos Federal e Estaduais não têm logrado êxito no combate das violências estrutural e criminal.

Imprescindível, pois, que a legislação defina qual o limite e atuação dos Municípios, Estados e do Governo Federal, para que as Políticas Públicas na área de segurança possam ser desenvolvidas de modo linear e não, como sói acontecer, de modo concorrente e sobreposto, o que traz como consequência excessos em determinada esfera de atuação e carências em tantas outras.

A solução de tal problema parece estar intrinsicamente ligada ao exercício da democracia e ao respeito ao Estado de Direito, posto que o cidadão poderá, a partir de uma melhor definição das atribuições dos Órgãos Federados, fazer melhores escolhas políticas, assim como da legalidade, vez que tal definição acabará por solucionar várias inconsistências oriundas da atualmente difícil determinação do âmbito legal de competências.

Em síntese, em uma ambiência que privilegie os cânones de um Estado Democrático e de Direito, parece-nos ser o melhor caminho para desenvolvimento de Políticas Públicas na área da segurança aquele que indica uma intensa participação da comunidade na formulação, execução e fiscalização de tais políticas afetas à segurança, assim como, e por essa via, o fortalecimento da cidadania ativa e, conseqüentemente, de uma composição demográfica racional democrática, privilegiando um controle social que seja efetivado através de medidas inclusivas e preventivas.

4. O MINISTÉRIO PÚBLICO E AS NOVAS ESTRATÉGIAS DE COMBATE À CRIMINALIDADE. O CASO DO CONJUNTO HABITACIONAL BARRAMAR³⁸

A partir da base teórica desenvolvida desde meados do século XX pela Escola de Chicago, que, como exposto no primeiro tópico, defende a ideia de uma intrínseca ligação entre a prática de delitos e a desorganização urbana – o que foi confirmado mais recentemente, entre tantas outras experiências bem sucedidas, pela operação “Tolerância Zero” desenvolvida na cidade americana de Nova York –, as Promotorias do Controle Externo da Atividade Policial da Comarca de São Luís, Estado do Maranhão, vêm trabalhando com foco na organização urbana, em conjunto com os diversos órgãos que detêm o poder de polícia, tanto na esfera municipal quanto na estadual, a partir de investigações preliminares realizadas pelo próprio grupo, como também atendendo às demandas da população.

Denominado de “Ações integradas de Ordenamento Urbano como Ferramenta de Combate à Criminalidade”, o foco principal do projeto é o combate da utilização desordenada do espaço público urbano, principalmente a instalação de pontos de vendas de produtos irregulares nas ruas e calçadas

37 Na visão de Peres et al (2016) “A vaga distribuição de funções entre os entes federativos no campo da segurança pública e a não regulamentação do artigo 23 da CF de 1988 ou dos parágrafos 7º e 8º do artigo 144 têm gerado ao mesmo tempo a sobreposição de funções e uma frouxa articulação entre os atores do sistema de justiça criminal, que opera, assim, a partir de uma lógica que estimula a competição por recursos escassos e não a colaboração entre agências”. Consultar os artigos 23 e 144 da Constituição da República Federativa do Brasil.

38 Sobre a atuação do Ministério Público no âmbito punitivo em correlação com o Estado Democrático de Direito, cf. Guimarães (2010).

da capital, o impedimento da construção e a demolição de instalações de pontos comerciais como bares, lanchonetes, lojas, entre outros, que inclusive servem como moradia, em terrenos pertencentes ao Município de São Luís, assim como a fiscalização intensiva de postos de combustíveis e praias, onde são realizados eventos festivos ilegais.

As investigações demonstraram que em tal ambiência de total desorganização urbanística, na qual os “empreendimentos” são montados de forma precária ou instalados com fim perene, mas sempre funcionando em total descumprimento da lei, as consequências que vêm a reboque são as práticas dos mais variados delitos, como o de tráfico de drogas e, conseqüentemente, o de estímulo à utilização das mesmas, de venda de bebidas alcoólicas para menores, de prostituição, de poluição sonora causada pelos estabelecimentos comerciais, de disputas ilegais de veículos automotores (rachas), de poluição sonora causada pelos veículos automotores, de agressões físicas em todos os níveis e, até mesmo, de homicídios, causando sérios transtornos para as pessoas que residem no entorno dessas áreas.

A operacionalização do projeto tem início com reuniões, sob a coordenação das Promotorias do Controle Externo da Atividade Policial, com todos os órgãos que detêm parcela do Poder de Polícia, a saber: Polícia Civil, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros, Secretaria Estadual de Meio Ambiente, Vigilância Sanitária, Blitz Urbana, Secretaria Municipal de Trânsito e Transporte e Guarda Municipal, para discutir estratégias de funcionamento das “Ações integradas de Ordenamento Urbano como Ferramenta de Combate à Criminalidade”.

Após o planejamento detalhado das estratégias de funcionamento do grupo, o segundo momento é o de definição dos casos específicos a sofrer a intervenção do grupo. Definido o alvo, é instaurado Inquérito Civil Público, sob a presidência dos Promotores do Controle Externo da Atividade Policial, no qual é feito levantamento dos locais objetos de denúncia da população ou analisadas as investigações ou sugestões previamente feitas por integrantes do próprio grupo de ação.

Importante ressaltar que, quando da implementação prática das ações no caso específico em concreto, estas se iniciam com a convocação dos órgãos públicos municipais e estaduais acima nominados, que detêm parcela do poder de polícia, para um último encontro prévio à operação onde, então, é apresentado o planejamento e são expostas as responsabilidades e consequências em caso de omissão a cada órgão presente.

Após, são colocados os problemas que devem ser enfrentados e feito o levantamento das necessidades específicas de cada órgão. Em seguida, no âmbito do Inquérito Civil Público, sob presidência dos Promotores de Justiça do Controle Externo da Atividade Policial, são organizadas todas as documentações afetas às operações conjuntas.

Como forma de análise permanente dos resultados obtidos pelas ações integradas, quando do início da fase das operações, são realizadas reuniões específicas anteriores à operação e posteriores a ela para discussão dos resultados e deliberações sobre novas medidas a serem tomadas.

Em relação às ações efetivamente postas em prática, no caso de embargo e demolição de obras irregulares edificadas em terrenos públicos, mormente em praças, são seguidos todos os trâmites legais afetos ao Direito Municipal, no âmbito do uso e ocupação do solo, como notificações, demolições, remoções, etc.

Importante citar que, caso haja possibilidade de regularização dos empreendimentos, são firmados termos de ajustamento de conduta, entre os empreendedores, a Prefeitura Municipal e o Ministério Público como forma de desenvolver, proteger e conservar o espaço público, gerando emprego e renda.

No que pertine à realização de eventos festivos ilegais para tráfico de entorpecentes e de poluição sonora, nas áreas de postos de gasolina e praias são realizadas regularmente reuniões com os proprietários dos postos de combustíveis, assim como com representantes do Sindicato dos Revendedores de Combustíveis, com o objetivo de traçar estratégias que impossibilitem a realização dos referidos eventos na área dos postos, assim como operações para fechamento das conveniências localizadas nos postos de combustíveis que estão a estimular a prática dos crimes de poluição sonora, de tráfico de drogas e de exposição da vida ou da saúde de outrem a perigo direto e iminente.

Em relação ao Conjunto Habitacional BarraMar, localizado na cidade de São Luís, Estado do Maranhão, em meados do ano de 2015, essa área residencial passou a enfrentar sérios problemas relacionados à desorganização urbana, vez que, em seu entorno, passaram a ser instalados diversos barracos infectos que negociavam alimentos e bebidas de forma precária e, portanto, ilegal.

Tais empreendimentos irregulares acabaram por tumultuar toda a área do entorno do referido Conjunto Habitacional, sendo crescentes as reclamações por parte dos moradores em relação aos usuários e traficantes de drogas, aos roubos e furtos, à intensa prostituição, à absoluta desorganização do tráfego de veículos automotores, impedindo, no mais das vezes, o acesso dos moradores aos próprios lares, sendo frequentes, também, as reclamações por poluição sonora automotiva.

Ante essa situação, claro estava que as ações policiais tradicionais não dariam conta da solução do crescente problema, o que fez com que os moradores, no final do ano de 2016, se dirigissem até as Promotorias do Controle Externo da Atividade Policial requerendo providências, em razão mesmo da gravidade a que chegou tal situação.

Seguindo todo o trâmite acima exposto no projeto das “Ações Integradas de Ordenamento Urbano como Ferramenta de Combate à Criminalidade”, a situação de caos urbano verificada no conjunto habitacional foi totalmente debelada, em razão da firme atuação de todas as Instituições parceiras deste Grupo de Ação.

Assim sendo, após as providências cabíveis levadas a efeito pelos órgãos competentes, com a demolição de todos os estabelecimentos irregulares, foi firmado um Termo de Ajustamento de Condutada entre o Ministério Público, mais precisamente as Promotorias do Controle Externo da Atividade Policial, a Prefeitura Municipal de São Luís e os ocupantes dos antigos estabelecimentos construídos em madeira que, embora detivessem autorização para utilização do espaço público, encontravam-se em situação irregular ante diversas exigências afetas à prática do comércio de bebidas e gêneros alimentícios.

Importante frisar que os estabelecimentos passivos de regularização edificaram às suas expensas uma praça e novos quiosques para comercialização de bebidas não alcoólicas e alimentos, de acordo com projetos arquitetônicos elaborados pela Prefeitura Municipal de São Luís, disciplinando, em definitivo, a área, outrora problemática, sem que houvesse gastos de recursos públicos.

Tal prática resultou numa melhoria das condições de higiene e segurança do local, diminuindo para números insignificantes as práticas criminosas e, por via de consequência, fazendo cessar as reclamações diuturnas da população do bairro, influenciando positivamente na redução de ocorrências policiais na área.

Em suma, através da execução do projeto “Ações integradas de Ordenamento Urbano como Ferramenta de Combate à Criminalidade”, de iniciativa das Promotorias do Controle Externo da Atividade Policial, através da atuação conjunta e programada de diversos órgãos públicos municipais e estaduais que detêm parcela do poder de polícia, pela via da efetivação de ações que objetivam resolver problemas afetos à organização urbana da cidade, está sendo possível combater a

criminalidade através de ações preventivas e inclusivas, posto que, inclusive no caso do Conjunto Habitacional BarraMar, acabaram por gerar emprego e renda formais.

Por fim, importante que seja ressaltado que o principal fator do sucesso dessa prática inovadora na área da segurança pública está no próprio nome do presente projeto, qual seja: “Operações Integradas”. É imprescindível o diálogo permanente entre os órgãos que têm responsabilidade legal de atuação na organização urbana da cidade com aqueles mais diretamente ligados à Segurança Pública, ou seja, necessário que sejam integradas as ações de cunho repressivo e reativo com ações de cunho preventivo e inclusivo, com a prevalência dessas últimas.

Ademais, a presente prática acaba por influir na sensibilização dos gestores públicos e da comunidade em geral acerca do direito e da responsabilidade de uso de áreas públicas, que deve se revestir em favor da coletividade, podendo, inclusive, ser feita com parceria da iniciativa privada, o que reduz custos, tem influência no ordenamento urbano refletindo positivamente na redução dos índices de criminalidade na área sem uso da força policial e sem interferência judicial. O ajuste das parcerias é simplificado, podendo ser celebrado mediante Termos de Ajustamento de Conduta, desobstruindo-se a via judicial que apenas, muito excepcionalmente, é acionada quando absolutamente inviável um acordo negociado.

5. CONCLUSÃO

O presente trabalho apresentou um modelo explicativo para a distribuição dos problemas sociais pela cidade, dentre eles o da criminalidade, sob a perspectiva adotada pela sociologia desenvolvida na Universidade de Chicago e, também, sob a mesma perspectiva, a melhor maneira para enfrentar tais situações.

A diversidade populacional é um indicador de criminalidade na medida em que a fragilidade ecológica desses grupos os fará ocupar regiões em transição (degradadas). Assim, muitos crimes ocorrem devido ao desenho ou projeto do lugar que os circunscrevem, sendo que regiões de maior criminalidade têm maior degradação física. Contudo, a delinquência não é causada pela simples localização em certas áreas da cidade, mas ela tende a ocorrer em certos tipos característicos de áreas.

A desorganização social dominante nessas áreas enfraquece os instrumentos e as instituições de controle social, bem como a solidariedade social, a cooperação entre vizinhos e os níveis de vigilância, tornando as organizações sociais ineficazes e a influência de regras sociais sobre os membros da comunidade inexistente. Uma sociedade desorganizada pode ser entendida como aquela incapaz de impor condutas, de fazer incluir e, conseqüentemente, com um maior índice de criminalidade.

Portanto, não são a violência e o crime que tornam repulsivas determinadas áreas da cidade, são as áreas repulsivas (degradadas) que alimentam a violência e o crime. E o crime, como fenômeno comunitário que é, deve ser enfrentado no seio da comunidade a partir de seus recursos locais. O papel das organizações não governamentais, comunitárias ou não, é fundamental, assim como políticas públicas sem caráter punitivo, sintetizados na recuperação de áreas fisicamente degradadas.

Inclusão e prevenção, para terem sucesso, demandam amplos programas que envolvam recursos humanos junto à comunidade e que concentrem esforços dos cidadãos em torno das forças construtivas da sociedade. É necessário o desenvolvimento da comunidade como um todo, a autonomia dos verdadeiros residentes locais no planejamento e na execução das tarefas de qualquer programa em contraste com as instituições tradicionais, a ênfase no treinamento e na utilização de

líderes locais, a utilização ao máximo das instituições já localmente constituídas, particularmente daqueles grupos sociais locais, tais como igrejas, sociedades, clubes, escolas, associações de bairros, etc., bem como a criação e cristalização de um sentimento de vizinhança em relação à tarefa de promover o bem-estar das crianças e a melhoria social e física da comunidade como um todo.

O projeto “Ações integradas de Ordenamento Urbano como Ferramenta de Combate à Criminalidade” se configura como um estrato atualizado – tanto no diagnóstico como na profilaxia – daquilo que, produzido pela sociologia, serviu de fundamento teórico para interpretação dos fenômenos hodiernos que explicam determinado tipo de criminalidade e as melhores estratégias para o combate destes, sempre tendo em mente que combate da violência criminal passa, necessariamente, pela extinção ou, pelo menos, sensível diminuição da violência estrutural.

6. REFERÊNCIAS

BLUMER, Herbert. **Symbolic interactionism: perspective and method**. Berkeley: University of California Press, 1986.

CLEMENTE, Pedro José Lopes. **Cidadania, Polícia e Segurança**. Lisboa: ISCPSI, 2015.

COULON, Alain. **A Escola de Chicago**. São Paulo: Papirus Editora, 1995.

DEWEY, John. Disponível em: <<https://deweypragmatismo.wordpress.com/sobre-john-dewey/>>. Acesso em: 1 fev. 2018.

DIAS, Jorge Figueiredo; ANDRADE, Manuel da Costa. **Criminologia: o homem delinquente e a sociedade criminógena**. Coimbra: Coimbra, 2ª reimpressão, 1997.

EUFRÁSIO, Mário A. **Estrutura Urbana e Ecologia Humana**. A Escola sociológica de Chicago (1915-1940). São Paulo: Editora 34, 2 ed., 2013.

EVANGELISTA, Felipe Camelo. **A Criminalidade e o Planejamento Ambiental Urbano**. V. 9, n. 17, p. 197-211. Belo Horizonte, 2012.

FELGUEIRAS Sérgio. **Geração à rasca**. Lisboa: Chiado Editora, 2016.

FELIX, Sueli Andruccioli. **A Geografia do Crime: interdisciplinaridade e relevâncias**. Marília: UNESP/ Publicações, 2002.

_____. Favelas em foco: uma contribuição às Políticas Públicas Municipais. **Revista LEVS**. n. 2, 2008. Disponível em: <<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/levs/article/view/1088>>. Acesso em: 24 nov. 2018.

GARRIDO GENOVÉS, Vicente; LÓPEZ LATORRE, Maria Jesús. **La prevención de la delincuencia: el enfoque de la competencia social**. Valencia: Tirant lo Blanch, 1995.

IPEA. **Crimes violentos contra o patrimônio**. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/link/8/crimes-violentos-contra-o-patrimonio>>. Acesso em: 6 set 2018.

GUIMARÃES, Claudio Alberto Gabriel. **Funções da pena privativa de liberdade no sistema penal capitalista**. 2 ed., Rio de Janeiro: Revan, 2007.

_____. **Constituição, Ministério Público e Direito Penal**. A defesa do Estado Democrático no âmbito punitivo. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

GUIMARÃES, Claudio Alberto Gabriel. Reflexões acerca do controle social formal: discutindo os fundamentos do direito de punir. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ-RFD**. Rio de Janeiro, v. 1, n. 23, 2013. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/4894>>. Acesso em: 2 fev. 2018.

_____; PEREIRA, Paulo Fernando Soares. Reflexões a respeito da necessidade de participação dos Municípios na formulação e implementação de políticas de segurança pública. **Revista Quaestio Iuris**, v. 07, n. 02, Rio de Janeiro, 2014. p. 812-839.

KAHN, Túlio. Indicadores em prevenção municipal de criminalidade. In: SENTO-SÉ. J. (Org.). **Prevenção da violência: o papel das cidades**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

LEWIS, J.D.; SMITH R.L. **American sociology and pragmatism: Mead, Chicago sociology, and symbolic interaction**. Chicago: University of Chicago Press, 1980.

LIMA, Renato Sérgio de; BUENO, Samira; MINGARDI, Guaracy. Estado, polícias e segurança pública no Brasil. **Revista Direito GV**. São Paulo, v. 12, n. 1, jan./abr. 2016, p. 49-85.

LIMA, Roberto Kant; MISSE, Michel; MIRANDA, Ana Paula Mendes de. Violência, Criminalidade, Segurança Pública e Justiça Criminal no Brasil. Uma Bibliografia. **BIB**, Rio de Janeiro, n. 50, 2º semestre de 2000, p. 45-123.

MEAD, George Herbert. **Mind, self and society from the standpoint of a social behaviorist**. Chicago: University of Chicago Press, 1934.

MEDINA ARIZA, J. "Políticas de seguridad ciudadana en el contexto urbano y prevención comunitaria. La experiencia anglosajona". **Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología**, n. 12, v. 02, 2010, p. 1-36.

MESQUITA NETO, Paulo de. **Políticas municipais de Segurança Cidadã: problemas e soluções**. 2006. Disponível em: <<https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/05612.pdf>>.

_____. **Ensaio sobre Segurança Cidadã**. São Paulo, Quartier Latin/FAPESP, 2011.

NEWBURN, Tim. (Org.) **Key readings in criminology**. London: Willan Publishing, 2009.

OLIVEIRA, Ana Sofia Schmidt de. Políticas Públicas de Segurança e Políticas de Segurança Pública: da teoria à prática. In: INSTITUTO LATINO AMERICANO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A PREVENÇÃO DO DELITO E TRATAMENTO DO DELINQUENTE. **Das políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança**. São Paulo, 2002.

ORTUÑO RODRIGUEZ, Alicia Ester. **Civismo y convivencia municipal**. Barcelona: Editorial Bayer, 2010.

PARK, Robert Ezra. **On Social Control and Collective Behavior**. Chicago: University of Chicago Press, 1967.

_____; BURGESS, Ernest W. **Introduction to the science of sociology**. Chicago: The University of Chicago Press, 1921.

_____; MCKENZIE, R. **The City**. Suggestions for investigation of human behavior in the urban environment. Chicago: Midway, 1984.

PERES, Ursula Dias; BUENO, Samira; TONELLI, Gabriel Marques. Os Municípios e a Segurança Pública no Brasil: uma análise da relevância dos entes locais para o financiamento da Segurança Pública desde a década de 1990. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. São Paulo, v. 10, n. 2, ago./set. 2016, p. 36-56.

PIERSON, Donald. **Estudos de Ecologia Humana** (org.). São Paulo: Martins, 1970.

RODRÍGUES, Luis Ramón Ruiz. La gestion urbana de la seguridad: Política Criminal y Municipios. **Revista Eletrônica de Ciencia Penal y Criminologia**, n. 12, setembro de 2010.

SAMPSON, R. J. Crime in Cities: The Effects of Formal and Informal Social Control. In: TONRY, Michael; NORRIS, N. **Crime and Justice**, v. 8. Chicago: University of Chicago Press, 1986.

SHAW, C.; ZORBAUGH, H.; MCKAY H. e COTTRELL, L. **Delinquency areas**. Chicago: University of Chicago Press, 1929.

SHAW, Clifford; MCKAY, Henry D. **Juvenile delinquency and urban areas - a study of rates of delinquents in relation to differential characteristics of local communities in American cities**. Chicago: The University of Chicago Press, 1942.

SUTHERLAND, E. **The professional thief**. Chicago: University of Chicago Press, 1937.

SOARES, Luiz Eduardo. A política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 21, n. 61, p. 77-97, 2007.

TANGERINO, Davi de Paiva Costa. **Crime e Cidade: Violência Urbana e a Escola de Chicago**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

THRASHER, F.M. **The Gang**. A study of 1313 gangs in Chicago. Chicago, University of Chicago Press [1927], 2ª ed., 1966.

VELHO, Guilherme Otávio. **O fenômeno urbano**. Rio de Janeiro: Zahar, 2ª edição, 1973.

WAISELFSZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência 2016: Homicídios por armas de fogo no Brasil**. Disponível em: <http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2016/Mapa2016_armas_web.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2016.

O MINISTÉRIO PÚBLICO E OS SERVIÇOS DE VERIFICAÇÃO DE ÓBITO: A URGENTE NECESSIDADE DE FISCALIZAÇÃO DESSE SERVIÇO PÚBLICO EM PROL DAS PESSOAS DESAPARECIDAS OU DA MATERIALIDADE DE DELITOS

THE PUBLIC MINISTRY AND THE DEATH VERIFICATION SERVICE: THE URGENT NECESSITY TO MONITOR THIS PUBLIC SERVICE FOR THE MISSING PERSONS OR THE MATERIALITY OF CRIMES

Eliana Faleiros Vendramini Carneiro¹

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Da Necessidade da Fiscalização de SVOs em prol das Pessoas Desaparecidas e seus Familiares. 3. Da Necessidade da Fiscalização de SVOs em prol da Materialidade de Delitos. 4. O SVO: uma temática de saúde, mas, certamente, também de segurança pública. Considerações Finais.

RESUMO: O Programa de Localização e Identificação de Desaparecidos do Ministério Público do Estado de São Paulo encontrou várias pessoas, então procuradas como desaparecidas, inumadas em vala pública, a mando de Serviços de Verificação de Óbito (além de Institutos Médicos Legais), sem que suas famílias tenham sido avisadas, perpetuando a dor do desaparecimento e inviabilizando o direito ao luto. Ainda assim, foram descobertas situações em que o Serviço de Verificação de Óbito da Capital de São Paulo, após pré-necropsia, suspeitando de morte violenta, deliberou por enviar o cadáver ao Instituto Médico Legal, mas o corpo estava tão manipulado que a perícia ficou inviabilizada, prejudicando eventual materialidade de delito. Portanto, seja para garantir o direito das famílias de pessoas desaparecidas, seja para garantir a materialidade de delitos, urge ao Ministério Público conhecer e fiscalizar a atuação dos Serviços de Verificação de Óbito por todo o Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: Programa de Localização e Identificação de Desaparecidos do Ministério Público do Estado de São Paulo. Famílias de Pessoas Desaparecidas. Inumados. Serviços de Verificação de Óbito. Pré-necropsia.

ABSTRACT: *The Public Ministry of the State of São Paulo's Program for Locating and Identifying Missing Persons has found several persons, searched for as missing persons, buried in a public grave, under the supervision of Death Verification Services (in addition to Legal Medical Institutes), without that their families have been warned, perpetuating the pain of disappearance and making the right to mourning impossible. Nevertheless, situations were discovered in which the Death Verification Service of the Capital of São Paulo, after pre-necropsy, suspected of violent death, decided to send the corpse to the Legal Medical Institutes, but the body was so manipulated that the expertise became unfeasible, harming eventual materiality of crime. Therefore, either to guarantee the right of families of missing persons or to guarantee the materiality of crimes, it is urgent for the Public Ministry to know and supervise the performance of Death Verification Service throughout Brazil.*

KEYWORDS: *Program for Locating and Identifying Missing Persons of the Public Ministry of the State of São Paulo. Families of Missing Persons. Buried persons. Death Verification Services. Pre-necropsy.*

1. INTRODUÇÃO

O Programa de Localização e Identificação de Desaparecidos – PLID – foi concebido no seio do Ministério Público do Rio de Janeiro (MP/RJ), com o qual o Ministério Público do Estado de São Paulo (MP/SP) se conveniou em 2013, reconhecendo a magnitude dos direitos humanos ali tutelados, bem como a iminente necessidade do trabalho ministerial naquela área. Hoje, todos os Ministérios Públicos do Brasil têm o PLID, formando o denominado Sistema Nacional de Localização e Identificação de Desaparecidos – SINALID, via termo de adesão firmado perante o Conselho Nacional do Ministério Público, em 17 de outubro de 2017.

Dentre outras tantas situações, pessoas desaparecidas podem estar mortas, o que exige dos profissionais do programa um conhecimento mais acurado sobre a função dos órgãos de perícia de cadáver, especialmente quando desacompanhado, bem como sobre o fluxograma desse corpo e dos direitos envolvidos – que, nessa hipótese, são todos fundamentais.

Portanto, é necessário estudar os serviços públicos prestados pelos Institutos Médicos Legais – IMLs e pelos Serviços de Verificação de Óbitos – SVOs, esses últimos pouco conhecidos da população em geral, especialmente porque, em muitos municípios, os IMLs acumulam essa função, sem maiores preocupações com a eficiência do serviço prestado pelo Poder Público, ao arrepio da norma prevista, desde a revogada Portaria nº 1.405, de 29 de junho de 2006, e continuada pela Portaria de Consolidação nº 5, de 28 de setembro de 2017, do Ministério da Saúde.

Vale esclarecer, pois, que tanto IML quanto SVO prestam serviços de autopsias de cadáveres – chamadas necropsias, que são exames que se destinam a determinar a causa da morte, o que permite o registro do óbito e a inumação do corpo. Contudo, aos IMLs cabem as necropsias de corpos de morte violenta, com ou sem identificação, ou de morte natural, sem identificação ou em meio público (como a rua), situações essas últimas em que a morte é interpretada como suspeita². Aos SVOs, por sua vez, cabem apenas as necropsias de corpos de morte natural, em meio fechado (como residência) e necessariamente identificados³.

Por somente necropsiar corpos preservados da violência, os SVOs costumam ter a prestação desse serviço público delegada a uma instituição pública de ensino superior de medicina, que pode melhor apontar a causa da morte, implementando os dados epidemiológicos, que direcionam a política pública de saúde. Ademais, com esse importante dever resta-lhes um importante direito: dentro das estritas balizas legais, podem vir a utilizar tecidos, órgãos, partes de corpo ou corpo inteiro para estudo ou pesquisa.

Talvez centrados na aparente ausência de morte violenta e sem se debruçar especificamente sobre a temática de pessoas desaparecidas, os Ministérios Públicos não tinham em conta a importância de fiscalizar os SVOs, fosse na área de direitos humanos, fosse (que dirá) na área criminal.

2 Nos termos dos dispositivos compreendidos nos art. 6º e 158 do Código de Processo Penal; do Decreto nº 42.847, de 9 de fevereiro de 1998 (confere as atribuições, dentre outras, do Instituto Médico Legal); art. 3º, III c.c. parágrafo único, da Lei Estadual nº 5.452, de 22 de dezembro de 1986 (que reorganiza os SVOs) e art. 332 da Portaria de Consolidação nº 5/17 do Ministério da Saúde.

3 Conforme se depreende da leitura dos artigos 83 da Lei Estadual nº 10.883, de 23 de setembro de 1998 (Código Sanitário do Estado de São Paulo); art. 4º, I, da Lei Estadual nº 10.095, de 3 de maio de 1968 (que dispõe sobre os SVOs); art. 3º, I, da Lei Estadual nº 5.452/86 e do art. 332 citado supra.

Que fique claro que reconhecemos toda a importância e dificuldade dos trabalhos do SVOs pelo Brasil⁴. Nossas considerações aqui não infirmam, em nada, a relevância dos serviços ali prestados.

2. DA NECESSIDADE DA FISCALIZAÇÃO DE SVOS EM PROL DAS PESSOAS DESAPARECIDAS E SEUS FAMILIARES

Pessoas desaparecem diariamente⁵ e parte delas acaba por ser encontrada falecida. O PLID/MPSP, para além da amplitude do trabalho feito na busca de desaparecidos vivos, já localizou vários desaparecidos mortos, o que, no cenário do desaparecimento, é um alívio, pois põe fim a uma dor que,

ao contrário da morte, pode nunca permitir que a pessoa que sofre alcance o desapego necessário para encerrar adequadamente seu luto [...] é sentida como uma perda, mas não é de fato. Intercalam-se esperança e desespero, depois se retoma a esperança e assim sucessivamente (OLIVEIRA, 2008, p. 49).

Ocorre que descobrimos que uma falha estatal estava dando causa à perpetuação da profunda dor do desaparecimento. Isso porque vários eram os boletins de ocorrência de desaparecimento de pessoas, em nome das quais também havia sido feito um boletim de ocorrência de morte (natural ou violenta), e, por anos, o encontro dos dois Boletins de Ocorrência – BO, no mesmo nome, não foi trabalhado e informado às famílias das vítimas. Nem IMLs nem SVOs, que estiveram de posse do corpo e lhe determinaram a inumação pública, nem a própria Delegacia Especializada no desaparecimento de pessoas cruzaram (e continuam não cruzando) esses dois BOs.

Trata-se do que denominamos, desde 2014, “redesaparecimento”⁶ – um neologismo necessário à gravidade do fato – porque, em suma: a pessoa desapareceu, apareceu falecida (mas identificada), e o Estado, ao invés de avisar a família, desapareceu com seu corpo, enviando-o à inumação pública.

Acerca desse fato, assim analisou o Poder Judiciário, em primeiro grau, julgando Ação Civil Pública proposta pelo PLID/MPSP:

A presente ação civil pública tem por objetivo a indenização por dano moral coletivo e individual homogêneo, em virtude de suposta omissão estatal na solução de situações de desaparecidos civis com boletins de ocorrência lavrados, mas que, pelo não cruzamento de informações com consulta à base de dados, vinham a falecer e eram enterrados como indigentes, sem comunicação tempestiva às respectivas famílias.

[...] é inegável que os fatos aduzidos na inicial revelam violação de valores jurídicos e interesses comuns que transcendem o direito subjetivamente considerado dos parentes que tiveram seus entes queridos inumados como indigentes, abarcando o sentimento de toda uma coletividade.

Há nos autos prova cabal dos fatos alegados pelo Ministério Público.

São inúmeros os casos de indivíduos inumados como indigentes após dias de internação em hospitais públicos, e que eram procurados por seus familiares,

4 Muito equilibradamente, e por profissional da área, vale a leitura do artigo científico intitulado “Necrópsia e Educação Médica”, de Luiz Otávio Savassi Rocha. Disponível em: <<http://rmmg.org/artigo/detalhes/609>>. Acesso em: 28 mar. 2019.

5 Só em 2017, foram 25.200 notícias de desaparecimentos de pessoas no Estado de São Paulo, conforme levantamento do PLID/MPSP (Ministério Público do Estado de São Paulo, 2017). O Fórum Brasileiro de Segurança Pública apontou que, em 2017, foram registrados “82.684 boletins de ocorrência de desaparecimentos”. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/02/Infografico_an12_atualizado.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2019.

6 GENNARI; VENDRAMINI CARNEIRO, 2016.

conforme demonstram os boletins de ocorrência lavrados, nada justificando a inexistência de disponibilização de informação do óbito aos familiares.

Se não bastasse, há nos autos provas da precariedade em que são acondicionadas as ossadas, inviabilizando para sempre posterior identificação e encontro dos restos humanos pelos parentes (fl. 11).

Há, portanto, evidente violação ao direito da personalidade, na medida em que aos parentes dos mortos foi-lhes negado realizar cerimonial fúnebre em conformidade com suas crenças, e em respeito à memória do ente querido (Ação Civil Pública nº 1027564-45.2018.8.26.0053, 7ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo, julgada em 16/11/2018, publicada em 23/11/2018).

Ademais, alguns corpos ainda foram localizados em universidades médicas, doados para ensino e pesquisa, dado que o SVO não se preocupou, minimamente, em verificar se aqueles cadáveres eram de pessoas procuradas como desaparecidas, antes de dar início ao regulamentado pela Lei n. 8.501, de 30 de novembro de 1992.

Um dos casos é o da família de Rosana Mendes, que desapareceu em 2001. Rosana deixou seis filhos. Ela morreu em 2009, mas a família só ficou sabendo no final de 2013, quando foi avisada pelo Ministério Público.

Quando soube, a família imaginou que ela já tivesse sido enterrada, mas se surpreendeu ao descobrir que, em 2009, o corpo foi levado para uma faculdade de medicina, no Rio de Janeiro para servir de objeto de estudo dos alunos.

A família foi até a faculdade de medicina, reclamou o corpo para poder enterrá-lo e até hoje não conseguiu. A família também não conseguiu a certidão de óbito de Rosana Mendes.

[...]

A família de Rosana Maria Mendes ficou mais de dez anos sem saber o paradeiro dela. Até que em 2013, a irmã recebeu uma ligação. “Eu estava trabalhando quando o Ministério Público me ligou, me avisando que tinha achado ela. Senti até aquele alívio né. Mas aí ele falou para mim que não era uma notícia boa”, lembra a irmã. A notícia era que Rosana tinha morrido quatro anos antes, em um hospital no centro do Rio. Os irmãos foram até esse hospital, e descobriram que o corpo foi parar em uma faculdade de medicina, para ser usado como objeto de estudo.

“Quando eu estive na faculdade a reitora me falou que seria muito difícil de eu conseguir resgatar o corpo, que eu teria que ir pra Justiça, que eu teria que brigar na Justiça pra poder resgatar o corpo. Mas o corpo não pertence a eles. O corpo pertence a nós, à família”, afirma a irmã.

Até hoje, a família de Rosana ainda não conseguiu um atestado de óbito e muito menos enterrar o corpo.

“Ela tem filhos que cobram. Ela tem mãe que cobra isso. Ela está morta. Mas como eu posso provar que ela está morta? Ela não tem um óbito, ela não tem uma documentação. O que que eu faço?”, questiona a irmã (GLOBONEWS, 2015).

Esse estado de coisas – também inconstitucional⁷ – não pode continuar, muito menos sob a égide do SINALID, devendo ser organizado um modelo comum de acompanhamento que fiscalize o trabalho dos SVOs, quando do recebimento e destinação de cadáveres desacompanhados, obrigando

7 Em alusão ao uso da expressão “estado de coisas inconstitucional” utilizado pelo STF quando do julgamento da ADPF 347, mas que tem origem nas decisões da Corte Constitucional Colombiana (CCC) diante da constatação de violações generalizadas, contínuas e sistemáticas de direitos fundamentais. Tem por finalidade a construção de soluções estruturais voltadas à superação do lamentável quadro de violação massiva de direitos das populações vulneráveis em face das omissões do poder público.

o serviço a se concatenar com a Delegacia de Desaparecidos (ou, na sua falta, com a congênere que registre as notícias de desaparecimento), o que, convenhamos, é bem simples.

Aliás, o mesmo olhar focado na temática de pessoas desaparecidas deve complementar nossas fiscalizações aos IMLs, uma vez que pessoas ali estão “redesaparecendo” pela mesma falta de cuidado. Os PLIDs do MP/SP e do MP/RJ vêm falando isso há anos.

Tamanha a resistência à implementação de um trabalho constitucional e minimamente ético em meio ao dever sanitário dos SVOs – pelo menos por parte do SVO da Capital de São Paulo – nunca é demais lembrar que, embora o cadáver não seja pessoa, é coisa que comporta valoração especial, seja porque não admite o aviltamento à personalidade que ainda representa, seja porque é de propriedade da sua família, conforme arts. 11 e 12 do Código Civil – CC/02.

3. DA NECESSIDADE DA FISCALIZAÇÃO DE SVOs EM PROL DA MATERIALIDADE DE DELITOS

Mais uma vez, mergulhada no aprendizado específico mencionado na introdução acima, a equipe do PLID/MPSP se deparou com uma realidade no que toca ao SVOs e ao IMLs e é de extrema gravidade. E mais, alcança a função histórica do Ministério Público brasileiro de zelar pela prova criminal para que possa ser feita a justiça penal.

Os SVOs recebem os cadáveres de pessoas aparentemente mortas de causa natural, mas é possível que, em meio à pré-necropsia, surja dúvida relevante sobre eventual violência, o que vai gerar um pedido para transferência do corpo ao IML do município. Essa situação é normal, embora menos rotineira.

Eventualmente, durante a realização do exame necroscópico, surgem evidências de causa jurídica da morte a ser esclarecida (morte natural ou morte violenta). Nestas situações, a transferência entre cada um dos serviços é possível e necessária em determinadas circunstâncias. A suspeição ou detecção de sinais de trauma ou violência, assim como de intoxicações ou envenenamentos em uma autópsia hospitalar ou de SVO, implica a transferência imediata do caso para a realização ou finalização da autópsia no DML, uma vez que tais casos competem ao perito médico legista. Da mesma forma, é facultado ao DML encaminhar ao SVO autópsias em que a morte decorrente de causas externas tenha sido descartada, uma vez que os legistas não têm necessariamente formação especializada em patologia para estabelecer diagnósticos macro ou microscópicos de órgãos, com vistas ao esclarecimento do óbito (GUIMARÃES, 2012, p. 33-56).

Contudo, tornou-se tão comum no SVO da capital de São Paulo, que, no ano de 2017, a equipe do IML Central pediu ajuda ao MP/SP, tendo detectado que, além de outros problemas técnicos⁸, os corpos chegavam ao IML muito manipulados, a ponto de inviabilizar a necropsia; ou seja, a ponto de o Estado não poder saber se houve um crime e, em caso positivo, perder a prova da materialidade!

8 Também muito importantes, mas que, por ora, não auxiliam no entendimento de nosso ponto focal.

Imagem 1

São Paulo, EPML Centro
22/10/2017 15:03:20

Lauda necroscópico N° 295384/2017-GDL

Abertura das cavidades / Exame interno:
Procedi o exame interno do cadáver, com a abertura das cavidades através do emprego dos seguintes métodos. No segmento cefálico incisão bimastróide vertical, rebatendo os retalhos de couro cabeludo e expondo a cavidade crâniana pelo método de Griesinger, notamos: CRANIO - Ausencia de fraturas de ossos do cranio. Presença de edema cerebral. No tórax e abdome através de incisão esterno-púbica afastando os retalhos de pele e retirando o plastrão condro-esternal, notamos: Pulmões sem lesões de interesse medico legal (dentro da cavidade toracica). Presença de conteúdo sanguinolento bilateralmente na cavidade toracica(internamente). Demais visceras e órgãos encontram-se dentro de saco plastico (encaminhados do SVO), o que dificulta a Pericia Medico Legal.

Discussão e conclusão:
Foi necropsiado cadaver conforme informações policiais. Cadaver encaminhado do SVO da capital.
Baseado nos fenômenos cadavéricos consecutivos e/ou transformativos descritos anteriormente, estima-se que o tempo de morte é de entre 8 e 12 horas ao momento em que se iniciou a necropsia.
Assim sendo, examinamos um cadáver que nos foi apresentado como sendo ALESSANDRO DE JESUS MIGUEL cuja causa mortis, baseando-se nos achados necroscópicos, sugere morte indeterminada. O encaminhamento de cadaver do SVO, quando já iniciada a necropsia , dificulta a Pericia Medica do Instituto Medico Legal e não obedece a cadeia de custodia deste Instituto.

Resposta aos quesitos:
1° SIM , morte indeterminada
2° Morte Indeterminada.

LA DE 07/02/2018. PARA MAIORES INFORMAÇÕES SOBRE A AUTENTICIDADE DESTES LAUDOS DIGITAIS. DA POLICIA TÉCNICO-CIENTIFICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, EM 14/03/2018 12:02:11 PELO ID 403.

Lauda Necroscópico nº 295384/2017 do IML Central de São Paulo – g.n.

Imagem 2

São Paulo, EPML Centro
07/11/2017 19:24:49

Lauda necroscópico N° 407683/2017-GDL
Numero do protocolo (ICD): 2906

Discussão e conclusão:
Foi necropsiado cadaver conforme informações policiais. Cadaver já manipulado, encaminhado do SVO, interrompe a cadeia de custodia, prejudicando a Pericia Medico Legal e inviabiliza a análise de exames complementares (toxicologico, anatomopatologico ou outros, por exemplo) e, também, pela presença de material estranho (po-de-serra), prejudicando, assim, a determinação da causa mortis.
Baseado nos fenômenos cadavéricos consecutivos e/ou transformativos descritos anteriormente, estima-se que o tempo de morte é de entre 6 e 12 horas ao momento em que se iniciou a necropsia.
Assim sendo, examinamos um cadáver que nos foi apresentado como sendo ANGELINA MANSO cuja causa mortis, baseando-se nos achados necroscópicos, sugere morte devido à morte indeterminada.

Resposta aos quesitos:
1° SIM , morte indeterminada
2° Indeterminada.

DES SOBRE A AUTENTICIDADE DESTES LAUDOS DIGITAIS. DO ESTADO DE SÃO PAULO, EM 08/03/2018 14:21:17 PELO ID 403.

Lauda Necroscópico nº 407683/2017 do IML Central de São Paulo – g.n.

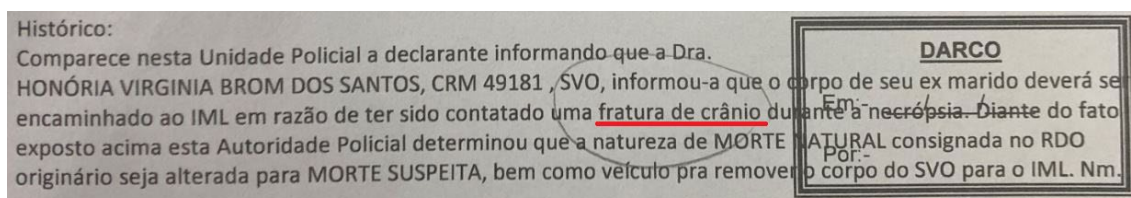
A mesma equipe do IML asseverou, mais, que a materialidade de delitos, pela qual deve zelar ali, não pode ser garantida quando não é certo que os órgãos retirados do corpo pré-necropsiado no SVO sejam nele recolocados indiscriminadamente.

Quando do chamado do IML, os profissionais se acutelaram de que não se tratavam de hipóteses onde é necessária uma necropsia completa para sequer se chegar à causa da morte, que dirá ser levantada a hipótese de morte violenta. Esses casos

podem ocorrer mais em pacientes jovens, aparentemente saudáveis que morreram inesperadamente. Tais mortes podem ser frustrantes por serem funcionais em sua natureza, sem qualquer anormalidade estrutural demonstrável (DOLINAK, 2005, p. 690).

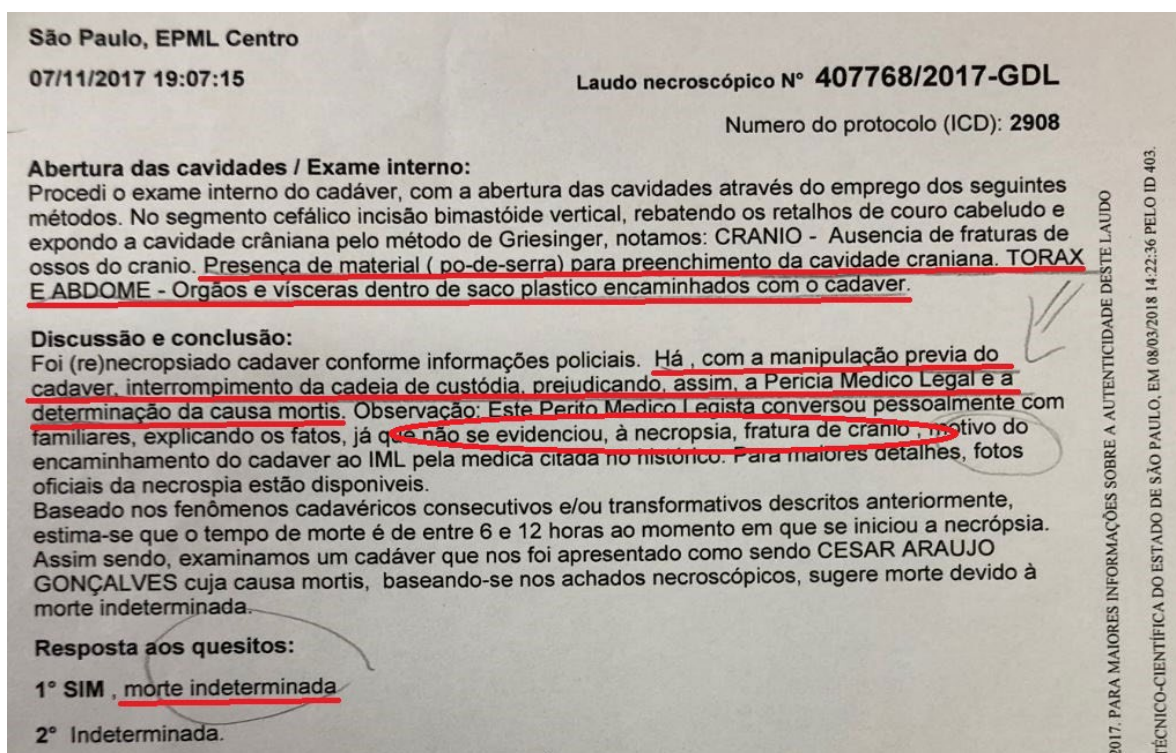
Vale o exemplo:

Imagem 3



(grifo nosso)

Imagem 4



Laudo Necroscópico nº 407768/2017 do IML Central de São Paulo – g.n..

Ainda não se sabe o motivo de tamanhas manipulações, mas é certo que na pré-necropsia o profissional, antes de mais nada, deve ouvir a família e aliar o primeiro exame perfunctório do cadáver à sua narrativa, observando se há algum indício de violência no local do corpo condizente com aquela narrativa, evitando exames desnecessários, antes de remeter o corpo ao IML.

Imagem 5

HISTÓRICO:
Segundo informações policiais teria sido vítima de morte suspeita em decorrência de, segundo informação do médico do Serviço de Verificação de óbitos da capital (SVOC) Dr. Cesar Roberto Added, CRM 27936, ter sofrido queda accidental havia três dias com internação e óbito. Foi realizada autopsia no SVOC pelo médico descrito antes do cadáver ser encaminhado ao IML, com descrições de lesões de interesse médico-legal:
"Vítima de queda accidental há três dias com internação e óbito.
Apresenta incisão cirúrgica suturada na dobra do cotovelo esquerdo (10 cm). Hematoma de braço em fase inicial de reabsorção. Luxação completa de cotovelo esquerdo e aparente fratura localizada no aspecto distal externo do úmero. Incisão cirúrgica suturada na região crural direita.
Doenças crônicas: obesidade, cardiopatia hipertensiva, nefroesclerose arteriolar maligna, aterosclerose sistêmica grave (coronárias, artérias cerebrais), cirrose hepática cardíaca, esplenite aguda."

EPML Centro – Laudo necroscópico nº 237607/2016–BO nº 6872/2016 - 20º DP
Página 1 de 3

Laudo Necroscópico nº 237607/2016 do IML Central de São Paulo – g.n.

Imagem 6

LESÕES EXTERNAS DE INTERESSE MÉDICO LEGAL:
Venopunção femoral direita. Equimoses arroxeadas em cotovelos. Sutura recente no braço e antebraço esquerdo com fratura-luxação em cotovelo esquerdo. Suturas manúbrio-púbica e bimastoídea compatíveis com suturas para fechamento após autopsia realizada pelo SVO.

LESÕES INTERNAS DE INTERESSE MÉDICO LEGAL:
Procedeu-se o exame interno do cadáver, com a abertura das cavidades através do emprego dos seguintes métodos. No segmento cefálico abertura da incisão bimastoíde vertical, rebatendo os retalhos de couro cabeludo e expondo a cavidade craniana por acesso de Griesinger previamente feito pelo SVO, evidenciado cavidade craniana vazia. No tórax e abdome através de abertura da incisão esterno-púbica previamente feita pelo SVO, afastando os retalhos de pele e retirando o plastrão condro-esternal já solto pelo SVO, evidenciados órgãos e vísceras já dissecados pelo exame de autopsia prévia, sendo possível verificar pulmões com áreas de condensação cinzenta, secreção amarelada; cardiomegalia dilatada à custa do ventrículo esquerdo; nefroesclerose, esteatose hepática com cirrose associada.

Idem – g.n.

Imagem 7

HIST.: MEDICO DO SVO, DR CESAR ROBERTO ADDED CRM 27936, SOILICITA REMOÇÃO DO CORPO PARA IML.

Idem – g.n.

Tanto é verdade que o envio do corpo acompanha uma explicação simplória para que seja admitida a transferência.

Imagem 8

HIST.: MEDICO DO SVO. DR CESAR ROBERTO ADDED CRM 27936, SOILICITA REMOÇÃO DO CORPO PARA IML.

Idem – g.n.

É importante explicar, neste artigo, que o envio do corpo do SVO ao IML exige que a família saia do SVO, volte à delegacia e complemente a notícia do fato, agora para morte suspeita, e aguarde o trabalho do IML, de forma a ser muito prejudicada na elaboração do luto. Esse, aliás, foi um dos motivos pelos quais o IML do centro de São Paulo passou a não devolver as perícias, que, à evidência, poderiam não lhe caber: o respeito àquela família, que fica, literalmente, ‘de um lado para outro’ aguardando o laudo que lhe é essencial para obter a certidão de óbito e poder inumar seu parente.

Contudo, esse ato de humanidade tem um custo para o IML, órgão que precisa estar cada vez mais aparelhado e de prontidão para as perícias de mortes violentas – para apurar materialidade de delitos; e que, atualmente, sofre, muito, com seu orçamento. Também, por isso, o Ministério Público precisa passar a atuar nessa seara.

4. O SVO: UMA TEMÁTICA DE SAÚDE, MAS, CERTAMENTE, TAMBÉM DE SEGURANÇA PÚBLICA

Justamente por se tratar de um serviço público ligado à morte de uma pessoa, mas por causa ainda ignorada e cujo médico pode transferir sua análise para o IML, com todas as intercorrências apontadas no capítulo acima, a segurança pública permanece (na verdade, sempre esteve) na temática.

Os Serviços de Verificação de Óbitos atuam, junto de outros tantos, para fazer cumprir um dever constitucional do Estado, inscrito no artigo 196 da Constituição Federal:

art. 196 - A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (Brasil, 1998).

É importante observar que

os níveis de saúde expressam a organização social e econômica do País, tendo a saúde como determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação a atividade física, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais (Art. 3º da Lei nº 8.080/90).

Nesse sentido de expressão social, cabe esclarecer que a própria história da saúde brasileira demonstra a transição difusa do interesse público na autopsia de cadáveres, já que se, em um primeiro momento, o interesse em autopsiar cadáveres era coletivo (pois ligado aos movimentos

de estruturação das escolas médicas brasileiras), em outro o estudo das *causas* mortis, muito mais as mal definidas, alcançou um olhar difuso de vigilância sanitária e epidemiológica, que irradia interesse até nos serviços particulares de saúde⁹.

Por isso, repetimos, que o fato dos SVOs só autopsiarem corpos de morte natural tem sua razão de ser: maximizar a eficiência dos serviços sanitários e epidemiológicos afetos à saúde pública (art. 37, caput, da CF/88), através do olhar do anatomista – daí o fato, também, de serem delegados a universidades.

Esse olhar científico, contudo, não é absoluto, mas, sim, relativo, pelos limites decorrentes da lei e das características das mortes.

A propósito, é cediço que as autopsias realizadas pelos SVOs de óbito podem i) se exaurir na contribuição para a Declaração de Óbito, com fins registrais, e/ou ii) ensejar a distribuição dos cadáveres ou seus órgãos, peças e tecidos às instituições de ensino, para fins de estudo e pesquisa. Nesta última possibilidade, a depender do acompanhamento ou não desses cadáveres, por seus familiares/responsáveis, o uso do corpo humano morto receberá tratamento jurídico distinto.

As mortes ocorridas de pessoas identificadas acompanhadas por seus familiares ou responsáveis obedecerão à lógica do CC, ou seja, se houver disposição expressa em vida, poderá ocorrer a doação cadavérica, apenas para fins de estudo ou pesquisa, de forma gratuita (art. 14 do Código Civil de 2002 – CC/02); de outro lado, se não houver consentimento, em vida, do morto, em razão de o cadáver integrar ao patrimônio sucessório de seus familiares/responsáveis vivos, estes poderão, de forma livre e esclarecida, doar o cadáver para tal fim (art. 11 c.c. art. 12, ambos do CC/02).

Já nos casos em que os SVOs se depararem com cadáveres identificados e não reclamados, isto é, aqueles civilmente conhecidos, mas desacompanhados de seus familiares na ocasião do óbito, poderão ser destinados para aproveitamento científico, desde que obedecidas as condições impostas pela Lei nº 8.501/92, a fim de dignificar a família que eventualmente desconheça a localização daquele morto – como é o caso das famílias dos desaparecidos.

Tanto é assim que, por mera interpretação teleológica, essa lei traz previsto um rol de documentos a serem obrigatoriamente guardados pelas instituições, bem como a publicidade acerca da detenção do corpo. Vejamos o teor do §4º, do art. 3º, da Lei nº 8.501/92:

Art. 3º, § 4º- Para fins de reconhecimento, a autoridade ou instituição responsável manterá, sobre o falecido:

- a) os dados relativos às características gerais;
- b) a identificação;
- c) as fotos do corpo;
- d) a ficha datiloscópica;
- e) o resultado da necropsia, se efetuada; e
- f) outros dados e documentos julgados pertinentes (BRASIL, 92).

Centralizado, assim, na busca pelo bem-estar da pessoa, o Estado brasileiro passou a sopesar a possibilidade do aproveitamento de cadáveres identificados e não reclamados, para o fim de estudo e pesquisa, com a dignidade da pessoa humana, que

é parte do conteúdo dos direitos materialmente fundamentais, mas não se confunde com qualquer deles. Nem tampouco é a dignidade um direito fundamental em

⁹ Art. 4º da Lei nº 11.976, de 7 de julho de 2009 – “todos os hospitais, e outros estabelecimentos de saúde onde ocorrerem óbitos, devem realizar, mensalmente, estudo da respectiva estatística de óbitos com a finalidade de aperfeiçoar os seus serviços e os registros correspondentes”.

si, ponderável com os demais. Justamente ao contrário, ela é o parâmetro da ponderação, em caso de concorrência entre direitos fundamentais (BARROSO, 2010, p.15).

Dada a abrangência nacional e federativa, enquanto prestação de um serviço público, temos, a exemplo, na esfera estadual, que o Estado de São Paulo regulamentou de forma ainda mais clara a provisão de corpos para estudo e pesquisa, através do Provimento da Corregedoria-Geral de Justiça nº 16, de 26 de setembro de 1997, o qual condiciona expressamente o uso didático dos corpos desacompanhados de seus familiares ao cumprimento das exigências para futuro encontro familiar¹⁰.

E, por se falar em condições, é imperioso recordar o tamanho da importância na fiscalização do cumprimento dessas, pois o Brasil, da década de 60 até meados da década de 80, permitiu a distribuição *incondicionada* de cadáveres e suas estruturas, o que favoreceu a diversos desaparecimentos de pessoas, por motivos políticos; deturpando o direito à memória e à verdade trazida por aquele cadáver. Tal é a constatação empírica trazida por Daniela Arbex (2013, p. 76) em sua obra sobre determinado Manicômio Colônia, localizado em Barbacena, Minas Gerais, o qual, além das violações de direitos das pessoas ali institucionalizadas, permitiu que

1823 corpos foram vendidos pelo Colônia para dezessete faculdades de medicina do país entre 1969 e 1980. Com a subnutrição, as péssimas condições de higiene e de atendimento provocaram mortes em massa no hospital, onde registros da própria entidade apontam dezesseis falecimentos por dia, em média, no período de maior lotação. A partir de 1960, a disponibilidade de cadáveres acabou alimentando uma macabra indústria de venda de corpos (ARBEX, 2013, p. 76).

Nesse exemplo nacional de uso irracional do corpo, não há como deixar de citar que o chamado “Holocausto Brasileiro”, pela referida autora, alimentou a explícita comercialização dos cadáveres dos pacientes, desassistidos pelo (des) serviço de psiquiatria do Hospício Colônia e institucionalizados pela ausência de políticas públicas terapêuticas.

Também como

fato inédito no país, a CPI da Vala de Perus ouviu um grande número de envolvidos nos crimes e que levaram a criação daquele depósito macabro de restos mortais de mais de mil pessoas. Delegados de polícia que trabalharam no DOI-CODI (Destacamento de Operação e Informação do Centro de Operações e Defesa Interna) do II Exército (Comando Militar do Sudeste – CMSE), órgão de repressão, torturas e assassinatos de militantes políticos contra a ditadura; médicos legistas responsáveis por autópsias falsas que acobertavam as torturas cometidas pela repressão política e muitos agentes do aparato municipal foram ouvidos e acabaram por revelar fatos e procedimentos até aquela data desconhecidos da opinião pública (BRASIL, 2012, p.15).

A necessidade de não se repetir os mesmos erros públicos de indignidade à pessoa humana, como no caso de homicídios políticos, também motiva a impossibilidade de aproveitamento didático de cadáveres não identificados, uma vez que podem constituir materialidade delitiva, cujo exame de corpo de delito é indispensável (art. 158 do Código de Processo Penal de 1941 – CPP/41¹¹).

10 A esse respeito, o art. 4º do Provimento CGJ/TJSP nº 16/97 diz que “cumpridas as exigências estabelecidas nos artigos anteriores, o cadáver poderá ser liberado para fins de estudo”.

11 Art.158 do CPP, “quando a infração deixar vestígios, será indispensável o exame de corpo de delito, direto ou indireto, não podendo supri-lo a confissão do acusado” e art. 3º, §3º, da Lei nº 8.501/92, “é defeso encaminhar o cadáver para fins de estudo, quando houver indício de que a morte tenha resultado de ação criminosa”.

E não se diga que parece estranho falar do passado, pois, nos dias atuais, um representante de parcela popular brasileira, Deputado Federal do Rio de Janeiro, intentou projeto de lei, ainda a ser analisado, propondo “a cessão compulsória de órgãos, no caso em que o cadáver apresenta indícios de morte por resultado de ação criminosa” – PL 729/2019.

Eis aí importância da fiscalização dos SVOs, os quais não se destinam, apenas, para fins de saúde pública, ao contrário, ganham contornos afetos à segurança pública.

Os SVOs dialogam com a Segurança Pública e, antes que a falta desse diálogo prejudique a materialidade de delitos, o Ministério Público precisa estar presente, como sempre esteve nos IMLs.

À vista dessa distinção, urge esclarecer que a necessidade de compreensão funcional dos SVOs e dos IMLs é essencial, em matéria de segurança pública, na medida em que *a atividade-fim não pode prejudicar a atividade meio desses*, cuja finalidade tem natureza jurídica de prova irrepetível na persecução penal.

Essa natureza jurídica de prova conferida ao exame necroscópico, a cargo dos IMLs, repercute na esfera dos direitos fundamentais, dado ao cotejo diferido ao exercício dos direitos ao contraditório, à ampla e à plenitude de defesa (art. 5º, LV e XXXVIII, “a”, todos da CF/88). Por isso a essencial preservação da fonte de prova que é o cadáver, cujo estado de conservação deve ser alcançado até a chegada dos peritos criminais (*ratio essendi* do art. 6º, I, do CPP).

Aliás, também por tratar de prova típica, o procedimento intentado ao longo do exame necroscópico, o qual só poderá ser realizado

por perito oficial, portador de diploma de curso superior, [E], na falta de perito oficial, o exame será realizado por 2 (duas) pessoas idôneas, portadoras de diploma de curso superior preferencialmente na área específica, dentre as que tiverem habilitação técnica relacionada com a natureza do exame” (art. 159, caput, e §1º, ambos do CPP),

deve respeitar os limites impostos pela garantia/direito/princípio do devido processo legal (art.5º, LIV, da CF/88).

Nesse sentido, a importância de um trabalho articulado e integrado entre os serviços de segurança pública com os demais serviços públicos e de interesse coletivo, cuja observância, hoje, decorre de lei e *deve ter o guardião da sociedade presente*.

O Ministério Público não pode olvidar a prova penal.

Tamanha a relevância e necessidade da qualidade do exame necroscópico para o processo penal que, vale dizer, até mesmo as constitucionais soberanias dos veredictos jurados e do livre convencimento motivado do juiz podem ser superadas quando contrárias à prova dos autos – como a prova produzida pela necropsia. Em razão disso, o exame cadavérico pode possibilitar tanto a submissão do réu a novo júri (art. 593, III, “d”, do CPP) como a utilização dessa perícia para fins de validar a decisão de pronúncia, conforme o exemplo abaixo:

Válido é o acórdão que fundamenta sua decisão nas provas dos autos, utilizando o laudo de exame necroscópico e demais elementos colhidos durante a instrução criminal para reconhecer como manifestamente contrariamente à prova dos autos a tese acolhida pelo Conselho de Sentença, a justificar a determinação de novo julgamento, não cabendo a reavaliação probatória nesta Corte (STJ. HC 150581/SP,

6ª Turma, Rel. Min. Nefi Cordeiro, julgado em 20/10/2015, publicado no D.O.E de 06/11/2015).

O Magistrado – não é demasiado reiterar - referiu-se à materialidade e aos indícios suficientes de autoria com base no laudo necroscópico e em depoimentos de testemunhas, abstendo-se de emitir juízo valorativo na fase do *iudicium accusationis*, evidenciando, desse modo, nítida preocupação em não influenciar o Conselho de Sentença (STF. HC 113727/MS, 1ª Turma, Rel. Min. Luis Fux, julgado em 09/04/2014, publicado no D.O.E de 29/04/2014).

Ademais, o laudo necroscópico também é capaz de alterar a tipicidade da conduta, desclassificando um homicídio, a princípio, simples em qualificado pelo resultado da necropsia.

Por fim, as descrições contidas no laudo necroscópico produzem seus efeitos no tempo; tanto que caso o seu resultado seja confrontando com eventual exame de exumação necroscópica, aquele prepondera. A exemplo disso, no divulgado caso de homicídio praticado por Elize Araújo Kitano Matsunaga, o STJ confirmou os termos do acórdão do Tribunal *a quo*, no sentido de que

extrai-se do laudo de exame necroscópico suficientes explicações descritivas acerca do estado em que apresentadas, separadas e sucessivamente, as partes anatômicas da vítima, bem assim as respectivas conclusões obtidas pelo expert, algumas delas por ele perceptíveis macroscopicamente, certamente por sua larga experiência (STJ, Ag. Resp nº 701.202/SP, Rel. Min. Jorge Mussi, julgado em 16/02/2016, publicado no D.O.E de 19/02/2016).

Está claro, pois, que a fiscalização ministerial adstrita aos IMLs não cobre toda a nossa função, devendo, *per si*, ser aditada para os cadáveres ali recebidos desacompanhados, bem como ampliar-se aos SVOs, donde também provém materialidade de delitos, cujo o risco destruição vem acontecendo.

Afinal, sabemos que

o controle externo da atuação ou omissão do estado em relação a políticas públicas é uma forma de salvaguardar a realização de direitos fundamentais previstos na Constituição. O Ministério Público, enquanto instituição permanente de defesa da cidadania, é órgão de controle da Administração pública e tem como dever, entre outras funções, zelar pela implementação de políticas e serviços públicos de qualidade. Nesse sentido, o MP deverá atuar quando a inércia da Administração ou o mau funcionamento do serviço público estiverem impedindo a concretização do próprio direito constitucional. Há muito já foi superada a ideia de que as políticas públicas estariam imunes a controles externos, seja exercido pelo Poder Judiciário, seja exercido por outros poderes autônomos como o Ministério Público (ISMAIL, 2014, p. 183).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho frente ao PLPID do MP/SP permitiu-nos aprender muito do que ora apresentamos e, acima de tudo, preocuparmo-nos, quase que diariamente, com as duas motivações que demandam fiscalização dos SVOs, que parece estar distante da realidade do dia a dia dos Promotores de Justiça, seja no histórico Direito Penal, seja no conquistado dever à defesa dos Direitos Coletivos.

Contudo, especialmente pela decisão judicial de Ação Civil Pública movida em prol dos desaparecidos, bem como pelos documentos apresentados para explanação da materialidade

delitiva, estamos convencidos de que não podemos deixar de zelar pelo bom andamento daquele serviço público.

É necessário, pois, que, nas fiscalizações nos IMLs, além do trabalho que já fazemos, seja dado olhar específico para o fluxo do corpo de cadáver desacompanhado, identificado ou não, para que seus familiares sejam procurados antes da inumação, porque presentes, no mínimo, dados físicos e objetos pessoais a permitir essa busca, concatenada com a Polícia Civil.

Ainda assim, urge começarmos a fiscalização junto aos SVOs, que devem incluir o fluxograma do corpo, mas, também, a compreensão do motivo pelo qual corpos com evidente lesão (que sempre é razão de recambiamento ao IML) sejam tão manipulados a ponto de prejudicar prova de materialidade de crime. Finalmente, não nos pode escapar a organização administrativa interna do órgão público, com toda a documentação que comprove o cumprimento da Lei Federal n. 8.501/92, bem como as doações de tecidos, órgãos, partes de corpos ou corpos inteiros.

REFERÊNCIAS

ARBEX, Daniela. **Holocausto Brasileiro**. 1ª Ed. São Paulo: Geração Editorial, 2013.

BARROSO, Luís Roberto. **A Dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional Contemporâneo: Natureza Jurídica, Conteúdos Mínimos e Critérios de Aplicação**. Versão provisória para debate público. Mimeografado, dez. 2010.

BRASIL. **Desaparecidos Políticos um capítulo não encerrado da História Brasileira**. São Paulo: Ed. do Autor, 2012. — (Desaparecidos Políticos um capítulo não encerrado da História Brasileira; v. 1. ISBN 978-85-00000-00-0

_____. Ministério Público do Estado de São Paulo. **Pesquisas do Programa de Localização e Identificação de Pessoas Desaparecidas**. Disponível em : <<http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/plid/estatisticas>>. Acesso em 17 mar. 2019.

_____. **Desaparecidos Políticos um capítulo não encerrado da História Brasileira**. São Paulo: Ed. do Autor, 2012. — (Desaparecidos Políticos um capítulo não encerrado da História Brasileira; v. 1. ISBN 978-85-00000-00-0

DOLINAK, D.; MATSHES, E.W.; LEW, E. O. **Forensic pathology: principles and practice**. California: Elsevier Academic Press; 2005.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Infográfico 2019**. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/02/Infografico_an12_atualizado.pdf>. Acesso em 3 abr. 2019.

GENNARI, Patrícia Visnardi; VENDRAMINI CARNEIRO, Eliana Faleiros. O Ministério Público em busca de pessoas desaparecidas: desaparecimentos forçados por omissão do Estado. **Revista Liberdades, Instituto Brasileiro de Ciências Criminais- IBCCRIM**, São Paulo, nº 22, p. 39-55, mai./ago., 2016.

GLOBONEWS. **Corpo de desaparecida há 13 anos é encontrado em faculdade de medicina**, de 13 de jul. de 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/globo-news/noticia/2015/07/corpo-de-desaparecida-ha-13-anos-e-encontrado-em-faculdade-de-medicina.html>>. Acesso em: 14 abr. 2019

GOMES FILHO, Antônio Magalhães. Provas: Lei nº 11.690/08. In: ASSIS MOURA, Maria Thereza de. **As Reformas no Processo Penal**: as novas leis de 2008 e os projetos de reforma. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

GUIMARÃES, M.A. Medicina Legal. In: VELHO, J.A.; GEISER, G.C.; ESPINDULA, A. **Ciências Forenses: uma introdução às principais áreas da criminalística moderna**. Campinas: Millennium, 2012. p.33-56.

HUNGRIA, Nelson. **Comentários ao Código Penal**. Vol. III. 2ª Ed. Rev e atual. Rio de Janeiro: Forense, 1954.

ISMAIL, Mona Lisa Duarte Abdo Aziz. **O papel do Ministério Público no controle de políticas públicas**. Boletim Científico ESMPU, Brasília, a. 13 – n. 42-43, p. 179-208, jan./dez. de 2014.

OLIVEIRA, Sandra Rodrigues de. **Onde está você agora além de aqui, dentro de mim? - O luto das mães de crianças desaparecidas**. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2008.

ROCHA, Luiz Otávio Savassi. Necrópsia e Educação Médica. **Revista Médica de Minas Gerais**. Disponível em : <<http://rmmg.org/artigo/detalhes/609>>. Acesso em 28 mar. 2019.

O CONTROLE DA DISCRICIONARIEDADE POLICIAL: PERSPECTIVAS PARA A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

POLICE DISCRETION CONTROL: PERSPECTIVES FOR THE BRAZILIAN MINISTÉRIO PÚBLICO

Thiago Pierobom de Ávila¹

SUMÁRIO: Introdução. 1. Pressupostos de fato das medidas de polícia. 2. Consequências jurídicas: a escolha das medidas de polícia disponíveis. 3. Normas procedimentais de garantia. 4. Reflexões para a atuação do Ministério Público. Considerações finais. Referências.

RESUMO: O presente artigo possui o objetivo de analisar a controlabilidade dos espaços de discricionariedade na atuação policial e as perspectivas de atuação do Ministério Público diante de sua função constitucional de órgão de controle externo. Trata-se de estudo de revisão bibliográfica das teorias do ato administrativo aplicadas à discricionariedade administrativa e de análise de hermenêutica jurídica à luz do método de interpretação sistemática com os princípios constitucionais relativos aos direitos fundamentais. Para tanto, analisam-se os elementos relacionados aos pressupostos de fato, consequências jurídicas e normas procedimentais de controle das medidas de polícia, e como o Ministério Público pode atuar no controle dos espaços de discricionariedade policial nessas medidas. Conclui-se que o Ministério Público, em sua função de Ombudsman da atividade policial, possui relevante atuação extrajudicial no fomento à regulamentação administrativa das medidas de polícia, bem como atuação procedimental na análise criteriosa de controle a posteriori dos pressupostos de fato e adequação das escolhas das consequências jurídicas das medidas de polícia. Esta atuação de controle complementa o quadro constitucional que confere legitimidade à atuação policial.

PALAVRAS-CHAVE: Ministério Público. Controle externo. Discricionariedade policial. Pressupostos de fato. Regulamentação administrativa.

ABSTRACT: *This article analyzes the controllability of police discretion and the perspectives for the Brazilian Ministério Público, considering its constitutional duty of external control. This study makes a bibliography review on administrative acts related to discretion and makes accomplishes a legal hermeneutical analysis with the method of systematic interpretation, considering constitutional civil rights principles. It analyzes aspects related to factual assumptions, police legal measures and procedural rules of control, as well as how the Ministério Público may control police discretion. It concludes the Ministério Público, as a Police Ombudsman, has a relevant extrajudicial role to foster the internal regulation of police measures, as well as a procedural role to analyze a posteriori the adequacy of factual assumptions, chosen legal measures. This control complements the constitutional legitimacy frame on policing.*

KEYWORDS: Ministério público. External control. Police discretion. Factual assumptions. Administrative regulation.

¹ Doutor em Ciências Jurídico-Criminais pela Universidade de Lisboa (2015), com Pós-Doutorado em Criminologia pela Universidade Monash da Austrália (2017). Mestre em Direito Público pela Universidade de Brasília (2006). Especialista pela École Nationale de la Magistrature da França (2013). Professor Associado do Programa de pós-graduação *stricto sensu* em Direito do UniCEUB. Professor do programa de pós-graduação *lato sensu* da FESMPDFT. Pesquisador associado ao Instituto de Direito Penal e Ciências Criminais da Universidade de Lisboa, Fellow do Gender and Family Violence Prevention Centre, da Universidade Monash, Austrália. Promotor de Justiça do MPDFT. E-mail: thiago.pierobom@hotmail.com.

INTRODUÇÃO

Uma das características essenciais do Estado moderno é o monopólio do uso legítimo da força pelo Estado². Esse monopólio é exercido, em grande medida, pela Polícia³. Por um lado, a polícia promove a proteção dos diversos direitos fundamentais dos cidadãos, uma atuação derivada do dever de proteção estatal dos direitos fundamentais que dá ensejo a um novo direito fundamental de natureza social, a segurança pública. Todavia, por outro lado, a polícia pode igualmente se tornar uma fonte de violações de direitos fundamentais. Por esse motivo, a Polícia é uma instituição central no Estado Democrático de Direito, e sua atuação em acordo com os princípios constitucionais é um relevante termômetro de nível de consciência democrática de uma nação.

O paradigma do Estado democrático de Direito consiste em um estado de vedação de arbitrariedades. Isso significa que se deve assegurar efetivamente a proteção legal mediante a consciência geral do conteúdo da lei e a previsibilidade dos resultados da violação legal, o que se traduz no princípio da segurança jurídica.

Apesar de a atividade policial estar aberta a amplos espaços de discricionariedade, há parâmetros normativos que permitem a controlabilidade desses espaços de discricionariedade. Para tanto, deve-se realizar uma distinção entre a fixação dos pressupostos de fato, a atribuição de efeitos jurídicos e a forma de realização dos atos: o primeiro está ligado com o reconhecimento da situação fática que justifica a intervenção policial, o segundo, à qual diligência policial concreta poderá ser realizada, e, o terceiro, à forma como a diligência poderá ser realizada (garantias de controle procedimental)⁴. Para que o princípio da legalidade seja respeitado, é necessário que todos esses aspectos estejam minimamente cobertos pela efetiva regulamentação legal e que haja mecanismos de controle.

Este artigo procura analisar a relevância da regulamentação legal e administrativa para o exercício da atividade policial, bem como os limites e possibilidades da atuação do Ministério Público, enquanto órgão de controle externo, em relação à fiscalização da discricionariedade policial. Em especial, visa a discutir os critérios de controlabilidade da discricionariedade policial pelo órgão de controle externo nos três momentos de concretização da legalidade. Em seguida, discute as perspectivas deste controle para o Ministério Público. Utiliza-se como paradigma metodológico as teorias do ato administrativo e a análise hermenêutica de interpretação sistemática à luz dos princípios fundamentais. Parte-se da hipótese de que a atuação do Ministério Público abrange a fiscalização dos espaços normativos de discricionariedade não regrada. Vejamos.

1. PRESSUPOSTOS DE FATO DAS MEDIDAS DE POLÍCIA

Pressupostos são “as situações de fato e de direito que configuram o caso sobre o qual a conduta da Administração no exercício de poderes de autoridade vai produzir efeitos jurídico-administrativos”⁵. Trata-se da tipicidade da norma autorizadora de uma intervenção estatal.

Um dos pontos mais sensíveis à tensão entre legalidade e discricionariedade refere-se ao reconhecimento dos pressupostos de fato que justificam uma medida. Quando se utilizam expressões jurídicas indeterminadas nos pressupostos de fato da norma, cria-se uma situação de indeterminação na atividade de interpretação jurídica da norma que acaba por remeter ao executor a função de complementar concretamente o sentido da lei, dando-lhe uma margem de discricionariedade

2 Conforme definição tradicional de Weber (1991).

3 Neste sentido: Bittner, 2003, p. 222.

4 Correia (1987, p. 109), referindo-se ao direito alemão, indica a distinção entre *Tatbestand* (previsão) e *Rechtsfolge* (estatuição).

5 CORREIA, 1987, p. 318.

quanto ao próprio conteúdo da norma⁶. Esse recurso de flexibilização da densidade normativa em nome da maior eficiência da intervenção cria, por outro lado, o risco de a decisão se impregnar de elementos de subjetividade, com o sacrifício da segurança jurídica e do elemento garantístico inerente à legalidade no Estado de Direito.

Exemplo de uma norma de baixíssima densidade normativa seria: “sempre que a ordem pública o exigir, a Polícia poderá intervir com as medidas necessárias”. Apesar de indicar um possível interesse público por trás da disposição e a exigência da necessidade para a intervenção, fica-se sem saber o que é concretamente uma exigência da ordem pública (pressupostos), quais são as medidas que a Polícia poderá adotar (consequências) e qual será o procedimento das medidas adotadas. Uma norma dessa espécie permitiria à Polícia fazer qualquer coisa em quase todas as situações. Portanto, uma norma dessas é inconstitucional por violação ao princípio da legalidade, em sua perspectiva de exigência e densidade normativa mínima. A discricionariedade sem controle se transforma num “cavalo de Tróia do Estado de Direito”⁷, uma fachada de legalidade que traria o embrião da arbitrariedade.

Por exemplo, a ausência de densidade normativa em expressões lacônicas como “situação suspeita”, “defesa da ordem pública” ou “quando necessário” podem acabar por transferir integralmente às mãos do executor a atividade de dar o sentido (qualquer sentido) à norma, esvaziando, por consequência, a finalidade do princípio da legalidade de ser um escudo contra arbitrariedades. Se sempre que um policial entender suspeita uma situação puder realizar uma diligência (v.g., a revista pessoal), virtualmente a realização da diligência fica à mercê da vontade do policial, por ausência de suficiente densidade no preceito legal. Assim, necessariamente, a interpretação conforme a Constituição, à luz dos princípios do Estado de Direito, de referidos dispositivos lacônicos, deve reconduzi-los a standards objetivos, construídos pela doutrina, sedimentados pela jurisprudência e cristalizados na regulamentação administrativa, que permitam a controlabilidade do espaço de discricionariedade. Por exemplo, as cláusulas de “situação suspeita” devem ser interpretadas como conjunto de indícios objetivos indicativos, segundo um raciocínio indutivo razoavelmente aceitável, de uma probabilidade significativa de confirmação de uma hipótese de prática de ilícito⁸. Tais indícios são objetivamente sindicáveis pelo órgão de controle.

A discricionariedade policial possui contornos mais dramáticos que os demais atos administrativos, pois aqui se trata da restrição imediata de direitos fundamentais, usualmente sem a possibilidade de recurso judicial imediato. A necessidade de proteção contra eventuais arbitrariedades justifica a tendência para uma “hard Law” no âmbito da disciplina dos pressupostos de intervenção restritiva de direitos no âmbito da atividade policial⁹. Segundo Sousa: “o princípio da atuação das forças policiais nos limites do Estado de direito é seriamente posto em causa quando o legislador recorre a expressões vagas para habilitar a Polícia a intervir”.

O reconhecimento de alguma margem inevitável de discricionariedade no reconhecimento dos pressupostos de fato das medidas de polícia deve ser diferenciado segundo o tipo de medida de polícia especificamente considerada, especialmente no âmbito preventivo e repressivo.

As normas ligadas à atividade de polícia, por envolverem conceitos de prognose de evolução de uma situação, ou conceitos de perigo, abrangem necessariamente certo nível de abertura interpretativa decorrente das incertezas inerentes às possíveis situações concretas com as quais a

6 Segundo Correia (1987, p. 325), quando se faz uso da discricionariedade mediante conceitos jurídicos indeterminados relativos aos pressupostos de fato, abre-se ao intérprete a possibilidade de complementar o sentido da norma.

7 Canotilho, 2003, p. 734.

8 Em sentido semelhante: Guinchart e Buisson, 2009, p. 526.

9 ÁVILA, 2016a, p. 393.

Polícia vai se deparar. O controle dessa discricionariedade não pode deixar de considerar também tais fatores de incerteza¹⁰. Assim, a atividade de policiamento preventivo é marcada pelo princípio da precaução, ou seja, não é necessário que o evento danoso tenha se realizado, o mero risco de sua ocorrência justifica uma ação de cautela para reduzir as probabilidades de ocorrência do dano. E a avaliação dos pressupostos de fato para evitar um risco à ordem pública é menos sólida que a de reconhecer uma situação já concretizada. Em outras palavras, como não é possível descrever taxativamente quais condutas concretas deverá um policial tomar diante das inúmeras situações de perigo possíveis, com as inúmeras variáveis concretas possíveis, o máximo que a lei poderia fazer aqui seria listar as possíveis medidas de polícia, indicando seus pressupostos de fato e dando ao policial uma margem de liberdade para escolher qual medida de polícia será mais adequada ao caso concreto (conforme as técnica e tática policiais), bem como permitindo certa relativização da rigidez no reconhecimento desses pressupostos de fato diante de situações mais dramáticas de exigência de uma intervenção imediata para proteger um interesse juridicamente relevante. Ainda assim, tais escolhas nunca serão completamente arbitrárias, pois estarão balizadas por princípios maiores e pela própria obrigatoriedade de busca da finalidade de realização do bem público¹¹.

Ainda assim, a incerteza dessas situações de contenção de riscos não pode acarretar sua total subjetivação, ao contrário, não é suficiente a mera suspeita (estado subjetivo), mas um estado de suspeita corroborado por indícios externos, perceptíveis pelos sentidos, e cuja avaliação permita um controle posterior da legitimidade da intervenção segundo um juízo objetivo e universalizável¹². A regulamentação deficiente das normas de intervenção policial, especialmente no âmbito preventivo, acaba também por enfraquecer a possibilidade de um controle judicial efetivo, já que esse pressupõe limites estreitos de atuação¹³. Também não se afasta a relevância constitucional da legalidade para a construção da política-criminal preventiva, especialmente no escalonamento das prioridades de prevenção¹⁴.

A proficiência do exercício dessa discricionariedade deverá ser progressivamente incrementada de acordo com as variáveis concretamente disponíveis, como o suporte e organização organizacional, equipamentos e materiais, o acervo de procedimentos, capacitação de indivíduos e equipes, a capacidade decisória e a competência policial de intervenção¹⁵. Isso significa abrir um campo para a crítica das escolhas discricionárias de intervenção, indicando-se outras opções de intervenção que concretamente se mostrariam mais aptas a alcançar o fim proposto e mesmo a questionar se o fim proposto era o mais adequado no caso concreto. Esse debate não pode ser ofuscado pelo “mito do profissionalismo policial”, que procure insular as decisões na própria Polícia, mas tais políticas de atuação devem estar abertas ao debate e decisão públicos¹⁶.

10 Nesse sentido afirma Correia (1987, p. 320): “E é igualmente impossível o preenchimento de um conceito indeterminado de prognose (*Prognosebegriff*), como o de perigo (*Gefahr*), – que, em princípio, constitui um elemento do *Tatbestand* de normas de polícia – exclusivamente em termos de uma interpretação repetível pelo tribunal, sem tomar em consideração os fatores de incerteza reinantes na situação concreta que deverão presidir à escolha da conduta”. Em sentido semelhante, reconhecendo a discricionariedade no reconhecimento da situação de perigo e defendendo um princípio de *in dubio pro accione*, ver SAMPAIO, 2012, p. 63-68.

11 Em muitas situações, a discricionariedade policial é uma “pura miragem”, pois na verdade há um conjunto sólido de regras jurídicas que limitam substancialmente a discricionariedade, fazendo dela apenas uma concretização da “ideia do Direito” ao caso concreto, muitas vezes apontando uma única solução possível diante das variáveis concretas.

12 Realizando a distinção entre indícios objetivos e suspeita subjetiva, apenas o primeiro como justificador de uma intervenção policial em situação de urgência (como o flagrante delito), ver Guinchard e Buisson, 2009, p. 503-4.

13 Grimm, 1989, p. 15. Grimm conclui que a atividade de prevenção criminal, por recolocar os problemas dos limites da ação do Estado e suas formas de controle, é genuinamente um problema de direito constitucional.

14 Sobre a legalidade como princípio estruturante da política criminal de prevenção, cf. Valente, 2013, p. 204.

15 Indicando tais fatores de avaliação da proficiência do exercício dos poderes discricionários da atividade policial: Muniz e Proença Jr., 2007a, p. 261 e 264.

16 Bertaccini, 2009, p. 416 et seq.

Surge aqui um paradoxo: apesar de as normas ligadas à atividade policial referirem-se às situações de restrições mais graves aos direitos fundamentais, a natureza concretamente imponderável de todas as situações da vida possíveis de subsunção à norma acaba por condicionar a construção da norma jurídica disciplinadora da intervenção policial preventiva como normas abertas, com conceitos jurídicos indeterminados quanto à previsão da situação fática. O paradoxo, cremos, há de ser minimizado pela regulamentação administrativa, a construção de limites mais seguros à ação estatal pela jurisprudência e pelo recurso aos mecanismos de controle da atividade policial.

O poder regulamentar explicita em termos mais concretos as situações hipotéticas genericamente previstas na lei, dando parâmetros mais específicos de atuação policial, sempre nos limites das balizas legais. O “conhecimento policial”, quando corporificado em regras gerais e abstratas nos “Procedimentos Operacionais Padrão”, nas instruções normativas, nos manuais de treinamento ou nos códigos deontológicos de conduta, deixam de ser meramente extrajurídicos e passam a ser jurídicos, complementando o sentido concreto da norma e permitindo sua controlabilidade¹⁷.

Já a atividade policial investigativa guia-se por uma lógica diferente. Aqui, presume-se que já ocorreu uma violação à lei e procura-se, mediante medidas eventualmente restritivas de direitos *in concreto*, esclarecer a prática do crime e deter seu autor se ainda em flagrante delito. Não é possível utilizar-se de atos coercitivos “no escuro”, para descobrir os indícios da prática do crime, ao contrário, esses indícios objetivos já devem estar presentes para justificar a medida restritiva de direitos, pois são seus pressupostos de fato. É claro que não será necessária a certeza absoluta da presença dos indícios, mas um conjunto de indícios objetivos que permitam aferir a probabilidade objetiva de veracidade do quadro fático apresentado ao policial. Entram nesse conceito de diligências de direitos fundamentais, dentre outras, a prisão preventiva, buscas domiciliárias em flagrante delito, revistas pessoais, controles de identificação.

Assim, o princípio da legalidade exige que o legislador dê concretização à exigência de segurança jurídica para que efetivamente discipline, em nível legal, de forma mais detalhada possível, as hipóteses concretas de admissibilidade de diligências restritivas de direitos fundamentais por iniciativa direta das autoridades policiais, tanto a situação fática justificativa (os indícios do fato) quanto os seus requisitos (adequação, necessidade de proporcionalidade)¹⁸. É inevitável que haja uma relação exemplificativa seguida de uma fórmula genérica, que acaba por remeter ao intérprete a complementação do sentido normativo segundo práticas de experiência, mas o quanto mais completa possível for a regulamentação legal, menores serão as brechas de discricionariedade e mais se aproximará do ideal do Estado de Direito como um estado de vedação de arbitrariedades.

Aqui há uma possível tensão entre os princípios da eficiência e da proteção contra arbitrariedade. Talvez se diga que quanto mais regulamentada for a atuação policial, menos eficiência terá a Polícia de poder intervir em determinada situação concreta e, portanto, mais sacrificada ficará a eficiência policial. Essa tensão é meramente aparente, pois mesmo em um paradigma de grande regulamentação da atividade policial, nunca se retira a possibilidade residual de uma cláusula geral legitimar a ação policial numa situação inicialmente imprevista, especialmente quando se estiver diante da prevenção de um perigo concreto¹⁹. Todavia, a máxima exemplificação de situações que

17 Sobre a função jurídica do sistema de conhecimentos extra-jurídicos, ver Correia, 1987, p. 169. Sobre os conceitos de experiência ou empíricos como critérios objetivos de extração da única solução possível para o caso concreto, ver Di Pietro, 2001, p. 200.

18 Relacionando o princípio da legalidade com um “apelo à intervenção do parlamento na estatuição dos regimes jurídicos dos aspectos mais importantes das relações entre o Estado e o indivíduo”, sem prescindir de outras estruturas dogmáticas que permitam guiar o exercício do poder discricionário, ver Correia, 1987, p. 102.

19 Nesse sentido, defendendo que a cláusula geral de polícia possui uma função supletiva ou subsidiária de medidas policiais atípica: Sousa, 2009, p. 282. E exemplifica: se um policial verifica uma pessoa andando em via pública com um cão sem coleira e guia, poderá determinar ao proprietário que tome as medidas necessárias para evitar um risco de ataque a terceiros (ainda que tal medida não esteja expressamente prevista na lei). Em sentido semelhante, Sampaio, 2012, p. 134-137.

legitimam a intervenção (seguida do correspondente treinamento policial sobre tais hipóteses) acaba por condicionar a atividade policial às hipóteses regulamentadas, diminuindo seus espaços de discricionariedade que consistiriam possíveis brechas de arbitrariedade²⁰. Trata-se não apenas de promoção de mais segurança ao cidadão, mas também de proporcionar mais segurança de atuação ao policial, já que, quando sua conduta está devidamente regulamentada, diminuindo-se as zonas cinzentas de incerteza, também ele age com maior confiança de que sua intervenção é devidamente legítima, porque legal²¹. Ao atuar de acordo com uma norma previamente editada, o policial está protegido contra acusações levianas de arbitrariedade.

Para complementar o quadro do princípio da legalidade, também o executor da medida está obrigado a respeitar a legalidade, fundamentando concretamente a situação que justificou a sua intervenção, ou seja, qual foi a situação “suspeita”, ou a “necessidade” que justificou sua ação, para que os posteriores órgãos de controle possam conferir *a posteriori* a legitimidade de tais opções interpretativas do executor da norma. A motivação é uma garantia de respeito à legalidade, destinada a assegurar o risco na ponderação dos interesses subjacentes à decisão²². É necessário concretizar o princípio da fundamentação da intervenção policial, com a documentação formal das razões que justificaram a intervenção policial para posterior avaliação de sua legitimidade (ainda que relativizada pela conjuntura de uma cognição precária e da necessidade urgente de intervenção). Apenas é possível haver controle onde há fundamentação, ainda que esta seja sobre o reconhecimento das circunstâncias de fato que justificaram uma intervenção. A fundamentação dos atos administrativos é pressuposto essencial tanto ao controle do arbítrio e da irracionalidade quanto como dever de coerência.

2. CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS: A ESCOLHA DAS MEDIDAS DE POLÍCIA DISPONÍVEIS

No âmbito das medidas de polícia, que restringem direitos fundamentais, não há qualquer discricionariedade quanto à criação de uma forma de intervenção: as modalidades de intervenção devem estar tipificadas na lei que autoriza o uso de referidas medidas. Há, portanto, uma reserva de taxatividade legal quanto à previsão das medidas de polícia (CRFB/1988, art. 144, § 7º, CRFB/1988). A lei deve prever as modalidades de ingerência em um direito fundamental e sua abrangência²³. A eventual discricionariedade reside em verificar a necessidade de utilizar a medida legalmente tipificada à luz do caso concreto.

Quanto ao nível de liberdade de atribuição de determinados efeitos jurídicos a situações de fato (discricionariedade quanto à estatuição), há distinção entre “discricionariedade de decisão” (*Entscheidungsermessen*), em que se permite à Administração agir ou não diante de determinada situação, bem como uma “discricionariedade de escolha” (*Auswahlermessen*), em que, diante de uma situação, a Administração possui a possibilidade de escolher entre diversas opções legalmente estabelecidas, qual é a mais adequada a uma solução concreta²⁴.

20 Defendendo uma harmonia entre o exercício do poder regulamentar e a possibilidade de exercício da discricionariedade (*lato sensu* na Administração Pública) destinada a atualizar o sentido das normas diante das circunstâncias específicas do caso concreto, sem conduzir ao esgotamento das possibilidades de análise, ver Otero, 2003, p. 853.

21 Ressaltando a ligação entre maior regulação diminuição de problemas interpretativos para os policiais em sua ação concreta, ver Raposo, 2006, p. 15.

22 Sobre a relevância da fundamentação da atuação policial discricionária: Valente, 2009, p. 189.

23 Gonzalez-Cuellar Serrano, 1990, p. 77.

24 Correia, 1987, p. 110; Canotilho, 2003, p. 734. Também Muniz e Proença Jr., 2007b, p. 53. Todos distinguem entre oportunidade e propriedade da ação policial: “Por oportunidade se entende a escolha policial de agir, ou não, diante de uma determinada situação. Não agir, não intervir na situação, é uma alternativa possível e, assim quando se considera a oportunidade da ação, isto inclui a decisão de não fazer nada. Por propriedade se entende a escolha policial da forma de agir entre diversas alternativas possíveis. Neste sentido, uma ação só é “apropriada”, ou não, diante da decisão de agir, mas mesmo a decisão de não fazer nada admite a consideração da forma apropriada de não se fazer nada. Com isso, tem-se claro que “oportunidade” e “propriedade” de uma ação policial são dimensões distintas que se complementam”.

No âmbito criminal as margens para uma discricionariedade na escolha dos meios são relativamente amplas quanto às atividades de prevenção criminal e à forma de executar as diligências investigativas, podendo-se dizer que elas se encontram abrangidas pelo conceito de autonomia técnica e tática inerente à atividade policial²⁵. Assim, se o policiamento preventivo será feito mediante patrulha pedestre, cavalo ou viatura, a forma de alocação dos recursos policiais para a realização das atividades preventivas, se a intervenção policial será feita de forma camuflada ou a Polícia já anunciará sua chegada com sirenes (para afugentar o provável agressor e salvar a vítima), como administrar uma manifestação multitudinária, como antecipar-se a um possível evento potencialmente lesivo, são atos que, a princípio, estão dentro de uma liberdade de escolha. O necessário é que as medidas a serem escolhidas (especialmente quando restritivas de direitos) estejam dentro dos parâmetros dos pressupostos de fato previstos em lei e quanto a esses pressupostos é que não pode haver margem de discricionariedade aberta, como corolário do princípio da segurança jurídica e do Estado de Direito²⁶.

No exercício de uma atividade preventiva, a configuração de uma situação de indicação perfunctória de suspeita (juízo de possibilidade razoável) pode permitir algum juízo de conveniência de realização ou não da diligência, bem como a escolha de qual seria a diligência de intervenção mais conveniente do ponto de vista da produção do resultado mais desejável²⁷. Todavia, outras situações de alta suspeita (juízo de alta probabilidade) de ocorrência de um perigo impõem um dever de ação pela Polícia, especialmente quando há uma necessidade de proteger a vítima (expressão do dever fundamental do Estado de proteção à vítima), que apenas poderia ser afastado mediante a presença de alguma condição concreta impeditiva de atuação. Nessa última situação de atividade policial protetora, há um direito fundamental subjetivo do cidadão à intervenção policial, não se podendo falar propriamente de discricionariedade²⁸. Nem sempre tal solução será cristalina, pois um dever de atuação poderá eventualmente conflitar com outro dever de atuação para proteger um bem concretamente de valor superior e, diante da reserva do possível, numa situação que exija ação imediata, haveria que se escolher qual dos dois deveres seria cumprido primeiramente (a defesa do bem jurídico mais relevante). Ainda assim, o dever de proteção exigiria uma obrigação de atuação policial diante de uma situação de perigo concreta, a qual não poderia ser arbitrariamente afastada, a não ser diante de outras razões jurídicas, o que acaba por limitar o espaço da discricionariedade na ação de prevenção²⁹. A atuação preventiva, exposta a amplos espaços de discricionariedade, sujeita-se a um controle político da comunidade, através dos instrumentos de *accountability* institucional³⁰.

25 É nesse sentido que devem ser interpretadas as usuais afirmações de que as matérias ligadas ao poder de polícia devem estar abrangidas por uma atuação discricionária, na qual a previsão genérica de uma competência legal prevê embutida as medidas necessárias (v.g., Di Pietro, 2001, p. 198; Cretella Jr., 2006, p. 17). Genericamente sobre a discricionariedade policial: Muniz e Proença Jr., 2007b, p. 41; Sousa, 2009, p. 51-67. Essa afirmação é verdadeira para as medidas não restritivas de direitos fundamentais (prevenção geral de riscos sociais), mas possui limitações quando às medidas de polícia concretamente restritivas de direitos fundamentais.

26 Ressaltando a necessidade de tipicidade legal quanto à previsão das medidas de polícia: Raposo, 2006, p. 15.

27 Assim, Valente (2009, p. 159) defende a existência de um princípio geral de oportunidade da ação policial, e exemplifica-o da seguinte forma: se um policial verifica uma pessoa conduzindo um cão em via pública, com coleira, mas sem a devida autorização da Junta de Freguesia para circular com o animal (em Portugal tal é exigido), ao invés de simplesmente multar o infrator o policial poderá informá-lo da irregularidade da situação e da necessidade de regularizar a situação. Registre-se que esse poder de oportunidade em não aplicar uma multa pode ser uma perigosa brecha de arbitrariedades (especialmente para a corrupção). Ainda assim, o exemplo é de uma atividade de manutenção da ordem, de policiamento administrativo, não criminal.

28 Especificamente sobre a inexistência de discricionariedade quanto à ação policial preventiva de proteção a uma vítima concreta, ver Andrade, 2001, p. 347; Sousa, 2009, p. 64.

29 Segundo Sousa (2009, p. 65), em determinadas situações, é possível que não se atenda a um chamado de ajuda em razão da necessidade de se manter um efetivo em estado de alerta para atender a outras chamadas eventualmente mais graves (já que o “estado de alerta” também é uma ação policial – v.g., se o policial está sozinho no posto, não poderia deixá-lo vazio para atender uma demanda ordinária); ou ainda, diante de uma manifestação coletiva de protesto em que ocorrem pequenas ilegalidades, uma eventual não ação policial pode ser justificada como estratégia para se evitar reações mais violentas (ser uma fagulha no barril de pólvora). Mas as omissões não de ser sempre justificadas, por serem uma exceção à regra de obrigatoriedade de ação diante de um perigo concreto.

30 Muniz e Proença Jr., 2017b.

A margem de liberdade quanto à escolha dos meios nem sempre será ampla, pois em várias situações a ação da Polícia será vinculada, ou seja, reconhecendo a presença dos pressupostos de fato, a Polícia deverá agir de determinada forma, sob pena de sua omissão injustificada constituir uma violação de um dever de agir, portanto uma ilegalidade. Assim, por exemplo, se há uma situação claramente de suspeita da prática de crime, o policial está obrigado a intervir, pois as situações de não atuação policial diante da situação de flagrante delito são sempre excepcionais³¹. Aqui há atuação vinculada, por determinação legal. Ainda que haja uma situação de obrigação de intervenção policial nas situações indicadas, resta a liberdade de avaliar o momento mais propício para a realização da diligência, e os meios e modo de atuação com vista à sua execução. Essas estão inscritas no âmbito da autonomia técnica e tática da autoridade policial e, portanto, no âmbito de sua discricionariedade.

Apesar de se reconhecer alguma margem de discricionariedade quanto à escolha dos meios legais à disposição da atividade policial no âmbito da atividade preventiva, essa discricionariedade não é ilimitada. Ela está balizada nos princípios constitucionais que condicionam a atuação policial discricionária, entre os quais: a proporcionalidade, a igualdade, a impessoalidade, a racionalidade (enquanto vedação de decisões irracionais, portanto arbitrárias e injustas) e as demais normas de natureza principiológica, bem como a finalidade legal do ato³².

O princípio da proporcionalidade condiciona a legitimidade da medida restritiva de direitos fundamentais e, mesmo que não esteja expressamente declarada na situação, enquanto princípio constitucional imanente a toda a ordem jurídica, possui aplicação obrigatória. Em verdade, os pressupostos de direito das medidas de polícia constituem, em grande medida, uma concretização do princípio da proporcionalidade. Assim, a medida a ser escolhida pela autoridade policial deverá ser uma medida adequada à situação diagnosticada, deverá ser a medida que proporciona a menor restrição possível de outros direitos correlatos e apenas poderá restringir direitos para assegurar a realização de outros direitos fundamentais que no caso concreto se mostram com peso proporcionalmente superior³³. Assim, entre as diversas medidas legais admissíveis, a Polícia está autorizada a utilizar-se da medida que respeite o princípio da proporcionalidade, não lhe sendo admissível eleger uma desnecessariamente gravosa para a situação. O princípio da proporcionalidade apresenta-se como um conjunto de parâmetros jurídicos internos à racionalidade da atuação discricionária e, nessa medida, condicionam a sua legitimidade³⁴.

Também o princípio da igualdade condiciona o exercício da discricionariedade policial na escolha das medidas legais admissíveis. O tratamento com igualdade é um dos princípios mais estreitamente unidos com a ideia de justiça, de ausência de arbitrariedade³⁵. Se a autoridade policial ordinariamente adota determinadas medidas para certos pressupostos de fato, não pode arbitrariamente deixar de aplicar tais medidas em outra situação idêntica; ou, se a Polícia ordinariamente não tem aplicado

31 A obrigatoriedade está expressa no art. 301 do CPP (as autoridades públicas “deverão prender” quem se encontrar em flagrante delito). Todavia, novamente aqui se coloca o problema das zonas de incerteza: há situações que claramente há uma suspeita forte que permitem reconhecer uma obrigatoriedade de intervenção, mas há situações de suspeita tênue que acabam por dar uma margem de discricionariedade na intervenção policial: Bittner, 2003, p. 47.

32 Defendendo que o uso de conceitos jurídicos indeterminados não necessariamente torna ilegítima a concretização do princípio da legalidade, mas funcionam como técnicas de concessão de discricionariedade, controlável mediante os demais princípios constitucionais aplicáveis: Correia, 1987, p. 334; Andrade, 2001, p. 342. Relembremos, todavia, que especificamente para as medidas de polícia há regras diferenciadas de aferição da legitimidade, que exigem um maior fechamento tanto dos pressupostos jurídicos quanto da previsão abstrata da medida a ser aplicada. Quanto às hipóteses de limitação da discricionariedade, Di Pietro (2001, p. 197) lembra que ela também é limitada pela competência, forma e finalidade do ato legal, de sorte que a discricionariedade sempre será um espaço de liberdade na moldura legal (em sentido semelhante: Gonzalez-Cuellar Serrano, 1990, p. 44).

33 Genericamente sobre o princípio da proporcionalidade como critério de solução das colisões de direitos fundamentais: Andrade, 2001, p. 275-324 e 199; Canotilho, 2003, p. 1253-1304. Especificamente para o processo penal, ver: Gonzalez-CUellar Serrano, 1990.

34 Sobre essa relação entre proporcionalidade e controle da discricionariedade, ver: CORREIA, 1987, p. 77.

35 Benda, 2001, p. 494.

determinadas medidas a determinadas situações, não poderia num caso concreto arbitrariamente invocá-las. O princípio da igualdade, enquanto princípio constitucional estruturante, também condiciona a atuação policial, atuando como um “princípio de comutação”, ou seja, “uma norma que opera a comutação de linhas de orientação interna discricionária em preceitos jurídicos externos, juridicamente vinculados”³⁶. Ao criar um padrão de conduta a partir da interpretação de preceitos que inicialmente seriam indeterminados e atribuiriam certo nível de discricionariedade em sua aplicação, a atividade policial cria para si mesma uma autovinculação, uma obrigação de agir de forma semelhante em casos semelhantes³⁷. Em síntese, não é possível atuar perante situações iguais de forma desigual nem atuar de forma igual perante situações desiguais sem que exista uma razão objetiva suficiente para tanto, pois o exercício da discricionariedade nesses moldes seria no fundo uma atuação arbitrária, porque desigual, portanto contrária ao Estado de Direito³⁸. Essa perspectiva da igualdade está umbilicalmente ligada ao princípio da boa-fé, ou da lealdade, enquanto princípio de tutela da confiança na ação da Administração Pública.

O princípio da igualdade também deve ser conjugado com o da razoabilidade no âmbito da alocação dos recursos materiais e humanos das forças policiais. Por exemplo, a alocação integral de recursos policiais em áreas nobres (de classe média alta), em detrimento de áreas de alta conturbação criminal (classe baixa), pode indicar uma violação tanto do princípio da igualdade quanto do dever fundamental de proteção eficiente.

O princípio da impessoalidade (ou dever de atuação objetiva) limita a discricionariedade, pois impõe que todos (e apenas) os fatos e interesses relevantes para a decisão devem ser tomados em conta. Assim, a exclusão arbitrária de fatos ou interesses relevantes ou a inclusão na motivação da decisão de fatos ou interesses não relevantes constituiu uma violação da impessoalidade, pois não se pautou em uma atuação racionalmente objetiva³⁹.

De forma mais genérica, o princípio do Estado de Direito, conjugado como princípio da justiça, determinam ambos que mesmo as escolhas discricionárias sejam guiadas por padrões racionais de escolha, ou seja, funcionam como uma proibição de escolhas irracionais, impondo decisões com base em critérios racionais⁴⁰. Além dos dois princípios referidos, outras normas de natureza principiológica aplicáveis ao caso concreto poderão eventualmente limitar o âmbito da discricionariedade decorrente de um conceito jurídico indeterminado⁴¹.

Além desses parâmetros, a discricionariedade quanto à atribuição de consequências jurídicas está condicionada pelos fins do poder discricionário, que, de forma genérica, é sempre a finalidade

36 Canotilho, 2003, p. 735. Defendendo que a praxe administrativa cria uma autovinculação informal para a Administração Pública, que mitiga sua discricionariedade: Otero, 2003, p. 854. Wolf e Bachof chegam a sustentar que, no caso de medidas policiais urgentes (*unerlässliche Gefahrenabwehr*), a norma que habilita a atuação da Administração é consuetudinária e não de lei formal, ainda que, quando ligar-se à restrição de direitos fundamentais, deva ser necessariamente dotada de generalidade e abstração: *apud* CORREIA, 1987, p. 84.

37 É claro que a auto-vinculação deve ser aplicada com flexibilidade, excluindo-se os precedentes ilegais e reservando-se margem para a correção de entendimentos. Sobre a auto-vinculação policial decorrente do princípio da igualdade, ver VALENTE, 2009, p. 174. Indicando precedentes do Supremo Tribunal Administrativo Português aplicando o princípio da igualdade como critério de limitação da discricionariedade policial, ver Sousa, 2009, p. 60.

38 Sobre a metodologia de controle do princípio da igualdade, ver Canotilho, 2003. P. 1296-7.

39 Sobre a aplicação do princípio da imparcialidade como limitador da discricionariedade, ver Duarte, 2008, p. 61.

40 Sobre o princípio da justiça como exigência de critérios racionais de atuação e decisão, ver Duarte, 2008, p. 67.

41 Sobre as normas principiológicas concretamente aplicáveis como fatores de restrição da discricionariedade administrativa, ver Duarte, 2008, p. 59. Especificamente quanto às restrições do alcance da atuação policial concreta, ver Muniz e Proença Jr., 2007b, p. 47: “Expressam o universo de valores culturais e expectativas sociais de uma *polity* sobre o mandato policial, estabelecendo diversas instâncias de instrumentalidade que buscam aproximar o exercício do mandato destes valores e expectativas. Os contornos do mandato policial retratam de maneira sensível as interações entre a sociedade e seu governo, buscando dar conta da pluralidade de convicções, interesses e opiniões. Refletem, portanto, um processo continuado de aproximações, um ir e vir, que se apresenta na forma de prioridades políticas, expedientes legais e normativos, diretrizes organizacionais ou administrativas, doutrinas ou métodos de ação, demandas locais, comunais ou minoritárias, clamores, vivências e proposições nascidos das experiências e experimentos diante das circunstâncias da vida real”.

pública, e especificamente no exercício da atividade policial é sempre a prevenção da prática de possíveis atos criminosos (ou de dano social), de restabelecimento da legalidade ou o esclarecimento de uma situação suspeita de prática delituosa⁴². Se um ato policial é praticado fora desse escopo geral (para obtenção de vantagens pessoais, por mera perseguição ou humilhação do abordado, ou ainda para “dar uma lição” ao suspeito), há desvio de finalidade, que inquina de ilegalidade a diligência e constitui abuso de autoridade, por desvio de poder⁴³. Nessa linha, ainda que haja um espaço de discricionariedade, este jamais chega a configurar plena liberdade de conduta, pois sempre estará vinculada ao fim público. Seria o caso, por exemplo, de utilização de revistas pessoais contra uma pessoa específica, ainda que numa situação de aparente suspeita, mas que em verdade possui a finalidade de constituir mero instrumento de retaliação, perseguição ou punição (foge-se do interesse público para atingir um interesse particular do policial)⁴⁴.

Finalmente, os espaços de discricionariedade também estão limitados pela competência legal, já que uma autoridade policial não pode praticar atos que estejam na esfera de competência de outra autoridade policial: regra geral a Polícia Militar não investiga crimes (exceto para a sua atividade de inteligência criminal ou no âmbito sumário de recolha de informações no caso de flagrante delito), regra geral a Polícia Civil não realiza atividades de policiamento preventivo ostensivo (exceto quanto ela está diretamente ligada à prevenção de um crime específico, especialmente quando há habitualidade)⁴⁵.

Assim, apesar de haver inicialmente uma discricionariedade quanto à atribuição de consequências jurídicas (quais diligências a realizar) diante de uma situação fática legalmente prevista, a conjugação dos diversos critérios expostos (proporcionalidade, igualdade, impessoalidade, racionalidade, finalidade pública) acaba por estabelecer balizas relativamente estreitas, que permitem efetivamente um controle *a posteriori* da legalidade do exercício do poder discricionário pelos órgãos de controle da atividade policial, seja pelo juiz, seja pelo Ministério Público⁴⁶. Tais princípios constituem não apenas critérios para um mero afastamento de escolhas manifestamente inadequadas, mas muitas vezes elas acabam por apontar, diante das peculiaridades do caso concreto, para uma única solução possível, situação em que o poder abstratamente discricionário se converteria em um poder concretamente vinculado.

3. NORMAS PROCEDIMENTAIS DE GARANTIA

Ao disciplinar o procedimento concreto de realização das medidas de polícia, a lei deve prever de forma minimamente satisfatória um procedimento que assegure uma mínima proteção

42 Sobre a necessidade de um fim constitucionalmente relevante para justificar as restrições de direitos fundamentais, ver Gonzalez-Cuellar Serrano, 1990, p. 99-106.

43 Sobre o desvio de finalidade, ver Di Pietro, 2001:194; Gonzalez-Cuellar Serrano, 1990, p. 45. Especificamente sobre o desvio de poder no exercício do poder de polícia, ver Cretella Jr., 2006, p. 12-16; Sousa, 2009, p. 62.

44 Para vários outros exemplos de limitação da atuação policial à finalidade pública, ver Valente, 2009, p. 152. Indicando que a realização de um controle de identificação com a mera finalidade de intimidar o abordado, ou ainda uma presença massiva de policiais fortemente armados a uma manifestação de rua pacífica com o fim de intimidar os manifestantes, constituem situações de desvio de finalidade, ver Sousa, 2009, p. 55-56. Ele conclui (*ibidem*: 57): “quaisquer excessos das forças de segurança no sentido de dar à sua atuação policial um efeito profilático representam uma violação das funções policiais, desde logo porque a ação policial é simplificada à custa da limitação dos direitos fundamentais dos particulares (princípio da não simplificação das operações policiais)”.

45 Indicando diversas áreas de possível coincidência de atribuições para a atuação policial, ver Muniz e Proença Jr., 2007b, p. 44-46.

46 Indicando a possibilidade de controle judicial da discricionariedade sobre as consequências jurídicas da situação de fato, com fundamento nos referidos critérios, ver CORREIA, 1987, p. 113. Vale citar outra passagem (CORREIA, 1987, p. 174): “quando o ato encerra um momento criativo insusceptível de decomposição em proposições lógicas, a única garantia de que o uso do poder se harmoniza com o ordenamento jurídico que o cria reside no enquadramento harmônico do ato numa atividade regida por princípios que asseguram a sua natureza funcional”. Indicando, com fundamento no direito alemão, que a violação de tais princípios gera um “vício de discricionariedade”, que pode gerar tanto uma “omissão no exercício da discricionariedade” quanto um “excesso de discricionariedade” (*Ermessensnichtgebrauch, Ermessensmangel, Ermessensunterschreitung*), ver Sousa, 2009, p. 60-62.

aos direitos fundamentais em jogo, bem como permita uma suficiente realização dos valores de eficiência e promoção da segurança pública na diligência. Também se deve criar um sistema que, por sua realização processual, permita identificar as diligências que foram realizadas fora do paradigma legal e, portanto, permitam dar-lhe uma resposta de desestímulo adequada.

A atuação policial é palco de inúmeras possíveis restrições a direitos fundamentais e a dimensão objetiva dos direitos fundamentais exige que se busque constantemente o aperfeiçoamento dos procedimentos policiais visando a que se permita a realização eficiente da investigação criminal com o fechamento das brechas de discricionariedade, protegendo-se através do procedimento⁴⁷. Protege-se preventivamente através do procedimento de atuação policial, através do devido processo legal⁴⁸.

A previsão de mecanismos processuais de controle da atividade policial é parte integrante do conceito de *fairness* (ou *équité*) processual, de princípios previstos no art. 6º da CEDH, e ainda dos art. 7º e 8º da CADH, um procedimento que deve ser plenamente respeitoso dos direitos fundamentais⁴⁹. Portanto, o mandado constitucional de responsabilização por desvios policiais também impõe a construção de mecanismos eficientes de se verificar se houve ou não um desvio policial.

Assim, na disciplina de cada uma das diligências deve-se avaliar quais são as áreas de vulnerabilidade para a eventual prática de uma arbitrariedade, criando-se um procedimento que procure minorar a probabilidade de ocorrência do desvio.

Algumas diligências restritivas de direitos fundamentais estão subtraídas da livre iniciativa policial, estando dependentes de prévia autorização judicial, como é o caso da prisão fora da situação de flagrante delito, da busca domiciliar fora da situação de flagrante delito (ou consentimento do morador ou desastre), das interceptações telefônicas e da quebra de sigilos constitucionalmente qualificados (uma construção jurisprudencial sobre os sigilos bancário, fiscal e telefônico). Em outras situações, quando já é deferido à Polícia a legitimidade para uma ação inicial de restrição de direitos, deve-se prever um procedimento que permita aos órgãos de controle aferir a adequação da ação concreta com os parâmetros legais, com a obrigação de elaboração de relatórios e posterior fiscalização da legalidade da diligência⁵⁰.

Por exemplo, são normas procedimentais de garantia no caso das buscas domiciliárias e revistas pessoais, a exigência de prévio mandado judicial para a realização de buscas domiciliárias (art. 241, CPP, c/c art. 5º, XI, CRFB/1988), contendo a indicação do endereço e dos motivos da diligência, com a finalidade de individualizar seu objeto e evitar o uso indiscriminado do mandado para outros locais (art. 243, CPP); a limitação ao período diurno quando fora da situação de flagrante delito (art. 5º, XI, CRFB/1988, e art. 245, *caput*, CPP); a obrigação de leitura do mandado e ordem para entrega da coisa antes do início da diligência (art. 245, *caput*, e § 5º, CPP); a obrigação de uso da força apenas em situações de desobediência ou recalcitrância do morador (art. 245, §§ 2º e 3º, CPP); a obrigação de acompanhamento da diligência por uma testemunha vizinha (art. 245, § 4º, CPP); a obrigação de lavrar um auto com o relatório da diligência com duas testemunhas (art. 245, § 7º, CPP); a possibilidade de comunicação dos motivos da diligência ao morador mesmo se não localizada a coisa, se o requerer (art. 247, CPP); a obrigação de menor importunação possível aos moradores (art. 248, CPP); e a preferência de realização de revista pessoal em mulher por outra mulher (art.

47 Segundo Andrade (2001, p. 149), há uma inter-relação entre a dimensão organizacional, as garantias institucionais e o dever de proteção, as quais constituem em seu conjunto projeções objetivas dos direitos fundamentais.

48 Nesse sentido, indicando que os clássicos precedentes estadunidenses *Mapp vs. Ohio* (sobre provas ilícitas) e *Miranda vs. Arizona* (sobre o direito à informação do direito ao silêncio no interrogatório) foram soluções judiciais construídas para se criar um ambiente propício à inexistência (ou diminuição) de desvios policiais, ver WALKER, 2001, p. 9.

49 Sobre os direitos fundamentais a normas de organização e procedimento, ver ANDRADE, 2001, p. 149.

50 A prestação de contas quanto ao exercício concreto da discricionariedade é elemento essencial da legitimidade da intervenção policial. Ver: Muniz e Proença Jr., 2007b.

249, CPP). Todo esse conjunto de normas visa a dar concretude ao princípio da proporcionalidade e à necessidade de proteção dos interesses constitucionais em jogo no âmbito de uma busca domiciliar. Com a participação de testemunhas e a obrigação de elaboração de relatório, visa-se a institucionalizar um procedimento que assegure a minimização de possíveis arbitrariedades. A vedação de arbitrariedades é expressa no próprio procedimento de realização da diligência policial.

Os procedimentos estabelecem limites de ação, como no caso da vedação de realização de revistas pessoais em mulher por um policial homem, salvo excepcionalidade (art. 249, CPP). No caso de prisão em flagrante, havendo necessidade de uso da força para realizar a diligência, será necessária a lavratura de um auto de resistência, com indicação de duas testemunhas, (art. 292, CPP); toda diligência deverá ser documentada em um auto de prisão em flagrante com formalidades próprias destinadas a vedar prisões ilícitas, tais quais a exigência de um número mínimo de testemunhas (presenciais ou instrumentárias), a nota de culpa, o prazo fatal para conclusão de 24 horas e a necessidade de posterior comunicação da prisão ao juiz, ao Ministério Público e à Defensoria Pública (no caso de não haver defensor constituído), para o respectivo controle. Durante o interrogatório, o interrogando deverá ser informado de seus direitos (com o direito ao silêncio) e tal informação deverá constar do respectivo termo de interrogatório para aferição do efetivo cumprimento⁵¹; por outro lado, se o réu for advertido de que deve falar a verdade sob pena de responsabilização, tal situação configurará nulidade⁵². Para compelir uma testemunha a comparecer e prestar depoimento, sob pena de condução coercitiva, é essencial que primeiramente ela seja formalmente intimada, para se documentar sua desobediência à ordem de comparecimento (art. 218, CPP). Há formalidades quanto às perícias destinadas a reforçar sua veracidade (documentação formal, indicação de fotografias, manutenção de parte do material apreendido para nova perícia – cf. art. 164, 169, e 179, todos do CPP e art. 32, § 1º, da Lei n. 11.343/2006).

Todos esses dispositivos revelam um princípio maior, que é o da formalidade da atividade policial, com a obrigação da sua documentação para posterior controle.

As formalidades de garantia não devem ser excessivas, pois uma hipertrofia de garantias pode levar à ineficiência sistêmica, que por sua vez geram novas violações de direitos fundamentais. Por exemplo, uma excessiva e desnecessária burocracia na tramitação das investigações pode ser causa para uma demora acentuada que venha induzir a dispersão das informações investigativas, a prescrição, ou as anulações por filigranas processuais⁵³. Por outro lado, a mera eleição da eficiência, ainda que à custa do risco de desvios, não promove efetivamente a segurança pública, mas incrementa a insegurança diante do possível desvio policial. Há que se maximizar ambas as diretrizes fundamentais da atividade policial: eficiência com garantias contra o eventual abuso. E um padrão de atuação procedimental alinhado à dupla finalidade de proteção (proteção dos interesses sociais mediante uma realização efetiva da atividade policial e proteção dos interesses individuais da pessoa submetida à intervenção policial) é essencial como ponto de partida para a estruturação da atividade policial.

51 Estabelecendo a necessidade tanto de advertência ao direito ao silêncio como da respectiva documentação, no interrogatório policial, sob pena de configuração de prova ilícita: STF, HC 80949, rel. Min. Sepúlveda Pertence, 1ª T., j. 30 out. 2001, DJ 14 dez. 2001, p. 26.

52 Nesse sentido: STJ, RMS 14.901/TO, rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, 6ª T., j. 21 out. 2008, DJe 10 nov. 2008.

53 Ver nesse sentido nossa discussão sobre a aplicabilidade do princípio da proporcionalidade como causa de legitimação da utilização de provas formalmente ilícitas (mas que se tornam materialmente lícitas diante da aplicação do princípio da proporcionalidade no caso concreto): Ávila, 2007.

4. REFLEXÕES PARA A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público foi alçado pela Constituição de 1988 a um verdadeiro *Ombudsman* dos direitos fundamentais. É o que se depreende de sua função de promover a defesa da ordem jurídica e dos direitos indisponíveis (art. 127, CRFB/1988) e de ser um fiscal quanto ao respeito aos direitos fundamentais pelo Estado (art. 129, inciso II, CRFB/1988). Para o exercício dessa função, a atuação do Ministério Público vai muito além da tradicional perspectiva punitiva, mas se cristaliza num conjunto de ações proativas para promover os direitos cuja defesa lhe cabe, corrigir ilegalidades e evitar sua reiteração⁵⁴. Para além da tradicional atuação demandista perante o Judiciário, surge um novo campo de ação resolutivo, com especial foco nos instrumentos de atuação extrajudiciais, como o termo de ajustamento de conduta (art. 5º, § 6º, Lei n. 7.347/1985); a recomendação (art. 6º, inciso XX, LC n. 75/1993); as audiências públicas e relatórios anuais (art. 27, parágrafo único, inciso IV, Lei n. 8.625/1993); o estabelecimento de canais de recebimento de denúncias de irregularidades, como as ouvidorias e setores de atendimento ao público (art. 27, parágrafo único, inciso I, Lei n. 8.625/1993); o procedimento administrativo para o acompanhamento e fiscalização continuada de políticas públicas (art. 8º, inciso II, Res. n. 174/2017 – CNMP); a participação em conselhos de direitos ou o acompanhamento das ações de órgãos públicos (art. 6º, §§ 1º e 2º, LC n. 75/1993); a articulação do trabalho em rede, mediante participação em reuniões, a realização de projetos institucionais e campanhas de conscientização social, dentre outras áreas (sobre a política de atuação resolutiva do Ministério Público, ver a Res. n. 57/2017 – CNMP).

Podem ser identificadas cinco fases de uma ação policial à luz do Estado de Direito: (1) regulamentação minuciosa (Constituição, leis, regulamentos administrativos, recomendações); (2) treinamento continuado; (3) ação policial de acordo com tal paradigma legal; (4) documentação da ação mediante um relatório circunstanciado e fundamentado; e (5) fiscalização efetiva do relatório pelos órgãos de controle (interno e externo), com eventual investigação no caso de possível desvio⁵⁵.

Assim, a máxima regulamentação possível da atividade policial enquanto instrumento de contenção de arbitrariedades emerge como um postulado inerente ao Estado de Direito⁵⁶. Portanto, a atuação do Ministério Público de fomentar esta regulamentação policial interna é uma forma de concretizar sua função constitucional de promover os direitos difusos e promover o respeito aos direitos fundamentais.

O problema do progressivo fechamento das brechas de discricionariedade policial pela jurisprudência torna-se crônico diante de dois fatores: a ausência de sistemas de feedback imediatos quanto à atuação policial e a imediatidade do tempo policial. No primeiro âmbito, os outputs do Sistema de Justiça nem sempre são repassados institucionalmente à Polícia: ordinariamente ela apenas realiza seu trabalho investigativo e o repassa ao Ministério Público, de sorte que os resultados infrutíferos serão colhidos em primeira mão pelo Ministério Público em juízo e não pela Polícia. Essa circunstância redobra a relevância das recomendações de padrões de ação pelo Ministério Público à Polícia, pois aquele é o destinatário primeiro dos insucessos da atividade policial. A atuação em sistema pressupõe o diálogo, de sorte que há uma verdadeira obrigação de feedback pelo Ministério Público à Polícia, enquanto pressuposto do aperfeiçoamento da atividade policial. Quanto ao segundo âmbito, o diagnóstico da situação problemática, decisão de intervenção e execução da diligência

54 Ver por todos: Almeida, 2010.

55 Ávila, 2016a, p. 407.

56 Costa (2004) argumenta sobre a relevância da regulamentação da atividade policial para a contenção de arbitrariedades, destacando que usualmente as Polícias tendem a se isolar do restante da sociedade, criando valores e crenças próprios, que vêem o problema da violência policial e dos eventuais excessos de forma diferenciada do restante da sociedade, e, portanto, tendem a admitir com maior facilidade como legítimas as grandes brechas de discricionariedade não regrada (uma perspectiva funcionalista de sua própria atividade). Também indicando os perigos de insulamento decorrentes do “mito da profissionalização policial”, v. Bertaccini, 2009, p. 151-161.

são fases praticamente simultâneas na atividade policial, sem muito espaço para ponderações ou análises de precedentes. Daí a especial relevância da regulamentação estrita da atuação policial, pois aqui a segurança jurídica é alcançada pelo condicionamento de atuação segundo a pauta legal, no âmbito do treinamento.

Quando padrões de atuação desviantes se tornam conhecidos, o direito à proteção jurídica coletiva preventiva permite justificar interações entre o órgão de controle externo e a Polícia, tendentes à implementação de alterações de procedimentos tendencialmente arbitrários para outros procedimentos que possibilitem a redução do arbítrio. Tais tratativas ocorrem fundamentalmente através de reuniões, para tratativas mediante negociações recíprocas ou para a própria construção das soluções, ou ainda mediante recomendações, quando o órgão de controle externo já possui uma posição fixada sobre o tema. Se as tratativas administrativas se tornarem infrutíferas, parece-nos inegável a possibilidade de recorrer ao Poder Judiciário para a alteração de procedimentos policiais tendencialmente abusivos, devidamente documentados. Nessa última situação, será admissível uma ação civil pública para impor reformas institucionais ao Departamento de Polícia.

Finalmente, a segurança de que a pauta normativa será efetivamente executada pelo policial se dá mediante a interiorização da norma pelo treinamento policial e a supervisão constante da atividade policial. É através do treinamento que o policial condiciona-se ao padrão de atuação alinhado aos valores democráticos expressos pela legalidade policial⁵⁷. A complexidade das situações com as quais o policial irá se confrontar exige que ele já tenha interiorizado a resposta adequada às diversas situações, ou, ao menos, os princípios essenciais que deverão orientar sua tomada de decisão. Este condicionamento da resposta policial deve ser guiada pela interiorização dos valores ligados à proteção de direitos fundamentais no exercício da atividade policial. Diversas normas internacionais de direitos humanos destacam a relevância do treinamento policial (v. o art. 10.1 da Convenção Contra a Tortura da ONU). Portanto, a adequação do treinamento policial também é uma área inerente à atividade de controle externo.

Há ainda uma atividade de controle pelo Ministério Público na apreciação das consequências jurídicas decorrentes dos pressupostos de fato das medidas restritivas de direitos fundamentais. Aquando da remessa de autos que narrem essas diligências, há necessidade de uma avaliação pelo Ministério Público quanto à fundamentação da presença dos pressupostos de fato, à efetiva presença dos indícios de tais pressupostos e, acima de tudo, à conformidade do ato com os princípios constitucionais da proporcionalidade, da igualdade, da impessoalidade, da racionalidade, e da finalidade pública. Como muitas vezes a conjugação desses princípios acaba apontando para uma solução vinculada (ou com baixas margens de discricionariedade, limitadas à forma de execução da medida), o escrutínio crítico pelo órgão de controle permite afastar as soluções eventualmente arbitrárias, que claramente conflitem com o ordenamento jurídico. Acima de tudo, a análise pelo Ministério Público deve ser prospectiva, procurando construir soluções para se evitar a reiteração do desvio.

Em relação às normas procedimentais de controle, o Ministério Público deve zelar para que as diligências restritivas de direitos fundamentais tenham uma adequada formalização, para se permitir o controle a posteriori. Uma análise criteriosa da práxis policial permite concluir que há diversas diligências policiais ainda sem procedimentos de controle, como o caso de disparo de arma de fogo, de revista pessoal sem apreensão, de restrições momentâneas de liberdade, de buscas domiciliares

57 Genericamente, sobre a relevância do treinamento policial para sua adesão à legalidade e como fator de profilaxia do desvio policial: Prenzler, 2009, p. 65. Bittner (2003, p. 176-181) defende de forma mais ampla que a própria posse no cargo policial deveria ser precedida de um curso de formação semelhante de uma pós-graduação policial. Indicando que o processo de reclamação de desvios policiais devem indicar possíveis áreas que necessitam de melhor disciplina e interiorização mediante treinamento, ver Walker, 2001, p. 100.

realizadas em situação de flagrante putativo e de inúmeras outras. Para suprir tais omissões, é conveniente a realização de reformas legislativas e a normatização administrativa regulamentar.

Um dos avanços pelo Ministério Público nesta temática é a exigência de instauração de inquérito policial para averiguar as mortes decorrentes de intervenção policial e o conjunto de procedimentos de controle obrigatórios por parte do Ministério Público nesta situação (cf. Resolução n. 129/2015). A nosso sentir, em outras situações em que a atuação policial pratica um fato típico criminal, ainda que acobertado por uma excludente da ilicitude, deveriam ter necessariamente uma documentação e controle pelo Ministério Público.

Finalmente, no âmbito das diligências de investigação criminal não restritivas de direitos fundamentais, ainda que se reconheça um amplo espaço de discricionariedade à autoridade policial para conduzir as investigações, há igualmente um conjunto de diligências usualmente necessárias conforme as circunstâncias concretas. Por exemplo, se o crime foi praticado em local com câmaras de vigilância, surge um verdadeiro dever de diligência policial na preservação dessa prova. Ou se o crime deixou vestígios, há um dever de requisitar as perícias necessárias à sua documentação.

Assim, no âmbito da atividade de colheita das informações investigativas destinadas a subsidiar o oferecimento da denúncia, considerando que tal atividade está teleologicamente direcionada à atuação funcional do Ministério Público, este órgão também possui o poder de expedir recomendações genéricas à Polícia indicando ex ante a forma que entende ser mais correta para a realização da atividade investigativa, de forma a zelar pela celeridade e racionalidade na investigação criminal (cf. art. 27, parágrafo único, inciso II, Lei n. 8.625/1993)⁵⁸. Esse processo de diálogo entre Ministério Público e Polícia também poderá auxiliar a suprir as eventuais omissões legais, sedimentando tais boas práticas em “Procedimento Operacional Padrão” para a investigação criminal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Ministério Público, enquanto órgão constitucional de controle externo, possui uma função de Ombudsman da atividade policial, devendo ter uma postura ativa para promover os aperfeiçoamentos institucionais necessários ao efetivo respeito aos direitos fundamentais na atividade policial, tanto na perspectiva de controle de excessos quanto de insuficiência de atuação.

A discricionariedade policial sem quaisquer balizas acaba se convertendo em arbitrariedade e violando o paradigma da legalidade, postulado básico do Estado de Direito. A atividade de prevenção criminal possui parâmetros mais fluídos de vinculação, dada sua natural imprevisibilidade. Atividades de reação a um ilícito já concretizado possuem alguns parâmetros vinculados (juízos de alta probabilidade com atuação vinculada) e outros abertos à discricionariedade da forma de investigar (v.g., quais testemunhas ouvir numa investigação).

A sedimentação das boas práticas de atuação policial, à luz dos princípios fundamentais, permitem aferir a adequação da atuação policial num caso concreto. Os princípios constitucionais da proporcionalidade, da igualdade, da impessoalidade, da racionalidade e da finalidade legal permitem construir balizas para aferir a legalidade de uma decisão discricionária.

Os eventuais conceitos jurídicos indeterminados nos pressupostos de fato das medidas restritivas de direitos fundamentais e as boas práticas policiais devem ser densificados no âmbito da regulamentação administrativa. É dever do Ministério Público fiscalizar esta atividade de regulamentação interna.

As balizas legais do exercício da discricionariedade policial devem ser controladas mediante normas procedimentais de garantia. Cabe ao Ministério Público zelar pelo cumprimento de tais procedimentos de controle. No âmbito das medidas restritivas de direitos fundamentais de iniciativa direta pela autoridade policial, cabe ao Ministério Público analisar criticamente, a posteriori, a legitimidade das escolhas discricionárias conforme os parâmetros regulamentares, de boas práticas, e à luz dos princípios constitucionais.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público no neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. **Revista Jurídica**. Bebedouro/SP: UniFafibe, ano II, n. 1, mar. 2010. Também disponível em: <<http://www.unifafibe.com.br/revistasonline/arquivos/revistajuridicafafibe/sumario/5/14042010170607.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2011.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. **Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976**. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2001.

ÁVILA, Thiago André Pierobom de. **Fundamentos do controle externo da atividade policial**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016a.

_____. **Investigação criminal: o controle de direção mediata pelo Ministério Público**. Curitiba: Juruá, 2016b.

_____. **Provas ilícitas e proporcionalidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

BENDA, Ernst. El Estado Social de Derecho. In: BENDA, Ernst et al. (Orgs.). **Manual de derecho constitucional**. 2ª ed. Madri: Marcial Pons, 2001, p. 487-559.

BERTACCINI, Davide. **La política di polizia**. Bolonha: Bononia University Press, 2009.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CORREIA, José Manuel Sérvulo. **Legalidade e autonomia contratual nos contratos administrativos**. Coimbra: Almedina, 1987.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão. Como as democracias controlam as polícias: os mecanismos institucionais de controle da atividade policial. *Novos Estudos*. **CEBRAP**, v.70, n.3, 2004.

CRETELLA Jr., José. **Tratado de direito administrativo**. v. 5: poder de polícia e Polícia. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

DUARTE, David. A discricionariedade administrativa e a competência (sobre a função administrativa do Provedor de Justiça). In: VVAA. **O Provedor de Justiça: novos estudos**. Lisboa: Provedoria de Justiça, 2008, p. 35-77.

GONZALEZ-CUELLAR SERRANO, Nicolas. **Proporcionalidad y derechos fundamentales en el proceso penal**. Madri: Colex, 1990.

GRIMM, Dieter. Constitutional observations on the subject of prevention. In: ALBRECHT, Peter-Alexis; BACKES, Otto. **Crime prevention and intervention: legal and ethical problems**. Berlim: Walter de Gruyter, 1989.

GUINCHARD, Serge; BUISSON, Jacques. **Manuel - procédure pénale**. 5ª ed. Paris: Lexis Nexis, 2009.

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira; PROENÇA JR., Domicio. Bases Conceituais de Métricas e Padrões de Medida de Desempenho Policial. In: CARUSO, H.; MUNIZ, J.; BLANCO, A.C. (Orgs.) **Polícia, Estado e Sociedade**: práticas e saberes latino-americanos. Rio de Janeiro: Publit, 2007(a). Também disponível em: <<http://blog.comunidadessegura.org/policiaesociedade/files/2008/04/basesconceituaisdemetricas.pdf>>. Acesso em: 28 nov. 2011.

_____; _____. Da Accountability Seletiva à Plena Responsabilidade Policial. In: CARUSO, H.; MUNIZ, J.; BLANCO, A.C. (Orgs.) **Polícia, Estado e Sociedade**: práticas e saberes latino-americanos. Rio de Janeiro: Publit, 2007(b). Também disponível em: <<http://blog.comunidadessegura.org/policiaesociedade/files/2008/04/art11.pdf>>. Acesso em: 28 nov. 2011.

OTERO, Paulo. **Legalidade e Administração Pública**: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade. Coimbra: Almedina, 2003.

PRENZLER, Tim. **Police corruption**: preventing misconduct and maintaining integrity. Boca Raton: CRC Press, 2009.

RAPOSO, João. **Autoridade e discricionariedade**: a conciliação possível? Lisboa: ISCPSI, 2006.

SAMPAIO, Jorge Silva. **O dever de protecção policial de direitos, liberdade e garantias**. Coimbra: Coimbra, 2012.

SOUSA, António Francisco de. **A polícia no Estado de Direito**. São Paulo: Saraiva, 2009.

VALENTE, Manuel Monteiro Guedes. **Do Ministério Público e da Polícia**: prevenção criminal e acção penal como execução de uma política criminal do ser humano. Lisboa: Universidade Católica Ed., 2013.

_____. **Teoria geral do direito policial**. 2ª ed. Coimbra: Almedina, 2009.

WALKER, Samuel. **Police accountability**: the role of citizen oversight. Belmont: Wadsworth Thomson Learning, 2001.

AS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA E SUAS INTERFACES COM O MINISTÉRIO PÚBLICO



A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA

THE PERFORMANCE OF THE PROSECUTION SERVICE IN PUBLIC SECURITY POLICIES

Douglas Oldegardo Cavalheiro dos Santos¹

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Ministério Público e Polícias. Pontos de contato consolidados. 2.1. O Ministério Público como destinatário das investigações policiais. 2.2. O Ministério Público como órgão controlador da atividade policial. 3. A transversalidade institucional do Ministério Público. 4. Ministério Público e Polícias. Pontos de contato em consolidação. 4.1 A tutela da Segurança Pública em âmbito difuso. 4.2. A articulação das políticas locais de segurança pública. 5. Políticas de segurança pública e políticas públicas de segurança. 5.1. A autonomia dos órgãos de segurança pública na formulação de suas políticas. 5.2. O Ministério Público como articulador das políticas locais de segurança pública. 6. Conclusão. 7. Referências.

RESUMO: O presente estudo visa a revisar o modelo de atuação do Ministério Público Criminal junto aos órgãos de segurança pública, a partir da perspectiva de que o órgão, conquanto aja na seara criminal, carrega nos seus matizes a natureza de agente defensor de direitos que transcendem a linha da criminalidade, vista isoladamente. O exame é feito considerando-se o fato de que o Ministério Público se envolve com as forças de segurança pública sem pertencer ao quadro de instituições que integram o seu rol constitucional, mas que com elas se relaciona na medida em que entre os interesses sociais, direitos individuais indisponíveis e direitos coletivos a segurança pública exsurge como objeto de tutela ministerial, igualmente por mandamento constitucional. Nesse sentido, afere-se a distinção entre políticas “de segurança pública” e políticas “públicas de segurança”, concluindo-se que, conquanto aquelas sejam da alçada dos órgãos de segurança pública propriamente ditos (e nessa atuação, fiscalizados pelo Ministério Público), estas são dever do Estado, transbordando responsabilidades para todos os segmentos da Administração Pública e objeto de tutela pelo Ministério Público, que, por dispor de ferramentas de transversalidade inexistentes nos órgãos de polícia, pode (e deve) exercer um papel fundamental na articulação das políticas de segurança pública.

PALAVRAS-CHAVE: Ministério Público. Segurança Pública. Política Pública.

ABSTRACT: *The present study aims to review the criminal prosecution model of the prosecution office, from the perspective that the organism, while acting in the criminal court, carries in its shades the nature of a defending agent that transcends the line of crime, seen in isolation. The examination is made considering the fact that the Prosecution Office is involved with the public security forces without composing the list of institutions that integrate its constitutional role, but that it relates to them insofar as social interests, unavailable individual rights and collective rights public security resurging as an object of ministerial tutelage, also by constitutional order. In this sense, a distinction is made between ‘public safety’ and ‘safety public’ policies, and it is concluded that, even though the first are within the purview of the public security organs themselves (and in this work, supervised by the Public Prosecutor’s Office), the second one are the duty of the State, overflowing responsibilities for all*

¹ Promotor de Justiça no Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul desde 2000. Assessor especial da Corregedoria-Geral do Ministério Público desde 2013. Especialista em Direito Penal pela Escola Paulista de Direito e membro colaborador da Comissão de Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública do Conselho Nacional do Ministério Público.

segments of the Public Administration and object of guardianship by the Public Prosecution Service, which, having tools of transversality that do not exist in police agencies, can (and should play) a fundamental role in the articulation of policies public security.

KEYWORDS: *Prosecution office. Public security. Public policy.*

1. INTRODUÇÃO

As Políticas de Segurança Pública compõem um plexo de posturas, análises, conhecimentos adquiridos produzindo inteligência própria e específica, estratégias de ação voltadas a resultados particularmente esperados e ações táticas dirigidas a dar concretude a esse cenário estratégico. São, ainda, desenvolvidas nos três âmbitos federativos, com medidas implementadas pela União (especialmente voltadas à integração das políticas dos Estados e ao subsídio de políticas específicas eleitas pelo gestor federal como prioridades), pelos Estados (com a organização estrutural das forças policiais, ações regionais, manejo da inteligência e direcionamento de prioridades em âmbito estadual) e, ainda que implementadas pelas autoridades estaduais, pelos Municípios (com o desenvolvimento de ações concretas de combate à criminalidade violenta levadas a efeito pelas unidades de segurança pública instaladas nas cidades).

Constitucionalmente atribui-se o exercício da segurança pública (leia-se: o desenvolvimento e a aplicação das políticas de segurança pública) aos órgãos que integram o seu sistema, quais sejam aqueles contidos no rol estabelecido no Art. 144 da Constituição Federal: (1) a Polícia Federal, (2) a Polícia Rodoviária Federal, (3) a Polícia Ferroviária Federal, (4) as Polícias Civis e (5) as Polícias Militares e (6) os Corpos de Bombeiros Militares. Agregam-se aos demais, de instituição facultativa pelos Municípios, as Guardas Municipais, que, embora não integrando o Sistema de Segurança Pública propriamente dito, a ele se incorporam na proteção de bens, serviços e instalações da municipalidade.

Com tal configuração, distribuem-se atribuições na medida da dimensão temporal da ocorrência do crime, conferindo-se o policiamento ostensivo e a preservação da ordem pública às polícias militares (reservado o patrulhamento de ferrovias e rodovias federais, incumbido, respectivamente, às Polícias Ferroviária e Rodoviária Federal), e as funções de polícia judiciária (investigação de seguimento, apuração de crimes) às Polícias Civis, no âmbito estadual, bem como à Polícia Federal, no âmbito federal.

Se promovidas as ações próprias do policiamento ostensivo e da preservação da ordem pública, incumbidas à Polícia Militar, ainda assim o crime ocorre, entram na linha de ação os órgãos relacionados à investigação dos crimes praticados, a fim de elucidá-los e permitir a sua sujeição ao processo penal legal.

Após, encerradas as ações próprias da polícia judiciária, com o esgotamento da investigação de seguimento e a conclusão das apurações necessárias, a viabilidade ou não da punição pela prática do crime passa a ser objeto do Sistema Processual Penal Persecutório.

O Sistema Processual Penal Persecutório tem por premissa a ocorrência de um crime, com ou sem a pré-existência de um processo investigativo prévio (uma vez que pode o Ministério Público propor ação penal à base de peças de informação que lhe cheguem às mãos). E é ele integrado inicialmente (1) pelo Ministério Público, que aqui exerce privativamente a titularidade das ações penais públicas incondicionadas; (2) pelo Poder Judiciário, ao qual incumbe conduzir a ação penal com zelo aos mandamentos constitucionais e legais, a fim de que, preservadas todas as garantias do acusado, ao final o crime seja objeto de julgamento isento; e (3) pela Defesa Criminal, garantia constitucional inalienável que se confere a todo acusado numa ação penal para que, pelos meios

legais estabelecidos, promova as medidas judiciais que assegurem seus direitos e busquem o resultado menos danoso possível ao cabo da ação penal.

Nessa brevíssima contextualização, percebe-se que o Ministério Público é o “ponto de contato” entre os sistemas de Segurança Pública e Processual Penal Persecutório, estando ao final do primeiro como receptor do produto das investigações de segmento para, fulcrado nelas, propor ou não a ação penal, dando início ao segundo, como agente que inaugura a ação penal com a oferta da denúncia (sem embargo da necessidade de subsequente recebimento dela pelo Poder Judiciário).

Mas, para além desse “ponto de contato” que mantém o Ministério Público estreitamente relacionado com os órgãos que integram o Sistema de Segurança Pública, reside numa distinção semântica a semente de outro fator relacional de muito maior intensidade, qual seja a relação do Ministério Público com a segurança pública enquanto objeto de sua tutela.

Como dito acima, exsurge o Ministério Público como elo entre os sistemas de Segurança Pública e Processual Penal Persecutório na medida em que recebe das polícias o material investigativo por elas produzido e, com estes, deflagra ações penais no ambiente jurisdicional. Tal decorre da titularidade exclusiva da ação penal pelo Ministério Público estabelecida pelo Art. 129, I, da Constituição Federal. E tal atribuição constitucional, anote-se, consome tanto uma parcela significativa da estrutura e das forças do órgão quanto uma parcela considerável do que se compreende acerca de sua natureza, na seara criminal.

Para tanto, convém levantar duas questões: “O que o Ministério Público Criminal é?” e “O que o Ministério Público Criminal faz?”. Não raro a ambas se dá a mesma resposta, no sentido de *ser ele* o titular privativo da ação penal pública incondicionada, bem como de *ser ele quem promove* privativamente a ação penal pública incondicionada. Ou seja, a mesma resposta para ambas as questões.

Ocorre que o mandamento contido no Art. 129, I, da CF implica *função* ministerial, que aliás pesa sobre uma parcela dos membros com atuação criminal, pois há outra parcela, não desprezível, que atua sem promover ações penais (membros com atuação em execução penal, em grupos de controle externo da atividade policial, em grupos de atuação especial de combate ao crime organizado instituídos sob resoluções que não lhe conferem atribuição para peticionar, mas apenas para investigar). É que a *função* do ente se distingue de sua *definição*.

Esta, em plano constitucional, vem insculpida na abertura da Seção destinada ao Ministério Público, inclusa no Capítulo que trata das funções essenciais à Justiça. E ali se define a instituição como *permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis*.

Eis o que o Ministério Público é. E trazendo tal definição ao objeto do presente estudo, observa-se que, para muito além de funções específicas (tais como a promoção da ação penal), o Ministério Público, no que concerne à segurança pública, é *instituição permanente, à qual incumbe a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis*.

Na busca de quais sejam os interesses a serem tutelados pelo órgão, enquadráveis como interesses sociais ou individuais indisponíveis, recorre-se aos dispositivos que os definem.

Nesse sentido, está o Art. 6º da Constituição Federal a indicar que são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados.

Noutro norte, está o Art. 5º, *caput*, inaugurando o capítulo destinado aos *direitos* e deveres individuais e *coletivos*, garantindo, logo após fixar de forma pétrea o princípio da igualdade a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.

Vê-se, portanto, que se ao Ministério Público incumbe a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis (Art. 127, CF), bem como sendo a segurança tanto um direito social (Art. 6º, CF) quanto um direito individual indisponível e coletivo (Art. 5º, *caput*, CF), a tutela da segurança pública é incumbência ministerial por mandamento constitucional².

Mas como coadunar a incumbência constitucional de tutelar a segurança pública sem integrar o rol, igualmente constitucional, de instituições que compõem o sistema de segurança pública? Como fazê-lo *de fora*?

Esse é o ponto central do presente estudo e aquele cuja solução se busca encontrar nos tópicos adiante.

2. MINISTÉRIO PÚBLICO E POLÍCIAS. PONTOS DE CONTATO CONSOLIDADOS

A relação do Ministério Público com as polícias é pauta perene na gestão de ambas as instituições. Com efeito, ao largo da multiplicidade de possíveis variáveis nas relações interpessoais entre seus membros, decorrentes de idiosincrasias próprias e das peculiaridades de convivência de cada localidade, maiores ou menores, é fato que ambas as instituições carregam, de um lado, um histórico de desconfortos radicalmente consolidados (resistência das polícias ao exercício ou ao modelo de desenvolvimento do controle externo da atividade policial, tentativa de monopólio do poder de investigação pelas polícias mediante emenda constitucional, pretensão das polícias, com resistência do Ministério Público de promover transações penais nas próprias Delegacias, etc.), ao mesmo passo em que ambas, pelas suas próprias matizes, têm o mesmo interesse institucional (a redução da criminalidade), o que as mantém alinhadas, de alguma maneira e no plano concreto, na busca de melhores resultados para o atendimento de suas finalidades institucionais.

Em meio a esse duplo-dinâmico que entremeia a relação entre as duas instituições, ambas convivem com dois pontos de contato hodiernos e já consolidados, quais sejam (1) ser o Ministério Público o destinatário da investigação de seguimento desenvolvida pela polícia judiciária, bem como (2) promover o Ministério Público o controle externo da atividade policial.

2.1. O Ministério Público como destinatário das investigações policiais

No que toca ao primeiro deles, vê-se que cada instituição atua no seu devido âmbito, sem embargo de o caráter colaborativo ser elementar para uma atuação mais efetiva. Nos inquéritos policiais se revelam, desde a lavratura do boletim de ocorrência, os meandros do crime, seus *aspectos subjetivos* demonstrando peculiaridades relacionadas à motivação e a fatores de predisposição criminológica; seus *detalhes ambientais*, ilustrando o entorno do crime e oferecendo elementos de extrema valia para a alimentação de políticas preventivas fundadas nas escolas sociológicas do crime; e seus *dados geopolíticos* que, analisados cumulativamente, podem servir à formulação ou

2 O Ministério Público vem ocupando lugar cada vez mais destacado na organização do Estado, dado alargamento de suas funções de proteção de direitos indisponíveis e de interesses coletivos. A constituição de 1891 não mencionou, senão para dizer que um dos membros do Supremo Tribunal Federal seria designado Procurador-Geral da República, mas uma lei de 1890 (de n. 1.030) já o organizava como instituição. A Constituição de 1934 o considerou como órgão de cooperação nas atividades governamentais. A de 1946 reservou-lhe um título autônomo, enquanto a de 1967 o incluiu numa seção do capítulo do Poder Judiciário e a sua Emenda 1/69 o situou entre órgãos do Poder Executivo. Agora, a Constituição lhe dá o relevo de instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. (SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo, p. 510)

adequação de políticas alheias à segurança pública, mas que, pelo seu impacto, nela influam, entre outros fatores.

Toda essa plêiade de informações, subsídios e dados analisáveis estão disponíveis para a formatação de uma inteligência própria e peculiar para cada viés criminal a ser enfrentado, dependendo tão somente da motivação e capacidade do Ministério Público Criminal de, como receptáculo dessas informações todas, condensá-las e utilizá-las de forma proativa e resolutiva.

Veja-se que um inquérito de furto isoladamente considerado não permite inferir o contexto que abrange os crimes contra o patrimônio numa dada região. Porém, a soma de todos os inquéritos de furto de dada região a ser analisada, por um período considerável de tempo, já traz deduções estatísticas que dirigem corretamente o olhar analítico para uma efetiva atuação na tutela do interesse social e do direito individual indisponível à segurança. E tais informações estão à disposição do Ministério Público periodicamente, nas vistas dos inquéritos policiais (quando não pelo acesso direto aos bancos de dados dos sistemas de segurança pública, como ocorre em alguns estados).

Ou seja, ainda que não acessando diretamente os bancos de dados dos sistemas de segurança pública (o que se deve buscar e promover, pela transparência deles, pela afinidade institucional com a matéria, pela necessidade e oportunidade no desenvolvimento dos trabalhos e, até mesmo, para o pleno controle externo da atividade policial, anote-se), tem o Ministério Público acesso a todas as informações necessárias para conhecer plenamente a problemática da segurança pública por sua própria inteligência, não permanecendo atado aos relatórios gerados pelos gestores de segurança pública, os quais leem os dados a partir de suas próprias vistas, bem como direcionam suas ações a partir de suas próprias percepções.

É conhecendo os dados, concentrando-os, processando-os e analisando-os, e apenas assim, que se pode dar início a uma fala ministerial sobre tutela do direito à segurança com matiz, inteligência, estratégia e táticas próprias, pois apenas tendo conhecimento nas mãos e gerando inteligência a partir dele é que se satisfazem as necessidades da chamada *teoria dos cinco Ws*³, elementar para o início de qualquer direcionamento estratégico.

Por ela, busca-se saber (1) o que ocorreu? (what), (2) por que foi possível? (why), (3) onde se deu? (where), (4) quando foi? (when) e (5) quem o praticou? (who). Satisfeitas, com seus desdobramentos muitos, cada qual das dúvidas acima, tem-se o cenário analítico que permite conhecer o processo de gênese criminal cujo gatilho se vai buscar desestimular.

E para tanto, tais informações permitem desenvolver a base estratégica pelo mesmo processo, buscando-se saber (1) o que se deve fazer? (what), (2) por que se fará isso? (why), (3) onde as intervenções devem se dar? (where), (4) quando elas devem ocorrer? (when) e (5) quem deverá promovê-las? (who).

Tem-se, pois, como elementar para uma tutela efetiva (leia-se: resolutiva e proativa) do direito social e individual indisponível à segurança pública, o desenvolvimento de uma atuação que transcenda o mero manejo dos inquéritos policiais como casos isolados, convertendo esse ponto de contato numa fonte relevante de inteligência institucional que sirva de base a estratégias e ações direcionadas no cumprimento desse mister.

3 Disponível em: <<https://www.citisystems.com.br/5-porques-causa-raiz/>>.

2.2. O Ministério Público como órgão controlador da atividade policial

Outro ponto de contato consolidado entre Ministério Público e polícias é o exercício do controle externo da atividade policial⁴, que se desenvolve nos diversos estados da Federação por meio de modelos os mais variados (Promotorias de Segurança Pública centralizadas na capital, Promotorias de controle externo da atividade policial difundidas entre os órgãos de execução, Grupos de atuação específica voltados para o controle externo, tais como os GACEPs e GAESPs, etc.).

Em linhas gerais, o controle externo se dá em dois planos: o concentrado e o difuso (havendo grande variação na distribuição dessas formas de controle entre as unidades ministeriais).

Pelo controle concentrado, promove-se o controle externo de forma direta, como atividade-fim da atuação do órgão ministerial, com fiscalização das unidades policiais, aferição da efetividade de suas atuações, investigação de casos de tortura, etc.

Pelo controle difuso, fiscaliza-se a atividade policial no manejo dos inquéritos policiais, aferindo seu grau de resolutividade, a concretude de suas ações na investigação dos crimes encerrados nos procedimentos, bem como a eventual negligência no impulsionamento dos inquéritos em andamento.

Em qualquer que seja a forma de atuação, o efeito mais natural e óbvio é a detecção de irregularidades na atuação policial, seguida da adoção de providências com relação a eventuais responsáveis. Ainda, observa-se presente o viés corretivo na atividade recomendatória, altamente presente na medida em que, especialmente nas atividades realizadas *in loco* mediante a realização de visitas às unidades policiais, expedem-se recomendações visando à melhoria dos serviços e do fluxo de trabalho.

Mas, para além de tais efeitos naturais e ordinários, o controle externo da atividade policial oferece um elemento de imprescindível importância na formatação de um modelo de tutela da segurança pública pelo Ministério Público, qual seja o *conhecimento da atividade policial*.

Com efeito, primeiramente há um organograma a se conhecer, composto, no âmbito da Polícia Civil, de uma série de Delegacias, distritais e especializadas, às quais são distribuídas incumbências a respeito de toda sorte de crimes praticados, no mesmo passo em que no âmbito da Polícia Militar igualmente há uma rede de Batalhões e Companhias, de atuação regionalizada ou especializada, cuja atuação se aplica a demandas distintas, cujo conhecimento, no caso de ambas as polícias, é de suma importância para o desenvolvimento de uma tutela constitucional da Segurança Pública por parte do MP.

Ademais, as próprias instituições têm métodos de funcionamento, vícios e qualidades, deficiências estruturais e ferramentas próprias, que se somam a facilitar determinados aspectos de sua atuação, sem embargo de dificultar outros. Porém, em paralelo ao viés fiscalizatório próprio do controle externo da atividade policial, este viés cognitivo e desvelado permite saber com precisão quais os limites das forças de cada unidade, quais as debilidades institucionais que cada uma delas contém, quais as habilidades específicas que numa ou noutra se desenvolvem em particular, bem como, senão principalmente, quais agentes estariam envolvidos numa política pública de segurança voltada à redução da criminalidade num processo articulado pelo Ministério Público.

4 Por certo não é intuito do legislador criar verdadeira hierarquia ou disciplina administrativa, subordinando a autoridade policial e seus funcionários aos agentes do Ministério Público. Na área funcional, se o promotor de Justiça verificar a ocorrência de quaisquer faltas disciplinares, tendo esse órgão ministerial atribuições de controle externo – forma irrecusável de correção sob a polícia judiciária –, há de dirigir-se aos superiores hierárquicos do funcionário público faltoso (Delegado de Polícia, escrivão, investigador, carcereiro etc.), indicando as falhas e as providências que entenda cabíveis, para que a autoridade administrativa competente possa agir. (MAZZILLI, Hugo Nigro. O Ministério Público na Constituição de 1988, p. 117)

Vale dizer: num universo com tamanha multiplicidade de agentes, conhecer as unidades, suas destinações e suas peculiaridades é elementar para qualquer introdução na tutela da segurança pública em plano difuso, assim como na articulação de políticas locais de segurança pública.

3. A TRANSVERSALIDADE INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Examinadas as linhas gerais que entornam os agentes de segurança pública e sua relação com o *Parquet*, convém abrir espaço para uma singularidade da instituição ministerial que, como se discutirá mais concretamente adiante, adquire grande escopo na tutela da segurança pública.

Trata-se da transversalidade institucional do Ministério Público, que com sua plêiade de atribuições e o leque de direitos de distintas matizes cuja defesa lhe compete por mandamento constitucional, permite que o órgão transite por diversos setores governamentais na persecução de seus resultados.

É assim que, exemplificadamente, um Promotor de Justiça que atue na infância e juventude, visando a resolver problemas relativos ao transporte escolar na zona rural, interceda junto à Secretaria de Obras do Município (órgão que, em sua atuação ordinária, não é, como seria uma Secretaria de Assistência Social ou algo similar, diretamente vinculado à tutela dos direitos das crianças e dos adolescentes).

Da mesma maneira, esse mesmo órgão que tutela a infância e juventude poderá atuar e interceder, na defesa dos direitos das crianças e adolescentes de sua comarca, junto a outros órgãos (aparentemente) alheios à problemática infantojuvenil, tais como Secretarias de Esportes, Urbanismo, de Governo, de Saúde, etc.

O fato é que é o direito a ser tutelado que determina quem deva ser acionado, não o contrário.

Tal raciocínio é facilmente vislumbrado na área da infância e juventude uma vez que, nela, a atuação *em rede* é a regra, e o Ministério Público, no exercício da proteção desses direitos, move *a rede governamental*, ou órgãos que a integram, na medida do surgimento das necessidades concretas que lhe venham à mesa, pois o que prevalece é uma política de proteção à infância e juventude, garantindo direitos que transpassam a alçada de uma ou outra pasta governamental vista isoladamente.

Porém, não há nada que diferencie, em sua natureza jurídica, a tutela dos interesses infantojuvenis e a tutela da segurança pública. Com efeito, tanto a proteção à infância quanto a proteção à segurança são direitos sociais inscritos em linha de igualdade no Art. 6º da Constituição Federal.

O que prejudica o olhar é a cultura de que o Ministério Público, na área criminal, é agente persecutório (tão somente), além da existência de um “sistema de segurança pública” que não abrange o Ministério Público, ao contrário do sistema protetivo infantojuvenil que orbita em torno do MP. Mas afora tais circunstâncias (um vício de leitura que se tem corrigido com o passar dos anos, além de um sistema próprio de segurança pública que *aparenta* excluir o *Parquet* do processo de combate à criminalidade), ambos são direitos sociais cuja proteção é constitucionalmente incumbida ao MP.

Não havendo, portanto, distinção ontológica entre tais direitos tutelados, é de se concluir que igualmente pode a transversalidade de que dispõe o Ministério Público servir também à tutela da segurança pública. Basta, para tanto, que se vislumbre e se documente de forma devida

o comprometimento das mais diversas “pastas” com a problemática da criminalidade, o que não é difícil ocorrer.

Nessa senda, pastas alheias à segurança pública, mas cujos conteúdos interferem diretamente na criminalidade são as mais diversas, com as mais variadas hipóteses. Tomem-se, por ilustração conjectural, os seguintes casos.

O urbanismo está intrinsecamente relacionado à questão da criminalidade, na medida em que terrenos baldios pendentes de limpeza, ruas não pavimentadas ou sem calçamento, iluminação pública deficitária e escassez de vias de escoamento populacional são fatores que (vide *Escola de Chicago*⁵) fomentam ou facilitam a prática de crimes.

A rede de saúde pública tem relação direta com a criminalidade, na medida em que suas unidades são as receptoras de vítimas de crimes contra a pessoa, podendo funcionar inclusive como relevante filtragem para mapeamento de vítimas de drogadição nas zonas periféricas. Afora isso, é da sua seara a gestão dos Centros de Atenção Psicossocial Álcool e Drogas (CAPS/AD), que promovem o combate à alcoolemia e à drogadição, ambos elementos de altíssima influência nos índices criminais.

O sistema de assistência social tem papel importantíssimo no combate à criminalidade, na medida em que é da sua seara a manutenção dos Centros de Referência de Assistência Social (os CRAS) e, principalmente, os Centros de Referência Especializada de Assistência Social (os CREAS), que promovem, aqueles, o atendimento preventivo nas famílias, podendo identificar os casos de vulnerabilidade à prática de crimes colaborando com sua prevenção, enquanto estes fazem o atendimento de pessoas vitimadas, incluindo aquelas por crimes sexuais.

Na educação há importante vetor de combate à criminalidade, que é a proteção dos jovens em situação de desocupação, sendo a promoção e o fomento de atividades de contraturno medida de impacto direto no enfrentamento da criminalidade, mantendo os jovens ocupados com atividades paradidáticas no período contrário ao letivo e, portanto, menos suscetíveis à cooptação por facções criminosas e gangues.

No âmbito dos esportes, há poderoso aliado da educação no desenvolvimento das atividades de contraturno, as quais podem abranger a ocupação do tempo de adolescentes com o aprendizado de esportes coletivos, medida que, além de afastar em caráter imediato os jovens do risco de cooptação, insemna neles boa cultura, que aumentará sua imunidade contra o crime.

Vê-se, assim, que o fato de não integrar o sistema de segurança pública não implica dizer que tal ou qual órgão, na sua atuação, não impacte a segurança pública. Com efeito, bem diz o *caput* do Art. 144 da Constituição Federal, antes de elencar o rol taxativo de forças que integram o sistema, que a segurança pública é *dever do Estado*, bem como *responsabilidade de todos*.

Sendo *dever do Estado*, conclui-se que, a par de ser exercida pelos órgãos incluídos no seu sistema, obriga todo o aparelho estatal nesse dever. E mais, sendo *responsabilidade de todos*, transcende até mesmo o âmbito governamental.

Nesse ponto, a transversalidade do Ministério Público adquire ainda mais relevância na abordagem do problema, uma vez que é da natureza da instituição a sua interação com a comunidade, seus órgãos, conselhos, organizações e segmentos os mais diversos.

Assim é que o Ministério Público conta, a par de suas ferramentas legais para tanto, com a expertise de ser uma instituição forjada na interação com a sociedade, sendo-lhe natural, no plexo de ações que se voltem à promoção da segurança pública e do combate da criminalidade, trazer à mesa

5 Disponível em: <http://www.revistaliberdades.org.br/site/outrasEdicoes/outrasEdicoesExibir.php?rcon_id=312>.

forças colaborativas as mais variadas, tais como Conselhos Comunitários de Segurança, Organizações Não Governamentais e demais entidades do Terceiro Setor, Universidades, Congregações, etc., aumentando assim a plêiade de agentes colaborativos voltados à tutela da segurança pública e à redução da criminalidade.

4. MINISTÉRIO PÚBLICO E POLÍCIAS. PONTOS DE CONTATO EM CONSOLIDAÇÃO

Nos últimos anos o Ministério Público Nacional tem percebido a necessidade de um envolvimento institucional mais sólido com a tutela coletiva da segurança pública.

4.1. A tutela da Segurança Pública em âmbito difuso

Nesse sentido, alguns estados da Federação instituíram, entre seus órgãos de execução, Promotorias de Justiça de Segurança Pública, entre os quais os casos de Rondônia, Acre, Rio Grande do Norte, Goiás e Mato Grosso, operando a maior parte deles com uma Promotoria de Segurança Pública com atribuições de âmbito estadual sediada na capital, havendo, entretanto, casos, como o de Rondônia, em que a *curadoria da segurança pública* foi instituída como atribuição ministerial, estando incumbida a, ao menos, um membro em cada comarca, mas com uma Promotoria Especializada sediada em Porto Velho.

Experiência avançada que tem gerado resultados concretos altamente positivos é a do Estado de Santa Catarina, que implementou Promotorias Regionais de Segurança Pública, subdividindo o Estado em doze regiões, já tendo instalado dois desses órgãos (um em Florianópolis e outro em Chapecó), com resultados excepcionais de envolvimento direto do Ministério Público com a tutela da segurança pública e com o combate à criminalidade⁶.

Noutros diversos estados, a tutela coletiva da segurança pública em âmbito estadual foi inserida nas atribuições dos mesmos grupos especializados instituídos para o controle externo da atividade policial, os quais cumulam tais funções sob a denominação de GACEPs (Grupos de Apoio ao Controle Externo da Atividade Policial), como é o caso de Mato Grosso do Sul, Bahia e Piauí, ou GAESPs (Grupos de Apoio Especializado em Segurança Pública), como caminharam o Paraná e o Rio de Janeiro.

De toda sorte, e a par da diversidade de modelos adotados, os quais se ajustam à realidade de cada unidade no atendimento de suas necessidades locais, é fato que o Ministério Público brasileiro volta os olhos, nesse tempo, para a reconstrução (ou remodelagem) de sua atuação criminal, agora efetivamente investindo-se de sua *definição*, sem embargo de seguir promovendo as ações penais no exercício de sua função mais ortodoxa, interpretando-a, entre outras coisas, como uma das coisas que ele *faz*.

Os modelos adotados e acima listados, porém, têm certa tendência à centralização da tutela difusa do interesse social e do direito individual indisponível à segurança pública, sendo os modelos de maior capilaridade, salvo melhor juízo, os de Santa Catarina (com a bem-sucedida implementação das Promotorias Regionais de Segurança Pública) e Rondônia (que a par da criação da promotoria especializada na capital, incrementou as atribuições dos órgãos criminais de cada comarca com curadorias de segurança pública). No mais dos casos, a tutela da segurança pública vem se conferindo a órgão centralizado na capital do Estado.

⁶ A PGJ/SC publicou Ato nº 487/2017/CPJ, atribuições das Promotorias Regionais de Segurança Pública no âmbito do MPSC, abrangendo a tutela difusa da segurança pública e o controle externo, na Promotoria de Chapecó, em 14 Comarcas, 49 Municípios e com mais de 610.000 habitantes (Relatório Final de Visita Temática de SEGURANÇA PÚBLICA — SC-2018, p. 61, disponível em: <http://www.cnmpp.mp.br/portal/images/Comissoes/CSP/RELAT%C3%93RIOS_DE_VISITAS/Relat%C3%B3rio_final_-_Santa_Catarina.pdf>.

Certo é que todas essas variações estabeleceram um novo *ponto de contato* entre o Ministério Público e as políticas de segurança pública, sobre o qual não se contesta a legitimidade do Ministério Público, à luz dos mandamentos constitucionais inicialmente expostos, e que une o Ministério Público ao Sistema de Segurança Pública para, mesmo sem integrá-lo, atuar no mesmo rumo, no mesmo sentido, com a mesma finalidade e tendo o mesmo interesse: a proteção da segurança pública e a redução dos índices de criminalidade.

Porém é de se acrescentar que a opção por tal modelo, a centralização da tutela difusa num órgão sediado na capital do Estado, traz vantagens e desvantagens para a plena colocação do Ministério Público como tutor do direito à segurança pública.

Explica-se.

Por um lado, os órgãos que exercem a segurança pública no âmbito dos estados são diretamente vinculados à Administração Pública direta estadual. Nesse sentido, Comandante-Geral da Polícia Militar e Delegado-Geral de Polícia, exemplificadamente, são ordinariamente subordinados ao Secretário de Segurança Pública (ou o que o valha) e, por decorrência, ao Governador do estado.

De outra monta, as pautas e problemáticas que pousam sobre a mesa desses gestores são pautas de âmbito estadual. É o caso, por exemplo, de debilidades estruturais por falta de efetivo, falta de viaturas, insumos necessários à realização das perícias, entre outros casos. Tais demandas transcendem o âmbito das comarcas, isoladamente, e atingem a totalidade da unidade federativa.

Com efeito, além de contraproducente e pouco produtivo juridicamente, a tutela da segurança pública em tais aspectos por parte de todos os membros criminais de todas as comarcas, indiscriminadamente, pode criar situações caóticas, como decisões de primeira instância contraditórias entre elas e, até mesmo, a propositura de ações voltadas ao reconhecimento de obrigações de fazer que sejam, elas próprias, também contraditórias, quando não uma contiver o objeto de outra ou ser dirigida a finalidades distintas.

Daí um único órgão, de âmbito estadual, ser aquele incumbido dos aspectos da tutela da segurança pública que transcendam os limites das comarcas, de forma que questões de âmbito estadual (como realização de concursos para solucionar crises de efetivo; de aquisição de insumos para viabilizar a realização de perícias; ou de aquisição de viaturas ou outros instrumentos estruturais para viabilizar o bom cumprimento da atividade policial), tendo como instrumentos seus meios jurídicos próprios para interagir junto aos gestores estaduais, favorecendo as políticas de segurança pública em âmbito mais amplo do que aqueles de limitação local, parecem-nos a opção mais acertada.

De outro lado, tem-se que o crime não ocorre nos estados, mas nas cidades. E em paralelo a todas as demandas relativas à tutela da segurança pública de alcance estadual acima apontadas, cada comarca (senão cada cidade que integre cada comarca) tem a sua própria problemática concernente à segurança pública.

Assim, enquanto os problemas de ordem estadual são amplos e atingem toda a unidade federativa, há em cada localidade uma problemática própria que demanda uma política local de segurança pública distinta, a qual não pode (inclusive por inviabilidade estrutural) ser gerida por um agente sediado na capital e afastado da realidade social em que a crise de segurança acontece. E isso por uma razão única e simples: cada comarca (ou mais, cada cidade) tem as suas próprias características a demandar articulações distintas no âmbito da segurança pública e no combate à criminalidade, inviabilizando a concentração dessa *articulação local* em uma única mesa.

Veja-se o Estado do Paraná, com mais de cento e sessenta comarcas, estando todas elas a aguardar a articulação das políticas locais de cada uma por parte do GAESP, órgão ligado ao Centro de Apoio Criminal que tem, entre suas atribuições, a tutela difusa da segurança pública. Ou o que se esperar de Minas Gerais, com seus mais de oitocentos e cinquenta municípios, se a articulação das políticas locais ficar a cargo de um órgão centralizado em Belo Horizonte.

4.2. A articulação das políticas locais de segurança

As políticas locais de segurança não são *políticas independentes* com relação à política de segurança pública adotada em âmbito estadual. Elas são, em verdade, a complementação desta. Enquanto a política estadual traça as diretrizes elementares sobre as quais as forças públicas estaduais atuarão, estas, que estão instaladas no município, promoverão a *concretização* do combate à criminalidade à luz da problemática local.

Daí porque se vê cidades em que o alcoolismo é o grande vetor dos crimes de morte, ao passo em que em outras o homicídio tem como fator genético preponderante o tráfico de drogas. Em cada qual haverá uma *política local* distinta de enfrentamento, sem embargo da existência e do alinhamento para com a política de segurança pública estabelecida pelos gestores estaduais.

No mesmo sentido, haverá cidades em que o grande foco da segurança pública seja o tráfico de drogas, ou a dominação de territórios por facções criminosas. Noutras, os crimes contra o patrimônio serão a prioridade, enquanto em algumas os crimes de perturbação de sossego. Em certas localidades, e em certos períodos, os crimes ambientais demandarão maiores energias dos agentes de segurança, ao passo que haverá cidades nas quais a criminalidade infantojuvenil preponderará inclusive sobre a criminalidade adulta.

O que se está a mostrar é que *em cada comarca* há uma problemática própria envolvendo a criminalidade local. E são essas peculiaridades que irão determinar, sobre as mesas dos comandantes dos Batalhões locais de Polícia Militar, bem como sobre as mesas dos delegados titulares das Delegacias locais de Polícia Civil, para onde suas energias se direcionarão.

E esse é o ponto em que o modelo de tutela difusa concentrada é falho, se aplicado isoladamente. Isto porque abaixo do nível das negociações e enfrentamentos de âmbito estadual também há a necessidade de negociações e enfrentamentos no âmbito da comarca, por parte do Ministério Público, a provocar o seu integral envolvimento com a tutela da segurança pública.

É como dizer que o Ministério Público, que outrora agia de forma a (pensar) tutelar a segurança pública somente com o exercício da titularidade de suas ações penais e com o controle externo da atividade policial, passou há alguns anos a tutelar a segurança pública de maneira efetivamente correta, ou seja, à luz da incumbência que lhe é trazida pelo *caput* do Art. 127 da Constituição Federal. Mas o desenvolveu primeiramente no âmbito estadual, tutelando a segurança pública por intermédio do seu envolvimento com as grandes linhas das políticas estabelecidas pelos gestores das corporações, estando agora a necessitar de organização na tutela dessa mesma segurança pública no âmbito das cidades. E tal haverá de se dar com o Ministério Público assumindo sua posição na articulação das políticas locais, situação que ainda é incipiente nas normativas institucionais.

O correto é regulamentar, definir quem o faça, conferir tal atribuição a um dos membros criminais da comarca (preferencialmente o que detenha perfil e expertise adquiridas), diante da evidência da dificuldade de se criarem, em todas as comarcas, promotorias especializadas para tanto (inclusive por não haver, no mais das vezes, necessidade de exclusividade para o desenvolvimento de tais articulações).

Tal iniciativa, pela via da regulamentação, já existe em caráter pioneiro no Estado do Paraná⁷, mais precisamente em Curitiba, capital que foi regionalizada em sete zonas administrativas distintas de forma que os promotores que atuam nos inquéritos policiais não recebem mais procedimentos distribuídos de toda a capital, mas, sim, cada qual da zona administrativa à qual está vinculado. E em paralelo a essa divisão territorial para o manuseio dos procedimentos policiais conferiu-se a incumbência, a cada um deles, de promover a articulação local com os órgãos de segurança, bem como com os conselhos comunitários de segurança.

Outra opção institucionalmente encontrada é o desenvolvimento de tais ações por meio de projetos. É o que se vê em Campo Grande, capital sul-mato-grossense em que são desenvolvidos dois projetos estratégicos pela Promotoria do Júri. O primeiro, intitulado “Não Morra Tão Cedo!”, promove o mapeamento, a geração de inteligência criminal por ferramenta de BI e ações locais de cunho preventivo que transcendam o universo estrito da segurança pública, tendo mapeados todos os homicídios havidos na capital de 1º de janeiro de 2006 até hoje, com atualização diária. O segundo, denominado “Aliança”, consiste na articulação entre a Promotoria e os agentes de segurança pública de cada uma das sete regiões administrativas da cidade, com vistas a, mediante reuniões periódicas baseadas na análise pormenorizada dos crimes de homicídio de cada qual delas, articular ações voltadas à sua prevenção, a depender dos vetores favoráveis à sua ocorrência constatados na análise previamente realizada.

Mas na ausência de regulamentação está o membro do Ministério Público atuante na área criminal amparado constitucionalmente para fomentar a integração das forças de segurança pública locais, bem como para se desincumbir de sua obrigação constitucional, promovendo a articulação das políticas locais de segurança pública.

Tal integração das forças públicas é uma necessidade, pois não raro as Polícias Militar e Civil atuam de forma desarticulada e independente, ensejando retrabalhos e dispensando a oportunidade (senão dever) de dirigirem conjuntamente seus esforços e suas (não raro, parcas) estruturas para ações que, pela integração e soma de expertises, qualidades e habilidades específicas próprias, gerariam resultados muito mais efetivos.

De outro lado, a articulação das forças de segurança pública locais, se promovida pelo Ministério Público, com a transversalidade que lhe caracteriza, adquire outro viés muito mais amplo e que, de igual forma, traz resultados muito mais eficazes, efetivos e resolutivos à tutela da segurança pública e à redução dos índices de criminalidade – fim de todas as instituições envolvidas.

5. POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA E POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA

A releitura do *caput* do Art. 144 da Constituição Federal é oportuna, aqui, quando diz que a segurança pública será exercida pelos órgãos que integram seu sistema, conquanto seja dever *do Estado* e responsabilidade *de todos*.

É necessário compreender a inexistência de contradição no dispositivo que indica *quem exerce* a função ao mesmo passo em que diz ser ela dever do Estado e responsabilidade de todos. E a correta inteligência advém da resposta à seguinte indagação: como o Estado, pelos órgãos que não estão incluídos no rol, cumprirá o seu *dever*, e como todos cumprirão com sua *responsabilidade*, se a segurança pública *será exercida* pelos cinco órgãos inscritos no sistema de segurança pública?

7 Resolução MPPR nº 4150, de 17 de setembro de 2015, publicada no Diário Oficial Estado do Paraná. Edição Digital nº 9540, de 22 setembro 2015, p. 25-26.

A resposta está em uma distinção semântica tão elementar quanto fundamental, que precisa ser levantada: políticas de segurança pública não se confundem com políticas públicas de segurança.

Enquanto as primeiras, as políticas *de segurança pública*, são objeto de atuação dos órgãos aos quais a Constituição determina o *exercício da segurança pública* (ou seja, órgãos que existem por isso e para isso), as seguintes, as políticas *públicas de segurança*, são ações de governo amplas que servem ao Estado para se desincumbir do seu *dever* de promover a segurança, bem como contém frestas para abranger todos os segmentos da sociedade, a fim de que *todos* possam cumprir com a sua *responsabilidade* constitucionalmente prevista.

Enquanto uma política *de segurança pública* é pauta dos agentes de segurança pública, que, à luz da inteligência que produzem, traçam as diretrizes de suas instituições, uma política *pública de segurança* tem um espectro mais amplo e envolve todo e qualquer segmento do Estado ou da sociedade que deva ou possa contribuir para a promoção da segurança ou para a redução da criminalidade.

5.1. A autonomia dos órgãos de segurança pública na formulação de suas políticas

Nesse diapasão, os demais órgãos do Estado, assim como a sociedade, não interferem nas políticas estabelecidas pelos órgãos de Segurança Pública. E, no mesmo sentido, discutir uma interface entre o Ministério Público e as Polícias não sugere, e tampouco permite, que o Ministério Público se imiscua na formulação das políticas de segurança pública (sem embargo de poder participar de debates, audiências públicas ou grupos de estudos, ao crivo dos gestores de cada sistema). Estas são ações de governo, e a intervenção do Ministério Público sobre elas só se dá nos casos de ocorrência de ilegalidade.

Veja-se que, exemplificadamente, o ajuizamento de ações coletivas pelo *Parquet* para a realização de concursos públicos ou aquisição de materiais estruturais necessários não implica *invasão* nas políticas de segurança pública estabelecidas pelos gestores, mas sim no exercício do controle de omissões estatais que, por percebidas, ensejam prejuízo à tutela de interesses cuja proteção recai sobre o MP.

Mas as diretrizes de atuação e o conteúdo da política em si são objeto privativo dos órgãos que integram o sistema, inclusive para dar cumprimento à determinação constitucional segundo a qual tais órgãos *exercem* a segurança pública em função típica e própria.

Daí a adoção de prioridades, o estabelecimento de metas de resolutividade, o planejamento estratégico, o plano geral de atuação e todo o plexo de linhas de ação que integrem as políticas de segurança estabelecidas pelos órgãos compositores do sistema serem objeto de sua alçada, cabendo a eles a reserva da autonomia para o exercício da inteligência que produzam, bem como a busca dos resultados que almejam.

De outro vértice, além de privativa por natureza, a formulação das políticas de segurança pública pelos órgãos que compõem seu sistema, sem qualquer intervenção do Ministério Público, especificamente, é que permite a este o pleno exercício do controle externo da atividade policial, bem como a fiscalização do cumprimento das referidas políticas, pois comprometida estaria tal função se delas fizesse parte, ou interviesse de qualquer maneira, pois estaria a fiscalizar algo de que teria tomado pé, o que, ao mínimo, lhe causaria constrangimentos.

5.2. O Ministério Público como articulador das políticas locais de segurança

Noutro cenário encontra-se a intervenção do Ministério Público no âmbito das comarcas, onde as políticas de segurança pública se concretizam pela aplicação, dadas as vicissitudes locais, de medidas concretas destinadas à solução da criminalidade local.

Nesse ponto, no âmbito da comarca (ou mais até, dos municípios que as integram) é que se vislumbra com clareza a distinção entre as políticas *de segurança pública* e as políticas *públicas de segurança*.

Enquanto aquelas, as de segurança pública, são traçadas de forma autônoma pelas instituições contidas no rol do Art. 144 da Constituição Federal, no pleno exercício das suas atribuições estatais, estas, as públicas de segurança, são o conjunto de todas as iniciativas, forças disponíveis e medidas aplicáveis para a promoção da segurança pública e para o combate à criminalidade, independentemente de quais órgãos sejam acionados para as medidas reclamadas na promoção da paz social.

É nesse plano que atua o membro do Ministério Público e é nesse plano em que ele há de cumprir com o mandamento constitucional de tutelar a segurança como interesse social e direito individual indisponível, além de coletivo. E nesse plano de atuação, atua o Ministério Público lançando mão da transversalidade de suas ações, fruto da plêiade de recursos normativos de que dispõe, bem como do tônus institucional que lhe situa próximo de todos os segmentos do Estado e da sociedade, gerando uma política de intervenção e colaboração que transcende os limites da segurança pública, formando o que se denominou, ou diferenciou, como *política pública de segurança*.

É nesse instante de atuação que o Ministério Público deve articular-se com os agentes integrantes do sistema de segurança pública para, com estes e sem invasão das políticas próprias de segurança pública, *acrescer os demais integrantes do Estado*, além de *abrir as portas aos demais segmentos da sociedade*, para o desenvolvimento de uma política pública de segurança que *abranja*, entre outras tantas, a política de segurança pública.

A essência dessa atuação se dá na medida em que, tendo o Ministério Público conhecimento, envolvimento e articulação institucional para além dos campos estritos das polícias, e tendo conhecimento próprio das peculiaridades que envolvam os vetores criminológicos do lugar (adquiridos por meio do conhecimento próprio em torno dos atos criminosos que lhe cheguem à mesa ou, quando acessível, de análise própria dos sistemas de bancos de dados disponíveis), bem como das peculiaridades todas que envolvam as estruturas das Polícias Militar e Civil a fim de que saiba com quais habilidades específicas e com quais elementos de força e colaboração pode contar, formule políticas multissetoriais de enfrentamento da criminalidade que visem à proteção do direito à segurança pública e à redução dos índices de criminalidade.

Nessa fase de atuação, dispõe o Ministério Público de condições de trazer à mesa, na qual já se encontram os agentes locais de segurança pública, todos os demais atores, estatais ou não, que possam ou tenham o dever de colaborar com a promoção da segurança, fazendo-o por intermédio de articulações transversais que digam e façam mais do que simplesmente ações táticas próprias de polícia, mas ações mais amplas que envolvam todos os setores estatais (assistência social, saúde, educação, urbanismo, esportes, cultura, transportes, entre outros), assumindo a função de articulação dessa política pública local de segurança, integrando todos esses órgãos e promovendo as medidas que, a decorrer de sua própria inteligência internamente produzida, venham a gerar os resultados que almeja na proteção do direito à segurança pública e na redução dos índices de criminalidade.

6. CONCLUSÃO

O que se infere, de todo o exposto, é que o Ministério Público tem instrumentos poderosos em suas mãos para bem atender ao mandamento constitucional de velar pela segurança, cabendo-lhe, tão somente, articular-se de maneira a viabilizar o uso desses instrumentos.

Para tanto, é imperativo que o Ministério Público adote como diretriz a captação de dados (sempre que possível por acesso aos bancos de dados existentes, mas, se à revelia disso, pelo acesso aos inquéritos policiais que manuseia) e aprenda a processá-los, cruzando-os e gerando indicadores próprios que direcionem uma compreensão nativa do problema criminológico por meio de uma inteligência própria, de forma a não depender do produto da inteligência alheia, sob pena de suas ações se tornarem meras replicações das políticas adotadas por outros órgãos.

Ademais, é imperativo que o Ministério Público produza a sua própria inteligência criminal pois, como dito, o matiz ministerial é distinto do matiz institucional de órgãos de segurança pública, de forma que a própria leitura dos dados e o vislumbre de caminhos possíveis de combate aos indicadores de criminalidade não de ser, por óbvio, igualmente distintos.

É imperativo que o Ministério Público desenvolva e aprenda a lidar com manchas criminais e mapeamentos, pois é com tais ferramentas que o conhecimento específico de determinada região se torna viável, assim como as medidas preventivas que poderão ensejar o cumprimento do dever constitucional de tutelar a segurança pública.

Com conhecimento e inteligências propriamente desenvolvidas, deve o Ministério Público, no âmbito das comarcas, promover a articulação das políticas locais de segurança pública, as quais envolverão os agentes de segurança do lugar (que atuarão sob o pálio das respectivas políticas de segurança pública de seus órgãos), bem como todos os demais segmentos públicos atuantes no município que, no exercício das funções das suas respectivas pastas, promovam ações que guardem relação de causa e efeito com a criminalidade, além de abrir as portas para setores não governamentais que, por sua expertise ou vinculação com as questões em pauta, possam colaborar com a promoção da paz social.

É com a concretização dessa articulação, aliada ao controle difuso das políticas de segurança pública em âmbito estadual realizadas por órgão próprio, que o Ministério Público efetivamente se desincumbirá de seu mister de tutelar a segurança, contribuir para a redução dos índices de criminalidade e para a promoção da paz social, interagindo adequadamente com as políticas de segurança pública.

Tal caminho é imperativo, mormente num momento em que a sociedade clama por mais segurança, os índices criminais são alarmantes (especialmente na seara dos crimes dolosos contra a vida) e as instituições estão sendo cobradas, sendo mais que uma obrigação constitucional, uma verdadeira oportunidade, senão um caminho a mais, para o Ministério Público estreitar seus laços com a sociedade.

E nesse novo cenário, exsurge um novo elemento dentro do *Parquet* (senão ao menos um novo viés na atuação do membro do Ministério Público com atribuições criminais) a relacionar-se com as políticas de segurança pública, em paralelo e sem embargo do controle externo da atividade policial, mas em atividade colaborativa, integrada, dirigida e econômica, voltada a ações inteligentes e cirúrgicas de combate à criminalidade, de forma que, mantendo-se os papéis de (1) *destinatário das investigações policiais* e (2) *controlador da atividade policial*, exerça o Ministério Público Criminal, na sua relação com as políticas de segurança pública, também, o papel de (3) *integrador das políticas públicas locais* de segurança, senão ditando-as, pois não lhe cabe substituir

as instituições, fomentando o seu desenvolvimento de maneira integrada, colaborando com elas por meio da transversalidade de que dispõe e participando ativamente, sim, do processo de decisão sobre o direcionamento de forças no combate à criminalidade, com inteligência própria, capacidade de projetar estratégias e ações, bem como pelo conhecimento profundo e sólido dos vetores criminológicos e da realidade local.

7. REFERÊNCIAS

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Relatório Final de Visita Temática de Segurança Pública**. Santa Catarina, 2018. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Comissoes/CSP/RELAT%C3%93RIOS_DE_VISITAS/Relat%C3%B3rio_final_-_Santa_Catarina.pdf>. Acesso em: 9 abr. 2019.

FURQUIM, Saulo Ramos. **A escola de Chicago e o pensamento criminológico como um fenômeno social**: os contributos dos ideais de bem-estar social nas políticas criminais. Disponível em <http://www.revistaliberdades.org.br/site/outrasEdicoes/outrasEdicoesExibir.php?rcon_id=312>. Acesso em: 9 abr. 2019.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **O Ministério Público na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1989.

PARANÁ. Ministério Público Estadual. **Resolução nº 4150, de 17 de setembro de 2015**. Diário Oficial Estado do Paraná. Edição Digital nº 9540, de 22 setembro 2015, p. 25-16.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 9. ed. rev. São Paulo: Malheiros, 1992.

SILVEIRA, Cristiano Bertulucci. **5 Porquês**: Descobrimo a Causa Raiz dos Problemas. Disponível em: <<https://www.citisystems.com.br/5-porques-causa-raiz/>>. Acesso em: 9 abr. 2019.

A ATUAÇÃO DO PROJETO ESTRATÉGICO SEMEAR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ FRENTE À POLÍTICA NACIONAL SOBRE DROGAS

THE OPERATION OF THE STRATEGIC SEMEAR PROJECT OF THE PUBLIC MINISTRY OF THE STATE OF PARANÁ IN THE FRAMEWORK OF THE NATIONAL POLICY ON DRUGS

Guilherme de Barros Perini¹

SUMÁRIO: Introdução. 1. Política Nacional sobre drogas – breve histórico. 2. Entre a redução da demanda e a redução da oferta: falhas na execução da Lei 11.343/2006 e seus reflexos nos discursos em torno da descriminalização do porte de drogas para consumo pessoal. 2.1. Dados Epidemiológicos sobre o Consumo de Substâncias e suas Consequências no Âmbito Criminal. 2.2. Política Criminal de Repressão: guerra às drogas. 2.3. A ineficácia das medidas de prevenção previstas na Lei de Drogas. 2.4. Redução de Danos e Abstinência: polarização necessária? 3. Criação do Projeto Estratégico Semear – enfrentamento ao álcool, crack e outras drogas. 3.1. Fases de atuação. 3.1.1. Fase inicial. 3.1.2. Segunda fase. 3.1.3. Terceira fase (atualmente). 3.2. Contribuição esperada. 4. O consumo de drogas nas prisões e medidas de controle. 4.1. A cifra oculta do consumo de drogas nas prisões. 4.2. A falta de tratamento dos presidiários consumidores de drogas. Considerações finais. Referências.

RESUMO: O presente artigo pretende abordar a estratégia de atuação do Ministério Público do Estado do Paraná frente à Política Nacional sobre Drogas – PNAD, discorrendo, para tanto, sobre o histórico da PNAD, as falhas na execução da Lei 11.343/2006 e seus reflexos nos discursos em torno da descriminalização do porte de drogas para consumo pessoal, as fases de atuação e a contribuição do Projeto Estratégico Semear em relação ao tema, e o consumo de drogas nas prisões e medidas de controle, tangenciando, nesse aspecto, os temas da cifra oculta do consumo de drogas nas prisões e a falta de tratamento dos presidiários consumidores de drogas.

PALAVRAS-CHAVE: Projeto Estratégico Semear. Estratégia de atuação institucional no enfrentamento à drogadição. Ministério Público do Paraná.

ABSTRACT: *This article intends to address the strategy of the Public Prosecution Service of the State of Paraná in relation to the National Policy on Drugs - PNAD, discussing the history of PNAD, the failures in the implementation of Law 11,343 / 2006 and its discourses on the decriminalization of the possession of drugs for personal consumption, the phases of action and the contribution of the Semear Strategic Project in relation to the subject and the consumption of drugs in prisons and control measures, in this regard, touching the themes of the hidden figure of drug use in prisons and the lack of treatment of prisoners who use drugs.*

KEYWORDS: *Strategic Sowing Project. Institutional action strategy in coping with drug addiction. Public Ministry of Paraná.*

INTRODUÇÃO

Diante da necessidade emergencial de pautar a drogadição com a seriedade e a relevância que o tema tem hodiernamente, apresenta-se o presente trabalho como uma tentativa de estabelecer diretrizes inovadoras em relação ao tratamento destinado aos usuários de drogas e dependentes químicos no país.

Passando por uma imprescindível contextualização do panorama atual, bem como pela reapresentação de críticas já consolidadas no âmbito da política criminal, indicam-se alternativas racionais de um efetivo controle social que possa, de fato, contribuir com a redução do consumo e, conseqüentemente, do tráfico de drogas.

Em oposição às críticas extremistas feitas por diversos autores no âmbito da criminologia, mas também divergindo da definição, por parte do Estado, da repressão como foco, busca-se encontrar um “meio-termo”, em clara apologia à doutrina de Aristóteles, para orientar as políticas públicas sobre drogas.

1. POLÍTICA NACIONAL SOBRE DROGAS – BREVE HISTÓRICO

Embora a questão das drogas já tenha sido objeto de regulação no Brasil com as Ordenações Filipinas de 1603 (V Livro, título LXXXIX), foi em 1890, com o Código Penal Republicano dispendo, em seu art. 159, sobre a proibição de vender ou ministrar substâncias venenosas, que a matéria foi tratada exclusivamente sob a ótica criminal. Posteriormente, em 1912, o Brasil subscreveu a Conferência Internacional do Ópio, confirmada pelo Decreto 2.861, de 8 de julho de 1914, e pelo Decreto 11.841, de 10 de fevereiro de 1915. Já em 1921, revogou-se o art. 159 do Diploma Penal de 1890, através do Decreto 4.294 do mesmo ano, adotando-se o termo entorpecentes para se referir às substâncias venenosas.

Foram diversos os Decretos que regularam a questão das drogas no Brasil até o Código Penal de 1940², que, em seu art. 281, inicialmente não criminalizava o consumo de drogas. Entretanto, com o advento do Regime Militar, vários Decretos e Leis modificaram referido artigo, indicando uma tendência ao caráter repressivo no tratamento do tema³.

Como marco do que foi afirmado anteriormente, surge a Lei Antitóxico (Lei nº 6.368, de 21 de outubro de 1976), que ampliou o número de tipos penais correspondentes ao tráfico de drogas, bem como distinguiu o tráfico do uso de drogas. Posteriormente é editada a Lei 10.409, 11 de janeiro de 2002, que se destacou pela previsão de tratamento compulsório para os dependentes químicos. Já em 2006, entra em vigor a Lei nº 11.343, 23 de agosto de 2006, chamada de Nova Lei de Drogas. A nova Lei instituiu o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas – SISNAD e adotou como orientação (i) a despenalização para usuários e dependentes de drogas, visando ao tratamento e à reinserção social destes; e (ii) a diretriz repressiva quanto ao tráfico de drogas, considerado crime hediondo pelo art. 5º, XLIII, da Constituição Federal.

Hoje, a Lei 11.343/2006 utiliza, como referência para definir quais são as substâncias passíveis de controle, a Portaria 344, 12 de maio de 1998 do Ministério da Saúde, que é constantemente atualizada para incluir novas drogas em razão do surgimento de outras substâncias, especialmente as chamadas drogas sintéticas.

2 Decreto nº 14.969, 3 de setembro de 1921; Decreto nº 20.930, de 11 de janeiro de 1932; Decreto nº 24.505, de 29 de junho de 1934; Decreto-Lei nº 891, de 25 de novembro de 1938.

3 Decreto nº 385, de 26 de dezembro de 1968; Decreto-Lei nº 753, de 11 de agosto de 1969; Lei nº 5.726, de 29 de outubro de 1971.

Ainda merece destaque a publicação, no início de 2018, da Resolução que redefiniu diretrizes para o fortalecimento da Política Nacional sobre Drogas - PNAD (Resolução do Ministério da Justiça nº 1, de 9 de março de 2018), objetivando: i) consolidar o alinhamento com a Política Nacional de Saúde Mental (também realinhada em 2017 através da Comissão Intergestora Tripartite - CIT, Resolução nº 32, de 14 de dezembro de 2017, e da Portaria 3.588, 21 de dezembro de 2017, cujas alterações foram esclarecidas pelo Ministério da Saúde na Nota Técnica 11/2019); ii) reafirmar a posição majoritariamente contrária da população brasileira quanto às iniciativas de legalização de drogas, conforme prevê o inciso II do art. 1 da Resolução; iii) incentivar a produção de conhecimento científico no campo das políticas sobre drogas; e, por fim, (iv) fomentar iniciativas de ampliação e reorganização da rede de cuidados, acolhimento e suporte sociais, conceitualmente orientadas para a prevenção e mobilização social, promoção da saúde, promoção da abstinência, suporte social e redução dos riscos sociais e à saúde e de danos decorrentes (art. 1º, inciso III).

Interessa salientar, nesse sentido, o realinhamento e fortalecimento da PNAD em relação à diversidade de alternativas de tratamento que pode ser disponibilizada aos usuários de drogas. Isso porque há referência expressa tanto à promoção da abstinência quanto à redução dos riscos sociais e à saúde e danos decorrentes (art. 1º, inciso III), assumindo-se que não há apenas um caminho terapêutico para o cuidado destinado aos dependentes químicos e incentivando a pluralidade de opções que deve ser colocada à disposição dos usuários.

Por fim, recentemente foi publicado o Decreto Presidencial 9.761, de 11 de abril de 2019, que aprovou a PNAD, consolidada a partir das conclusões do Grupo Técnico Interministerial instituído pelo Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas na Resolução nº 01/2018, do Ministério da Justiça.

2. ENTRE A REDUÇÃO DA DEMANDA E A REDUÇÃO DA OFERTA: FALHAS NA EXECUÇÃO DA LEI 11.343/2006 E SEUS REFLEXOS NOS DISCURSOS EM TORNO DA DESCRIMINALIZAÇÃO DO PORTE DE DROGAS PARA CONSUMO PESSOAL

2.1. Dados Epidemiológicos sobre o Consumo de Substâncias e suas Consequências no Âmbito Criminal

Os dados epidemiológicos relacionados ao uso, abuso e dependência de substâncias psicoativas no Brasil revelam que parcela considerável da população enfrenta problemas decorrentes do consumo de drogas. Conforme os resultados do **II Levantamento Domiciliar sobre o Uso de Drogas Psicotrópicas**, realizado pelo Centro Brasileiro de Informações sobre Drogas Psicotrópicas – CEBRID, da Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP, a proporção de indivíduos dependentes de drogas, tanto lícitas quanto ilícitas, no país, no ano de 2005, era de **quase ¼ (um quarto)** da população, perfazendo 24,5%⁴, o equivalente, à época em que a pesquisa foi feita, **a mais de 45 milhões de brasileiros**⁵.

4 A tabela abaixo, que está disponível no site do Observatório Brasileiro de Informações sobre Drogas – OBID, da Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas – SENAD (disponível em: <http://www.obid.senad.gov.br/portais/OBID/biblioteca/documentos/Dados_Estatisticos/indicadores/327428.pdf>), apresenta a compilação dos dados relativos à proporção de indivíduos dependentes de diversas drogas, divulgados no II Levantamento Domiciliar sobre o Uso de Drogas Psicotrópicas no Brasil.

Taxa de dependência
Proporção de indivíduos dependentes de diversas drogas em 2005, Brasil e regiões.

Drogas	% de dependentes
Alcool	12,9
Tabaco	10,1
Maconha	1,2
Benzodiazepínicos	0,5
Solventes	0,2
Estimulantes	0,2

Fonte: II Levantamento Domiciliar sobre o uso de drogas psicotrópicas no Brasil, 2005.

5 A população residente no Brasil no ano de 2005 era de 183.880.000 (cento e oitenta e três milhões oitocentos e oitenta mil) pessoas, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, disponíveis em: <<http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=10&op=0&vcodigo=PD335&t=populacao-residente>>. Acesso em: 11 fev. 2019.

Os conceitos de abuso e dependência de substâncias foram reunidos no Manual de Diagnóstico e Estatística – DSM – 5^o na categoria diagnóstica “Transtorno por Uso de Substância”, definida como “um padrão problemático de uso [de qualquer substância psicoativa], levando a comprometimento ou sofrimento clinicamente significativos, manifestado por meio de pelo menos dois [de onze critérios possíveis], ocorrendo durante um período de 12 meses”⁷, que se manifesta pela presença de dois ou mais critérios específicos, como o uso contínuo da substância, apesar de problemas sociais ou interpessoais persistentes ou recorrentes causados ou exacerbados por seus efeitos, a fissura ou forte desejo ou necessidade de usar a substância e a abstinência.

Evidencia-se, de todo modo, que os reflexos tanto do uso abusivo quanto da dependência de drogas nas relações interpessoais têm um significado relevante para a seara criminal, haja vista a constatação factual de que diversos crimes apresentam como pano de fundo o consumo de substâncias psicoativas lícitas e ilícitas, relacionando-se à drogadição quer de **modo direto**, em virtude dos efeitos produzidos no organismo por algumas das substâncias consumidas, que ocasionam e/ou intensificam situações de violência, por exemplo (lesões corporais, violência doméstica e intrafamiliar, homicídios), quer de **modo indireto**, nas hipóteses em que, para obter a droga, os usuários abusivos e dependentes químicos cometem delitos, como furtos e roubos⁸.

Nessa esteira, o preletor Vicente Greco Filho, citando João Bernardino Gonzaga, elenca, dentre as potenciais situações correlacionadas às drogas ilícitas, além do crime de tráfico e dos crimes de outra natureza que dele emanam, **crimes estimulados diretamente** pelo consumo de drogas e **crimes indiretamente condicionados pelo seu uso**, concluindo que nas duas últimas hipóteses as drogas podem ser consideradas geradoras e propiciadoras de delitos comissivos ou omissivos, conforme os efeitos que causam e os decorrentes da obsessão pela sua obtenção, além de operarem como um fator de deterioração pessoal, familiar, econômica e social, atingindo um número indeterminado de pessoas⁹.

A título ilustrativo, o consumo de *Cannabis sativa*, popularmente conhecida como maconha – que é, inclusive, a substância psicoativa ilícita que lidera o ranking das drogas mais usadas na vida pelos brasileiros, conforme o **II Levantamento Domiciliar sobre o Uso de Drogas Psicotrópicas**, registrando 8,8 pontos percentuais¹⁰ –, ao contrário da percepção equivocadamente disseminada sobre sua inaptidão de provocar reações que possam culminar na prática de crimes em razão dos seus efeitos específicos (estado de sonho e euforia, sensação de leveza e tenuidade, desligamento), tem sido comumente associado a crimes de trânsito cometidos por condutores de veículos que dirigem sob o efeito da droga, que influencia condutas potencialmente lesivas devido às suas propriedades alucinógenas, as quais provocam distorções da percepção de tempo e espaço,

6 ARAUJO, Álvaro Cabral; LOTUFO NETO, Francisco. A nova classificação Americana para os Transtornos Mentais: o DSM-5. **Rev. bras. ter. comport. cogn.** São Paulo, v. 16, n. 1, p. 67-82, abr. 2014. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-55452014000100007&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 11. abr. 2019.

7 RIBEIRO DE ARAÚJO, Marcelo & LARANJEIRA, Ronaldo. (2016). **Evolução do conceito de dependência** [atualizada, com comentários sobre o DSM-5]. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/283277043_Evolucao_do_conceito_de_dependencia_atualizada_com_comentarios_sobre_o_DSM-5>. Acesso em: 15. abr. 2019.

8 Um dos critérios para classificar o transtorno como dependência química é justamente o excesso de tempo gasto em atividades necessárias para a obtenção da substância – as quais, não raro, são de natureza criminosa –, na utilização da substância ou na recuperação de seus efeitos.

9 GRECO FILHO, Vicente. Tóxicos: prevenção-repressão. 14. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 48.

10 O uso de maconha em 2005 aparece em primeiro lugar entre as drogas ilícitas, com 8,8% dos entrevistados, um aumento de 1,9% em relação a 2001. Comparando-se o resultado de 2005 com o de outros estudos, pode-se verificar que ele é menor do que em outros países como EUA (40,2%), Reino Unido (30,8%), Dinamarca (24,3%), Espanha (22,2%) e Chile (22,4%), porém superior à Bélgica (5,8%) e à Colômbia (5,4%). GALDURÓZ, José Carlos Fernandes; LOCATELLI, Danilo Polverini; NOTO, Ana Regina. Epidemiologia do uso de substâncias psicoativas no Brasil: peculiaridades regionais e populações específicas. p. 94-103. In: BRASIL. **SUPERA – Sistema para detecção do uso abusivo e dependência de substâncias Psicoativas**: Encaminhamento, intervenção breve, Reinserção Social e Acompanhamento. 6. ed. Brasília: Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas, 2014.

ocasionando a diminuição da coordenação motora e dos reflexos, reputando-se, portanto, um fator criminógeno de relevância¹¹.

Embora não haja consenso na literatura quanto à vinculação entre o uso/abuso/dependência de drogas e a criminalidade, tampouco pesquisas e dados nacionais e no âmbito estadual atuais que relacionem o consumo de substâncias psicoativas à prática de crimes de forma conclusiva ou determinante, o autor Marcos Passali menciona um estudo realizado no ano de 2004 pela Universidade Estadual de São Paulo – USP e pela Organização Pan-Americana de Saúde – OPAS que revelou haver uma relação estreita entre drogas ilícitas e a resolução de problemas de forma violenta e com emprego de armas, especialmente de armas de fogo, na realidade cotidiana brasileira, fator que afeta principalmente os jovens das áreas urbanas das periferias dos grandes centros¹².

Além disso, a realidade pragmática dos membros do Ministério Público do Paraná e demais integrantes do sistema de Justiça tem demonstrado uma conexão intrínseca entre o consumo de drogas e a criminalidade. Cotejando os levantamentos disponíveis, que dizem respeito especialmente ao tráfico de drogas, vislumbra-se que a traficância é o carro-chefe das prisões realizadas em território nacional, podendo-se concluir, em um raciocínio lógico-dedutivo, que a demanda por drogas ilícitas no Brasil é extremamente alta, repercutindo, via de consequência, em uma teia de criminalidade, vez que retroalimenta o sistema bipolarizado traficante-usuário, composto por organizações criminosas e uma rede de transações ilícitas deletérias à sociedade.

Nesse aspecto, a nível nacional, conforme levantamento do Sistema Integrado de Informações Penitenciárias – InfoPen, do Departamento Penitenciário Nacional, atualizado em junho de 2016, mais de 176.000 (cento e setenta e seis mil) das 620.583 (seiscentas e vinte mil, quinhentas e oitenta e três) pessoas que se encontram presas – ou seja, mais de ¼ da população carcerária do país – estão privadas de liberdade em função do tráfico, da associação para o tráfico e do tráfico internacional de drogas¹³.

Ainda nesse sentido, corroborando as constatações decorrentes da prática na área criminal, mais de 76% (76,3%) dos membros e servidores do Ministério Público do Paraná que responderam a uma pesquisa de diagnóstico institucional aplicada no mês de abril de 2018¹⁴, o que corresponde a aproximadamente 167 dos 220 entrevistados, responderam que a percepção da presença dos elementos uso, abuso e dependência de drogas, como pano de fundo dos casos que chegam ao conhecimento das Promotorias de Justiça, **ultrapassa a metade dos casos atendidos**, sendo que a maior parcela dos respondentes (21%) optou pelo índice que aponta a presença do uso de drogas em 80% dos casos trazidos ao conhecimento do Ministério Público.

Os noticiários estaduais reforçam a tese de que há implicações diretas do tráfico e do consumo de drogas sobre os índices de criminalidade. Apenas para se ter uma ideia, de acordo com matéria veiculada no mês de agosto de 2013 pelo jornal Gazeta do Povo, mais da metade das mil pessoas assassinadas entre 2010 e 2013 na Capital paranaense era traficante ou usuária de substâncias psicoativas ilícitas¹⁵.

11 GRECO FILHO, Vicente. **Tóxicos: prevenção-repressão**. 14. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 47-48.

12 PASSALI, Marcos. **Toxicologia Forense – teoria e prática**. 5. ed. Campinas: Millenium, 2018. p. 76.

13 MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento nacional de informações penitenciárias**. 2016. p. 40-42. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/noticias-1/noticias/infopen-levantamento-nacional-de-informacoes-penitenciarias-2016/relatorio_2016_22111.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2019.

14 Disponível em: <<http://www.site.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=3200>>.

15 FELIX, Rosana; WALTER, Bruna Maestri; LOPES, José Marcos; GALINDO, Rogério. **Drogas estão por trás de 56% dos homicídios em Curitiba**. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/crime-sem-castigo/conteudo.phtml?id=1397995>>. Acesso em: 22 mar. 2019.

As considerações acima aduzidas, que desvelam um cenário problemático cujo cerne aponta para o tráfico e o consumo de drogas, devem ser lidas sob a égide da Lei 11.343/2006, que instituiu o SISNAD, distinguindo, explicitamente, usuários e dependentes de drogas de traficantes, bem como conferindo a tais categorias tratamento jurídico diferenciado¹⁶.

Assentando-se sob a premissa de que a pena privativa de liberdade em nada contribui para o problema social do uso indevido de substâncias psicoativas, que deve ser encarado como um problema de saúde pública – e não de polícia, como adverte Renato Brasileiro de Lima¹⁷, a Lei 11.343/2006 inovou em relação à legislação pretérita, inaugurando o marco legal da mudança de paradigma no tratamento do tema, bem como descortinando inúmeras possibilidades para a construção de vias alternativas à penalização dos usuários e dependentes químicos.

Com efeito, ao estatuir como sanções para o usuário e/ou dependente que portar drogas para consumo pessoal as hipóteses elencadas no art. 28, incisos I, II e III (advertência sobre os efeitos das drogas, prestação de serviços à comunidade e medida educativa de comparecimento a programa ou curso educativo, respectivamente), que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, a Lei outorgou ao sistema penal a possibilidade de atribuir aos infratores medidas que podem representar não apenas um novo horizonte para eles, mas também para a sociedade, na medida em que operam como fatores de conscientização e prevenção, oportunizando a escolha por uma mudança de comportamento e diminuindo, potencialmente, a probabilidade de agravo nos padrões de uso das substâncias psicoativas proscritas e, via de consequência, de reincidência na prática de crimes correlacionados direta ou indiretamente ao consumo de drogas.

2.2. Política Criminal de Repressão: guerra às drogas

Consoante explicitado anteriormente, adotou-se no Brasil, assim como em vários outros países do mundo¹⁸, uma política criminal repressiva às drogas.

A posição adotada é explícita, basta uma breve análise dos artigos da Lei 11.343/06 (Lei de Drogas):

Art. 1º Esta Lei institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas – Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; **estabelece normas para a repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas e define crimes.**

Art. 3º O Sisnad tem a finalidade de articular, integrar, organizar e coordenar as atividades relacionadas com:

I – a prevenção do uso indevido, a atenção e a reinserção social de usuários e dependentes de drogas;

II – **a repressão da produção não autorizada e do tráfico ilícito de drogas.**

Além dos dois artigos supracitados, a mesma Lei traz diversos outros dispositivos no mesmo sentido, até mesmo um título completo para tratar do tema (Título IV).

16 **Art. 1º** Esta Lei institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas e define crimes.

17 LIMA, Renato Brasileiro de. **Legislação Criminal Especial Comentada**. 2. Ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2014. p. 683.

18 Não foram poucas as políticas de repressão às drogas realizadas em âmbito global, incentivadas principalmente pela ONU e pelos Estados Unidos. Sobre isso: CARVALHO, Salo de. **A política criminal de drogas no Brasil**: estudo criminológico e dogmático da Lei 11.343/06. 6ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 69-125.

Entretanto, muitos autores criticam essa alternativa político-criminal, seja ela aplicada no Brasil ou no exterior¹⁹. Em suma, a guerra às drogas significaria uma simples escolha de criminalizar determinadas substâncias, ao passo que, em verdade, não se verifica uma atuação articulada e organizada para combater a produção e a comercialização de tais substâncias, mas sim quem as utiliza, transformando-se em uma guerra contra pessoas²⁰.

Embora a crescente disseminação de teorias criminológicas antiproibicionistas – principalmente a partir das proposições de Alessandro Baratta – tenha provocado esperança em seus defensores, a perspectiva adotada pela (nem tão) Nova Lei de Drogas, em oposição aos teóricos já citados, foi de manutenção da repressão e do proibicionismo.

Fato é que a conclamada “guerra às drogas”, utilizada como argumento na quase totalidade das abordagens que pretendem a descriminalização do porte de tais substâncias para consumo pessoal, não foi levada a efeito de forma séria no Brasil. Não há, nesse sentido, exemplos exitosos dignos de nota no que diz respeito ao desenvolvimento de operações de inteligência voltadas à desarticulação econômica do tráfico, que deveria ser o ponto nevrálgico da atuação do sistema de Justiça, diga-se de passagem. A guerra às drogas, consoante adrede explicitado, voltou-se contra os usuários das substâncias e pequenos traficantes, o que tem servido para legitimar propostas ingênuas de descriminalização e legalização das drogas.

2.3. A ineficácia das medidas de prevenção previstas na Lei de Drogas

Se, por um lado, o discurso crítico contra a guerra às drogas é latente, pouco ou nada tem se falado a respeito das inúmeras falhas na aplicação das medidas previstas na Lei nº 11.343/2006 para a prevenção e o tratamento dos usuários e dependentes de substâncias psicoativas.

Entrementes, consoante conclui a segunda parte do Relatório de Auditoria Operacional do SISNAD, publicado pelo Tribunal de Contas da União²¹, a baixa cobertura da Rede de Centros de Atenção Psicossocial – CAPS é apontada como uma das falhas nas ações executadas pela Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas, acompanhada da baixa habilitação de leitos para atenção integral aos usuários de cocaína e derivados, como crack; da insuficiência de articulação entre a Rede dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS e dos Centros de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS e a Rede CAPS/CAPS-AD (Centro de Atenção Psicossocial – Álcool e Drogas); da insuficiência de recursos da SENAD destinados à capacitação para educadores públicos e ausência de normativo que oriente a realização de campanhas de prevenção.

O conjunto de fatores acima arrolados contribui para uma análise negativa feita em relação à Lei 11.343/2006, que, em última análise, padece muito mais de falhas em sua execução do que de conteúdo, uma vez que as previsões nela contidas buscaram conferir um tratamento diferenciado aos usuários de drogas e aos indivíduos que sofrem de transtornos relacionados ao uso de tais substâncias.

19 Apenas para citar alguns: Salo de Carvalho; Luís Carlos Valois; Nilo Batista; Juarez Cirino; Vera Malaguti Batista; Eugênio Rául Zaffaroni e Alessandro Baratta.

20 VALOIS, Luís Carlos. **O direito penal da guerra às drogas**. 2. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2017. p.16.

21 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre drogas – SISNAD - **Relatório de auditoria operacional**. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2012. p. 17-69.

2.4. Redução de Danos e Abstinência: polarização necessária?

Mesmo que a Lei 11.343/06 tenha reafirmado a ilicitude do porte de drogas para consumo pessoal e do tráfico, frustrando os defensores da descriminalização, importa destacar que, talvez por influência destes, bem como de estudos realizados por pesquisadores no campo da saúde, há nítida constatação de que o problema da dependência química precisa de um enfoque que vá além das concepções incriminadoras.

Vislumbra-se, nesse aspecto, o aumento do incentivo às políticas de tratamento e prevenção ao uso abusivo de drogas. E é nesse espectro que se encontra a redução de danos.

Os autores que defendem a política de redução de danos sustentam que a medida busca um caminho oposto à repressão para resolver e equacionar alguns dos problemas decorrentes da drogadição. Abandonar-se-ia, nesse sentido, o viés proibicionista em prol de uma orientação mais humana e empática na abordagem dos dependentes químicos. Ao contrário da prisão, onde há um isolamento do indivíduo e sua completa estigmatização, nos centros de tratamentos que fazem parte da política de redução de danos, o sujeito recebe uma atenção especial para superar a dependência química, participando da interação social e mantendo sua independência enquanto indivíduo detentor de direitos.

Tais procedimentos reforçam a ideia de que o direito penal tende a ser mais um criador ou dilatador de problemas do que um método de resolução dos problemas quando se trata de drogas. Como bem aponta Paulo César Busato, o direito penal é posterior²². Ou seja, um fato só possui relevância penal após sua ocorrência. Daí a afirmação de que não se pode atribuir ao direito penal a função preventiva, já que ele não poderá proteger o bem jurídico violado, mas sim dar uma resposta ao fato ilícito – ou seja, necessariamente depois de sua ocorrência – visando à manutenção de um mínimo controle social²³.

Dito isso, percebe-se um papel importante que a redução de danos assume ao determinar seus princípios oriundos de projeto do Conselho Federal de Enfermagem – CONFEN, tais como: (I) assistir aos dependentes; (II) criar condições e possibilidades alternativas de tratamento; (III) ofertar opções diversas e diferenciadas de tratamento de acordo com o grupo de consumidores; (IV) afirmar como necessárias a intervenção e a voluntariedade do usuário; (V) incentivar a participação dos usuários no que concerne às políticas públicas sobre drogas; (VI) excluir hipóteses de intervenção, interrupção ou mudança de tratamento em virtude de recaídas; (VII) separar os mercados das substâncias; (VIII) promover programas de ação médica, psicológica e social; (IX) determinar políticas de ação médica, psicológica e social nas zonas de risco; (X) instituir programas de distribuição de fármacos, para dependentes cadastrados, objetivando o acompanhamento no processo de desintoxicação; (XI) aproximar o usuário da rede de ensino e do mercado de trabalho; (XII) limitar os locais de consumo; (XIII) restringir o comércio de drogas, exigindo-se autorização e controle das substâncias; (XIV) proibir vinculação de publicidade sobre entorpecentes; e (XV) estabelecer sanções administrativas e suspensão de direitos para o consumo em locais proibidos²⁴, revelando-se uma das alternativas para o enfrentamento do uso e da dependência de drogas.

Conquanto a eficácia da política de redução de danos tenha sido reconhecida por algumas entidades que militam em prol da descriminalização do porte de drogas para consumo pessoal,

22 BUSATO, Paulo César. **Direito Penal:** parte geral, v.1. São Paulo: Atlas, 2017. p. 15.

23 *Ibidem*, p. 15.

24 CARVALHO, Salo de. Op. Cit., p. 279.

como o Instituto Brasileiro de Ciências Criminais – IBCCRIM²⁵, bem como reputada como uma importante estratégia de prevenção terciária²⁶ pela ONU²⁷, não se pode olvidar que há indivíduos que respondem melhor ao tratamento do uso abusivo de drogas mantendo-se abstinentes.

Aliás, de acordo com artigo publicado pelo pesquisador Elisaldo Carlini²⁸, o *International Narcotics Control Board* (INCB) alerta que a redução de danos não deve ser utilizada para facilitar a pregação de alguns que são favoráveis à legalização das drogas. Não poderia, também, qualquer programa existente em países nos quais algumas drogas são liberadas servir de parâmetro para tal apologia.

O equilíbrio entre as diversas frentes que compõem de forma intersistêmica a PNAD, classificadas, de forma não exaustiva, em políticas públicas de redução da demanda e de redução da oferta, abrangendo as primeiras tanto a prevenção, a promoção e a manutenção da abstinência quanto a redução dos riscos e danos sociais e à saúde, é, inclusive, um dos objetivos da PNAD, recentemente regulamentada pelo Decreto presidencial 9.761/2019.

A compatibilização das estratégias de redução de danos e da abstinência mostra-se, outrossim, adequada às disposições da Lei 10.216, de 6 de abril de 2001, que disciplina a proteção das pessoas portadoras de transtornos mentais, prevendo como direito o acesso ao melhor tratamento do sistema de saúde, consentâneo às necessidades dos usuários.

3. CRIAÇÃO DO PROJETO ESTRATÉGICO SEMEAR – ENFRENTAMENTO AO ÁLCOOL, CRACK E OUTRAS DROGAS

Em 25 de maio de 2012, após deliberação do Grupo Nacional de Direitos Humanos sobre a necessidade de instituir Comitês Estaduais para o enfrentamento da questão das drogas, foi criado, no âmbito do Ministério Público do Estado do Paraná, o Comitê de Enfrentamento às Drogas, composto pelo Procurador-Geral de Justiça, bem como por representantes das áreas de proteção à saúde, à pessoa com deficiência e ao idoso, à criança e ao adolescente, à educação, de combate à violência doméstica e familiar contra a mulher, de defesa dos direitos humanos, além de representantes dos Centros de Apoio Operacionais das Promotorias de Justiça Criminais e Cíveis, do Centro de Apoio Técnico à Execução – CAEx, e da Coordenação do Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado – GAECO.

Em 2014, o Comitê de Enfrentamento às Drogas lançou o Projeto Estratégico SEMEAR – Enfrentamento ao Alcool, Crack e Outras Drogas, que constitui a estratégia do Ministério Público do Paraná para o enfrentamento do tema, construída com base em uma atuação integrada dos membros e servidores da Instituição que busca elaborar, de forma coletiva, diretrizes que resultem em políticas públicas de prevenção e de atendimento aos usuários de substâncias psicoativas.

Nesse sentido, os eixos de atuação do Projeto Semear podem ser divididos em: I) Prevenção e formulação de políticas públicas sobre drogas; II) Atendimento e reinserção social dos usuários

25 “O paradigma ideológico que norteia as ações de redução de danos, calcado na multidisciplinariedade, deve ser reconhecido e estimulado na formulação de políticas públicas também em outras áreas, para além da Saúde Pública, como – apenas a título de exemplo e não exclusivamente – a Política de Segurança Pública, a Política Criminal, a Política de Educação, a Política Penitenciária e, notadamente, a Política de Direitos Humanos.” IBCCRIM. **Drogas: Guerra ou paz?** Disponível em: <https://www.ibccrim.org.br/boletim_artigo/3826-EDITORIAL-Drogas-Guerra-ou-paz>. Acesso em: 18 mar. 2019.

26 Ou seja, não tem mais como condição básica e prioritária reduzir ou abolir o uso de drogas, mas sim interromper ou diminuir as sequelas do uso, mesmo que este ainda persista.

27 CARLINI, E. A. **Redução de danos: uma visão internacional.** Disponível em: <http://www.site.mppr.mp.br/arquivos/File/Projeto_Semear/Temas_Revelantes/Reducao_de_Danos_uma_visao_Internacional.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2019.

28 *Ibidem.*

de drogas; III) Repressão ao tráfico de drogas; e, por fim, IV) Aprimoramento da capacitação dos membros e servidores do Ministério Público.

A proposta de atuação do Ministério Público paranaense em relação ao tema da drogadição foi sedimentada com base em fases de execução, que passarão a ser abordadas adiante.

3.1. Fases de execução

Atualmente o Projeto Semear está em sua terceira fase de execução. Entretanto, importa discorrer, para a compreensão dos objetivos do projeto, sobre as propostas delineadas nas fases predecessoras.

3.1.1. Fase inicial

O primeiro Termo de Abertura de Projeto – TAP do SEMEAR, apresentado em 2013, tinha como objetivo promover a atuação do Ministério Público do Paraná de forma integrada em face da ineficiência das políticas públicas de prevenção ao uso, abuso e dependência de substâncias psicoativas; da insuficiência de estrutura e serviços públicos de assistência profissional disponibilizados aos dependentes químicos; da falta de planejamento público para implementar os projetos e programas de prevenção ao uso e abuso de drogas, bem como da escassez de investimento estatal destinado às entidades prestadoras de serviços comunitários de atenção, tratamento e reabilitação de dependentes químicos.

Diante disso, foram definidas como diretrizes: (i) a necessidade de promover ações integradas e de incorporar a problemática da drogadição às políticas públicas nas esferas Municipal, Estadual e Federal; (ii) a articulação com entidades governamentais e não governamentais, visando a uma somatória de esforços para melhoria da estrutura de atendimento aos usuários e dependentes químicos; (iii) a fiscalização da dotação orçamentária voltada para políticas sobre drogas, objetivando a viabilização da implementação dos programas, projetos e serviços referentes à área; (iv) o monitoramento e controle social da eficiência de tais programas, projetos e serviços; e, por fim, (v) a atuação harmônica e integrada entre Promotores de Justiça do Ministério Público do Paraná²⁹.

3.1.2. Segunda fase

Em 2016 foi inaugurada a segunda fase de execução do Projeto SEMEAR, oportunidade em que foram feitas algumas adequações à proposta originária. Assim, estabeleceram-se como linhas diretivas, dentre outras: (i) a definição de planos de trabalho até o final de 2017 pelos integrantes do Comitê do Ministério Público do Estado do Paraná de Enfrentamento às Drogas, prevendo-se as metas dos setores especializados no início do período e a respectiva prestação de contas ao final de cada ano; (ii) a revisão da composição, da organização e da periodicidade das reuniões do Comitê e do Grupo de Discussão e Trabalho – GDT do Projeto SEMEAR; (iii) a ampliação da realização das Oficinas Regionais do Projeto SEMEAR, destacando-se a importância de acompanhar as ações empreendidas pelos Promotores de Justiça participantes das Oficinas para a execução das metas estratégicas prioritárias, como as “Redes de Serviços para o Enfrentamento às Drogas” e as providências necessárias ao “Perdimento Cautelar de Bens Apreendidos em Decorrência do Tráfico

29 MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ. Projeto Semear – Enfrentamento ao Álcool, Crack e outras Drogas. **Termo de abertura do projeto:** projeto de enfrentamento ao álcool, crack e outras drogas. Disponível em: <http://www.mppr.mp.br/arquivos/File/PROJETO_DE_ENFRENTAMENTO_AO_ALCOOL_CRACK_E_OUTRAS_DROGAS.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2019.

de Drogas”; e (iv) a participação dos profissionais da área de serviço social integrantes do quadro de servidores do Ministério Público, prestando apoio aos Promotores de Justiça³⁰.

3.1.3. Terceira fase (atualmente)

A terceira fase do Projeto Estratégico SEMEAR teve início em 2018 e continua em andamento. Nesta fase, foram estabelecidos como objetivos do Projeto: (i) a atuação integrada e articulada do Ministério Público do Paraná, nos âmbitos interno e externo, visando a fomentar a implementação de políticas públicas intersetoriais para o enfrentamento do uso abusivo e da dependência de drogas; (ii) a execução e o monitoramento de um Plano de Ação contemplando as metas prioritárias do Projeto SEMEAR (elencadas na introdução do presente tópico); (iii) a realização de um diagnóstico de toda a legislação estadual vigente sobre a temática de álcool e drogas; e (iv) a realização das ações continuadas, tais como as reuniões ordinárias trimestrais do Comitê de Enfrentamento às Drogas e do GDT do Projeto SEMEAR; a reformulação das estratégias de comunicação para a divulgação do Projeto SEMEAR; o fornecimento de apoio técnico e operacional às Promotorias de Justiça; o acompanhamento da tramitação e da execução das normativas em matéria de políticas públicas sobre drogas; a divulgação, o estímulo e o acompanhamento da realização dos cursos de capacitação promovidos pela SENAD; a formação de um Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas sobre Drogas (que terá início em 26 de abril de 2019); e o estímulo à participação e ao acompanhamento, por parte dos membros do Ministério Público, das atividades do Conselho Estadual e dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas sobre Drogas³¹.

3.2. Contribuição esperada

Com tais diretrizes, o Projeto Estratégico SEMEAR busca contribuir tanto interna *corporis* quanto externamente para a construção de propostas que impactem positivamente a sociedade no que tange, ao menos, à minimização dos problemas decorrentes do uso abusivo de drogas e da dependência química, que, inclusive, vêm aumentando³².

Nesse aspecto, foram traçadas, tanto na etapa atual quanto nas anteriores, metas que o Projeto SEMEAR deve entregar. Na fase atual, os produtos a serem entregues foram divididos em 4 dimensões: Dimensão Preventiva; Dimensão de Atendimento; Dimensão da Repressão; e Capacitação.

Enquadram-se nas ações de Dimensão Preventiva as audiências/reuniões públicas, bem como conferências estaduais e municipais de políticas públicas sobre drogas; as Rodas de Conversa sobre Drogas, a serem promovidas junto às escolas e/ou praças/espços públicos, orientadas por um roteiro com conteúdo adequado à abordagem do assunto no ambiente escolar; a formulação e divulgação de campanhas de conscientização com o apoio de instituições de ensino, entidades de representação da comunidade ligadas à temática da drogadição e da Assessoria de Comunicação do Ministério Público; a promoção de eventos e iniciativas durante o dia 26 de junho, em que se celebra o “Dia Internacional contra o Abuso e o Tráfico Ilícito de Drogas”, instituído pela ONU, bem como a Semana Nacional Antidrogas (Decreto de 28 de maio de 1999) e o “Mês Junho Paraná Sem Drogas”,

30 MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ. Projeto Semear - Enfrentamento ao Álcool, Crack e outras Drogas. **Termo de abertura do projeto:** 2ª fase do Projeto Estratégico Semear – Enfrentamento ao Álcool, Crack e outras Drogas. Disponível em: <http://www.site.mppr.mp.br/arquivos/File/Projeto_Semear/Atas_e_Documentos/Termo_de_Abertura_SEMEAR_2016_Versao_assinada.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2019.

31 MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ. Projeto Semear - Enfrentamento ao Álcool, Crack e outras Drogas. **Termo de abertura do projeto:** 3ª fase do Projeto Estratégico Semear – Enfrentamento ao Álcool, Crack e outras Drogas. Disponível em: <http://www.site.mppr.mp.br/arquivos/File/Projeto_Semear/Atas_e_Documentos/Termo_de_Abertura_3_Fase_Projeto_Semear_FINAL_DEFINITIVO.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2019.

32 United Nations Office on Drugs and Crime. **World Drug Report 2018**. Disponível em: <<https://www.unodc.org/wdr2018/index.html>>. Acesso em: 25 mar. 2019.

disciplinado pela Lei Estadual 14.072, 4 de julho de 2003, alterada em 11 de setembro de 2017, que dedica “todo o mês de junho a ações de esclarecimento e incentivo à prevenção e ao tratamento contra o uso indevido de drogas”; além do apoio e da fiscalização do Conselho Estadual de Políticas Públicas sobre Drogas – CONESD/PR e implementação de Conselhos Municipais de Políticas Públicas sobre Drogas no maior número de comarcas do Estado possível.

Na Dimensão do Atendimento, visam-se às contribuições através do diagnóstico socioterritorial (dados sobre a drogadição, perfil de usuários e familiares, etc.); o mapeamento da Rede de Atenção e Proteção Social (relação entre existência e necessidade); a estruturação e a avaliação do funcionamento da Rede de Atenção e Proteção Social; a construção de protocolos e fluxos de atendimento e a organização de serviços de atenção e tratamento voltados aos usuários de substâncias psicoativas lícitas e ilícitas.

Já na Dimensão da Repressão, os objetivos são o combate ao tráfico de drogas e à lavagem de dinheiro de forma organizada e regionalizada, contando com apoio do GAECO e do CAEx.

Por fim, no que concerne à Capacitação, pretende-se desenvolver o Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas sobre Drogas, que terá início em 26 de abril de 2019 e já conta com o resultado da seleção de pesquisadores, bem como promover um Curso de Capacitação no formato EaD (Educação a Distância) para a realização das Rodas de Conversa sobre Drogas, em parceria com a Escola Superior do Ministério Público - ESMP, a Fundação Escola do Ministério Público do Estado do Paraná – FEMPAR e também com a Secretária de Estado e Educação e Esporte do Estado do Paraná – SEED/PR e a Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior do Paraná – SETI/PR³³.

Importa destacar, ainda, que diversas das metas propostas no âmbito do Projeto SEMEAR, tanto nas fases anteriores quanto na fase atual, foram alcançadas. Não obstante, em face da necessidade de síntese, torna-se praticamente impossível abordá-las no presente trabalho, motivo pelo qual se opta pela citação dos documentos em que foram registrados os relatórios de progresso do Projeto SEMEAR³⁴.

4. O CONSUMO DE DROGAS NAS PRISÕES E MEDIDAS DE CONTROLE

4.1. A cifra oculta do consumo de drogas nas prisões

A ocorrência do consumo de drogas nas dependências dos cárceres brasileiros é um dado de amplo conhecimento da população e, principalmente, dos profissionais da área forense.

Entretanto, dados efetivos sobre esse consumo não são obtidos com facilidade.³⁵ Diante disso, como pode alguém afirmar que os presidiários de fato consomem drogas?

O ingresso de drogas nas prisões, sem dúvida, enquadra-se no que é conhecido como cifra oculta da criminalidade. Salo de Carvalho explica que cifra oculta da criminalidade é a representação das “condutas delitivas que não ingressam nas estatísticas oficiais e que expressam a diferença entre

33 MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ. Projeto SEMEAR – Enfrentamento ao Álcool, Crack e outras Drogas. **Termo de abertura do projeto:** 3º fase do Projeto Estratégico Semear - Enfrentamento ao Álcool, Crack e outras Drogas. Disponível em: <http://www.site.mppr.mp.br/arquivos/File/Projeto_Semear/Atas_e_Documentos/Termo_de_Abertura_3_Fase_Projeto_Semear_FINAL_DEFINITIVO.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2019.

34 MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ. Projeto SEMEAR. **Relatórios de Progresso do Projeto SEMEAR.** Disponível em: <<http://www.site.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=49>>. Acesso em 26 mar. 2019.

35 VALOIS, Luis Carlos. Op. Cit., p. 450, explica: “É interessante notar o volume de textos, teorias e doutrinas sobre a prática judicial, infinitamente superior à pouca quantidade de obras e estudos sobre a prática policial, principalmente dentro do estudo do direito.”

a criminalidade real (totalidade dos fatos ilícitos previstos em Lei) e a criminalidade oficial (estatísticas criminais)³⁶.

Nesse sentido, a pergunta feita acima pode ser facilmente respondida por profissionais que vivenciam a realidade do nosso sistema prisional. Além disso, uma breve pesquisa nos noticiários – que resultará em diversas matérias acerca da apreensão de drogas dentro de presídios – já serve, pelo menos, como indicativo de que o consumo de fato ocorre³⁷. Ainda, se não bastassem os relatos acerca do consumo e do tráfico de drogas por parte dos próprios presidiários, encontram-se relatos sobre o ingresso de entorpecentes nas prisões envolvendo também visitantes e funcionários – que, quando não recebem e entregam as drogas de forma direta, auxiliam em seu trâmite³⁸.

É forçoso pressupor, portanto, consoante às demais práticas, que o número de casos envolvendo o consumo de drogas dentro dos presídios é maior do que o noticiado. Conforme aponta Leon Radzinowicz, a cifra oculta da criminalidade produz diversos efeitos, tais como a representação substancial do crime; a dificuldade no descobrimento de caminhos e composição da criminalidade; a restrição e distorção do conhecimento a respeito dos criminosos; a irrealidade das atitudes da sociedade em relação ao crime e à punição deste; o enfraquecimento de efeitos intimidativos que a punição ou o tratamento dos criminosos poderia causar; e, por fim, o desinteresse das autoridades em eliminar a cifra oculta, já que o sistema carcerário iria sucumbir (ainda mais) se todas as infrações penais fossem registradas³⁹.

4.2. A ausência de tratamento para os presidiários consumidores de drogas

Atualmente a Lei de Drogas prevê, em seu art. 28, sanções que não possuem caráter penal para o indivíduo que “adquirir, guardar, tiver em depósito, transportar ou trazer consigo, para consumo pessoal, drogas sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar”. Porém, o § 2º do mesmo artigo dispõe que o juiz é quem deverá determinar se a droga destinava-se a consumo pessoal, atendendo “à natureza e à quantidade da substância apreendida, ao local e às condições em que se desenvolveu a ação, às circunstâncias sociais e pessoais, bem como à conduta e aos antecedentes do agente”. Ademais, observando-se o art. 33 da Lei 11.343/2006, depreende-se que não há uma definição objetiva da quantidade mínima de entorpecentes que o sujeito deve estar portando para que a conduta seja considerada tráfico. E é justamente essa (in)definição da destinação da droga que gera problemas graves.

Logo, nítida é a problemática: a indefinição de parâmetros objetivos para determinar se a droga é destinada ao consumo pessoal ou não, somada à falta de instrução satisfatória dos inquiridos

36 CARVALHO, Salo de. Op. Cit., p. 227.

37 Acerca disso: CARONE, Carlos. Famílias de presos são obrigadas a arcar com dívidas de drogas compradas dentro das cadeias do DF. **Metrópoles**, 2016. Disponível em: <<https://www.metropoles.com/distrito-federal/seguranca-df/trafico-no-carcere-detentos-da-papuda-contraem-dividas-pelo-consumo-de-drogas-na-cadeia>>. Acesso em: 26 mar. 2019; G1 Ceará. Polícia encontra drogas em cadeia e 53 presos são autuados em flagrante, no Ceará. Ceará: **Grupo Globo**, 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2019/02/05/policia-encontra-drogas-em-cadeia-e-53-presos-sao-autuados-em-flagrante-no-ceara.ghtml>>. Acesso em: 26 mar. 2019; O POVO ONLINE. Plantação de maconha é apreendida dentro de cadeia, um dia após fuga de 23 detentos. Ceará: **Grupo de Comunicação O Povo**, 2019. Disponível em: <<https://www.opovo.com.br/noticias/ceara/pacoti/2019/01/plantacao-de-maconha-e-apreendida-dentro-de-cadeia-publica-do-ceara-p.html>>. Acesso em: 26 mar. 2019.

38 GAUCHAZH. Agente penitenciário é preso ao tentar entrar em cadeia com droga escondida dentro de bola de futebol. Rio Grande do Sul: **Grupo RBS**, 2019. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/seguranca/noticia/2019/02/agente-penitenciario-e-presos-ao-tentar-entrar-em-cadeia-com-droga-escondida-dentro-de-bola-de-futebol-cjsaqr69s029001mrwtb302dl.html>>. Acesso em: 26 mar. 2019; NASCIMENTO, Aline. Mulheres são presas com drogas escondidas em sandálias durante revista em presídio do AC. **G1 Globo**, 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/ac/cruzeiro-do-sul-regiao/noticia/2019/02/09/mulheres-sao-presas-com-drogas-escondidas-em-sandalias-durante-revista-em-presidio-do-ac.ghtml>>. Acesso em: 26 mar. 2019.

39 Apud THOMPSON, Augusto. **Quem são os Criminosos?** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 19.

policiais, acabam, por diversas vezes, resultando na criminalização de usuários e, principalmente, dependentes químicos⁴⁰.

O que se verifica, por conseguinte, em não raras situações, é a inclusão de um sujeito – o usuário – em um sistema totalmente estranho a ele e que, além de produzir sua estigmatização⁴¹, provoca a inserção do usuário ou dependente químico num ambiente que não é – como citado anteriormente – livre das drogas.

Quanto a isso, é adequado trazer questões apontadas pelo documentário “Manifesto da Maconha”, que destaca o fato de terem sido contabilizadas, entre 1970 e 2004, cerca de 13 milhões de detenções por maconha nos Estados Unidos, sendo 723.627 somente em 2001. O documentário revela também que 89% das pessoas foram detidas por posse – e não por distribuição ou produção – de drogas. Tais fatos resultaram em dados absurdos, como os fornecidos pela *Stop Prisoner Rape*, expondo que 290.000 homens foram vitimados nas prisões americanas naquele período, sendo 192.000 vítimas de penetração, os quais eram majoritariamente jovens, de pequena estatura, não violentos, réus primários e de classe média.⁴²

Embora faltem pesquisas e dados abordando o tema, quem vive a realidade forense e até mesmo aqueles que cumpriram ou que ainda cumprem pena nos presídios brasileiros relatam a falta de tratamento efetivo disponibilizado aos dependentes químicos.⁴³ Isso resulta na conclusão de que o dependente químico que for condenado por tráfico de drogas – em vista da ausência de critérios objetivos acerca da quantidade de drogas que diferenciem os traficantes dos usuários e da parca instrução processual – estará incorporado a um local totalmente impróprio⁴⁴ e que dificultará a atuação de outras instâncias de controle social para o tratamento de sua doença⁴⁵.

Sobreleva reiterar que, de acordo com dados divulgados pelo INFOPEN em 2016, mais de 176 mil pessoas estão detidas por tráfico de drogas. Isso sem considerar que a estimativa de crimes envolvendo drogas vai muito além do tráfico, já que diversos dependentes químicos cometem delitos contra o patrimônio – tipo penal atribuído a mais de 270 mil presos – visando à obtenção de recursos que financiem o próprio vício⁴⁶.

Merece atenção, também, a igualdade no tratamento e nas condições de execução da pena entre os apenados por diferentes crimes. Nesse sentido, frisa-se que não há nenhuma previsão legal que estabeleça uma diferença entre o sujeito que traficou toneladas de drogas ilícitas e o pequeno comerciante ou até mesmo o usuário. Aqui se adota a possibilidade de o usuário ser erroneamente condenado por tráfico, já que, mesmo carregando quantidade ínfima para consumo pessoal, poderá

40 Estes, que, por conta de sua dependência, consomem drogas numa quantidade acima do *standard*, estão propícios ao porte de drogas em maior quantidade.

41 COSTA, Helena Regina Lobo da. Análise das finalidades da pena nos crimes de tóxico: uma abordagem da criminalização do uso de entorpecentes à luz da prevenção geral positiva. In: REAL JR., Miguel (Org.). **Drogas: aspectos penais e criminológicos**. p. 112.

42 FILHO, Dartiu Xavier da Silveira; FIDALGO, Thiago Marques; NIKOBIN, Rodrigo. Ensaio em defesa da regulação pelo estado do uso de substâncias psicoativas: uma perspectiva histórico-social das políticas públicas proibicionistas sobre entorpecentes. IN: SHEICARA, Sérgio Salomão; ARANA, Xabier; CARDOSO, Franciele Silva; MIRANDA, Bartira Macedo de. **Drogas, desafios contemporâneos**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2018. p. 125.126.

43 BRASIL. CNJ. **O que a dependência química nos presídios tem a ver com você, que nem conhece uma prisão?** 2017. Disponível em: <<https://medium.com/@conselhonacionaldejustica/o-que-a-depend%C3%AAncia-qu%C3%ADmica-nos-pres%C3%ADdios-tem-a-ver-com-voc%C3%AA-que-nem-conhece-uma-pris%C3%A3o-2f0767ad1cb>>. Acesso em: 25 mar. 2019.

44 VALOIS, Luis Carlos. Op. Cit., p. 19, observa que “desconsiderar que a solução dada à questão das drogas tem sido a prisão imunda, insalubre e violenta é um grande absurdo”.

45 COSTA, Helena Regina Lobo da. Op. Cit., p. 110-111.

46 BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento nacional de informações penitenciárias**. 2016. p. 40-42. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/noticias-1/noticias/infopen-levantamento-nacional-de-informacoes-penitenciarias-2016/relatorio_2016_22111.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2019.

sofrer uma persecução penal por tráfico de drogas pelas já explicadas ausência de previsão legal acerca da quantidade mínima que caracteriza tráfico e de instrução processual adequada.

Consigna-se, não obstante, que a pena para o crime de tráfico de drogas, que pode chegar a 25 anos⁴⁷, demonstra-se desproporcional⁴⁸. Isso porque a pena máxima para crimes como homicídio simples, estupro contra menor de 14 anos e roubo são de 20, 14 e 12 anos, respectivamente. Tal fato, como bem aponta Valois, é um equívoco:

[...] não deveria ser permitido ao legislador impor penas severas para um crime que sequer tem um consenso social completo. Explica-se: se o direito penal é para punir os ilícitos mais graves, com as penas mais severas do ordenamento jurídico, um fato que para muitos sequer deveria ser crime não poderia resultar em sanções desse tipo⁴⁹.

Mesmo com penas severas, o que ocorre, como pode ser observado com o crescimento de encarcerados pelo crime de tráfico de drogas⁵⁰, é um menosprezo da inaplicabilidade dessas leis diante do consumo desenfreado de drogas em escolas, hospitais, prisões e parlamentos⁵¹. Ou seja, a política de repressão adotada não está impedindo o uso e o tráfico de entorpecentes, isso porque a pena, no sentido de prevenir o cometimento de crimes através da ameaça, é ineficaz⁵².

E se como prevenção a pena não cumpre seu papel, não será diferente no âmbito da ressocialização – argumento este extremamente perigoso, como bem destaca Busato.⁵³ Ora, qual a lógica de pretender ressocializar um indivíduo excluindo-o da convivência social? Como o indivíduo vai se readaptar à convivência em sociedade estando fora dela? No mesmo caminho, Busato enfatiza:

[...] é curioso notar a afirmação de uma pretensão de ressocialização baseada justamente na privação de contato com a sociedade, representado pela prisão. Torna-se algo completamente paradoxal, pois para treinar alguém a viver em sociedade o Estado compele o autor de delito a abandonar completamente sua vida social⁵⁴.

Diante do exposto, deduz-se que a falta de critérios objetivos que determinem a diferença entre a quantidade de droga que caracteriza o crime de tráfico e a quantidade aceitável para consumo pessoal, somada à ausência de instrução processual satisfatória, pode resultar na prisão de diversos traficantes que, em verdade, são usuários e/ou dependentes químicos. Tal ocorrência, por sua vez, provocará inúmeros problemas de natureza grave ao usuário e/ou dependente químico, em face da ausência de tratamento, da (sobre)vivência em um ambiente hostil e de seu isolamento em relação à sociedade, fatos que justificam a reflexão acerca da adoção de medidas alternativas no controle dos delitos envolvendo drogas.

47 Considera-se a pena prevista no art. 33 da Lei 11.343/2006, majorada pelo art. 40 da mesma lei.

48 YEPES, R.U.; GUZMÁN, D.E.; NORATO, J.P. **La adcción punitiva: la desproporción de leyes de drogas em América Latina**, 2012.

49 VALOIS, Luis Carlos. Op. Cit., p. 428.

50 Entre 2012 e 2016 houve um aumento equivalente a 30 mil pessoas, aproximadamente, de pessoas condenadas por tráfico de drogas. Nesse sentido, veja-se: INSTITUTO AVANTE BRASIL. **O sistema penitenciário brasileiro em 2012**. 2014. p. 33. Disponível em: <http://www.depen.pr.gov.br/arquivos/File/transparencia_carceraria/LEVANTAMENTO_SISTEMA_PENITENCIARIO_2012.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2019; BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento nacional de informações penitenciárias**. 2016. p. 40-42. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/noticias-1/noticias/infopen-levantamento-nacional-de-informacoes-penitenciarias-2016/relatorio_2016_22111.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2019.

51 MALLEA, P. **The war on drugs: a failed experiment**. 2014, p. 667.

52 BUSATO, Paulo César. **Direito penal: parte geral**, v. 1. São Paulo: Atlas, 2017. p. 727.

53 BUSATO, Paulo César. Op. Cit., p. 734.

54 BUSATO, Paulo César. Op. Cit., p. 735.

Nesse diapasão, importa mencionar o Recurso Extraordinário 635.659, interposto em 2010 junto ao Supremo Tribunal Federal, que pugna pelo reconhecimento da inconstitucionalidade do art. 28 da Lei 11.343/2006, pretendendo transformar a conduta de portar drogas para consumo pessoal em atípica.

O julgamento do RE está previsto para o ano de 2019, e, atualmente, temos uma prévia do que deve ser debatido pelo voto do Ministro Gilmar Mendes. Em uma de suas sugestões, o Ministro aponta um panorama atual das disposições normativas alternativas à criminalização que são adotadas em outros países. Em quase todos os países citados como exemplo há uma determinação objetiva dos critérios de distinção entre uso e tráfico⁵⁵.

Consoante ao aduzido pelo Ministro Gilmar Mendes⁵⁶, compreende-se como positiva a adoção de critérios objetivos para distinguir o uso do tráfico de drogas, diferenciando-se as práticas através do peso, da natureza e até mesmo da pureza da droga. Contudo, é de extrema importância atentar para o fato de que a realização de estudos específicos em relação ao tema para adequação da proposta à realidade brasileira é fundamental.

Apesar das inúmeras críticas tecidas até o momento, é de se reconhecer o recente progresso da política criminal de drogas no Brasil. Avanços como o reconhecimento da diferença entre usuários e traficantes firmado pela Lei 11.343/2006, bem como a intensificação das ações no âmbito da educação e prevenção e a admissão da complementariedade de estratégias de intervenção que postulam a abstinência e a redução de danos, proporcionadas principalmente pela Política Nacional de Saúde Mental e, mais recentemente, pela Resolução 1, de 9 de março de 2018, do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas – CONAD e pelo Decreto Presidencial nº 9.761/2019, que aprovou a PNAD, apontam para um futuro promissor em relação ao tratamento dos usuários de drogas e dependentes químicos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar das inúmeras críticas tecidas até o momento, é de se reconhecer o recente progresso da política criminal de drogas no Brasil. Avanços como o reconhecimento da diferença entre usuário e traficante, firmado pela Lei 11.343/2006, bem como a intensificação das ações no âmbito da educação, prevenção e redução de danos, proporcionadas principalmente pela Política Nacional de Saúde Mental e, mais recentemente, pela Resolução 1, de 9 de março de 2018, do CONAD, apontam para um futuro promissor em relação ao tratamento dos usuários de drogas e dependentes químicos.

Conclui-se, com fundamento nos argumentos e nas alternativas apresentadas, que evidenciam várias dificuldades para a atuação estatal após a instalação do problema, que a prevenção é o melhor caminho para enfrentar o tema da drogadição. Segundo a psiquiatra Alessandra Diehl e a Psicóloga Neliana Buzi Figlie, autoras da obra “Prevenção ao uso de Álcool e Drogas: o que cada um de nós pode e deve fazer”, estimativas evidenciam que para cada um dólar investido em prevenção ocorre uma economia de até dez dólares em tratamento para o abuso de álcool ou outras substâncias.

Essa é justamente a proposta de atuação do Projeto Estratégico SEMEAR, que privilegia ações de caráter preventivo, como as Rodas de Conversa sobre Drogas, tendo como objetivo conscientizar

55 BRASIL. STF. RECURSO EXTRAORDINÁRIO: RE 6356359. Relator: Ministro Gilmar Mendes. p. 42-44. Disponível em: <http://www.site.mppr.mp.br/arquivos/File/Projeto_Semear/Materiais_de_Apoio/Jurisprudencia/RE_posse_drogas_para_consumo_voto_Gilmar_Mendes.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2019.

56 BRASIL. STF. RECURSO EXTRAORDINÁRIO: RE 6356359. Relator: Ministro Gilmar Mendes. p. 45. Disponível em: <http://www.site.mppr.mp.br/arquivos/File/Projeto_Semear/Materiais_de_Apoio/Jurisprudencia/RE_posse_drogas_para_consumo_voto_Gilmar_Mendes.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2019.

a população, especialmente de adolescentes e jovens, das consequências e implicações do uso abusivo de drogas.

REFERÊNCIAS

BUSATO, Paulo César. **Direito penal:** parte geral, v. 1. São Paulo: Atlas, 2017.

_____.; VALLE, G. S. do; SANTOS, E. V. L. dos; FYLYKE, G. M.; BEBIANO, D.R. Justificação procedimental como opção de desenvolvimento de um direito penal minimalista. **Revista do CEJUR/TJSC:** Prestação Jurisdicional, v.1, n. 01, p. 165-185, dez. 2013.

BRASIL. CNJ. **O que a dependência química nos presídios tem a ver com você, que nem conhece uma prisão?** 2017. Disponível em: <<https://medium.com/@conselhonacionaldejustica/o-que-a-depend%C3%Aancia-qu%C3%ADmica-nos-pres%C3%ADdios-tem-a-ver-com-voc%C3%AA-que-nem-conhece-uma-pris%C3%A3o-2f0767ad1cb>>. Acesso em: 25 mar. 2019.

_____. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento nacional de informações penitenciárias.** 2016. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/noticias-1/noticias/infopen-levantamento-nacional-de-informacoes-penitenciarias-2016/relatorio_2016_22111.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2019.

_____. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ. Projeto Semear – Enfrentamento ao Álcool, Crack e outras Drogas. **Termo de abertura do projeto:** projeto de enfrentamento ao álcool, crack e outras drogas. Disponível em: <http://www.mppr.mp.br/arquivos/File/PROJETO_DE_ENFRENTAMENTO_AO_ALCOOL_CRACK_E_OUTRAS_DROGAS.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ. Projeto Semear - Enfrentamento ao Álcool, Crack e outras Drogas. Termo de abertura do projeto: 2ª fase do Projeto Estratégico Semear – Enfrentamento ao Álcool, Crack e outras Drogas. Disponível em: <http://www.site.mppr.mp.br/arquivos/File/Projeto_Semear/Atas_e_Documentos/Termo_de_Abertura_SEMEAR_2016_Versao_assinada.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2019.

_____. _____. Projeto Semear - Enfrentamento ao Álcool, Crack e outras Drogas. **Termo de abertura do projeto:** 3ª fase do Projeto Estratégico Semear - Enfrentamento ao Álcool, Crack e outras Drogas. Disponível em: <http://www.site.mppr.mp.br/arquivos/File/Projeto_Semear/Atas_e_Documentos/Termo_de_Abertura_3_Fase_Projeto_Semear_FINAL_DEFINITIVO.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2019.

_____. _____. Projeto Semear. **Relatórios de Progresso do Projeto SEMEAR.** Disponível em: <<http://www.site.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=49>>. Acesso em 26 mar. 2019.

_____. STF. RECURSO EXTRAORDINÁRIO: RE 6356359. Relator: Ministro Gilmar Mendes. p. 42-44. Disponível em: <http://www.site.mppr.mp.br/arquivos/File/Projeto_Semear/Materiais_de_Apoio/Jurisprudencia/RE_posse_drogas_para_consumo_voto_Gilmar_Mendes.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2019

CARONE, Carlos. Famílias de presos são obrigadas a arcar com dívidas de drogas compradas dentro das cadeias do DF. **Metrópoles,** 2016. Disponível em: <<https://www.metropoles.com/distrito-federal/seguranca-df/trafico-no-carcere-detentos-da-papuda-contram-dividas-pelo-consumo-de-drogas-na-cadeia>>. Acesso em: 26 mar. 2019.

CARVALHO, Salo de. **A política criminal de drogas no Brasil:** estudo criminológico e dogmático da Lei 11.343/06. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

COSTA, Helena Regina Lobo da. Análise das finalidades da pena nos crimes de tóxico: uma abordagem da criminalização do uso de entorpecentes à luz da prevenção geral positiva. In: REAL JR., Miguel (Org.). **Drogas:** aspectos penais e criminológicos. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

FILHO, Dartiu Xavier da Silveira; FIDALGO, Thiago Marques; NIKOBIN, Rodrigo. Ensaio em defesa da regulação pelo estado do uso de substâncias psicoativas: uma perspectiva histórico-social das políticas públicas proibicionistas sobre entorpecentes. IN: SHEICARA, Sérgio Salomão; ARANA, Xabier; CARDOSO, Franciele Silva; MIRANDA, Bartira Macedo de. **Drogas, desafios contemporâneos.** Belo Horizonte: D'Plácido, 2018.

G1 CEARÁ. Polícia encontra drogas em cadeia e 53 presos são autuados em flagrante, no Ceará. Ceará: **Grupo Globo**, 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2019/02/05/policia-encontra-drogas-em-cadeia-e-53-presos-sao-autuados-em-flagrante-no-ceara.ghtml>>. Acesso em: 26 mar. 2019.

GAUCHAZH. **Agente penitenciário é preso ao tentar entrar em cadeia com droga escondida dentro de bola de futebol.** Rio Grande do Sul: Grupo RBS, 2019. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/seguranca/noticia/2019/02/agente-penitenciario-e-presos-ao-tentar-entrar-em-cadeia-com-droga-escondida-dentro-de-bola-de-futebol-cjsaqr69s029001mrwtb302dl.html>>. Acesso em: 26 mar. 2019.

HASSEMER, Winfried; LARRAURI, Elena. **Justificación material y justificación procedimental en el derecho penal.** Madrid: Tecnos, 1997.

IBCCRIM. **Drogas:** Guerra ou paz? Disponível em: <https://www.ibccrim.org.br/boletim_artigo/3826-EDITORIAL-Drogas-Guerra-ou-paz>. Acesso em: 18 mar. 2019.

INSTITUTO AVANTE BRASIL. **O sistema penitenciário brasileiro em 2012.** 2014. Disponível em: <http://www.depen.pr.gov.br/arquivos/File/transparencia_carceraria/LEVANTAMENTO_SISTEMA_PENITENCIARIO_2012.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2019.

MALLEA, P. **The war on drugs:** a failed experiment. 2014.

NASCIMENTO, Aline. Mulheres são presas com drogas escondidas em sandálias durante revista em presídio do AC. **G1 Globo**, 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/ac/cruzeiro-do-sul-regiao/noticia/2019/02/09/mulheres-sao-presas-com-drogas-escondidas-em-sandalias-durante-revista-em-presidio-do-ac.ghtml>>. Acesso em: 26 mar. 2019.

O POVO ONLINE. Plantação de maconha é apreendida dentro de cadeia, um dia após fuga de 23 detentos. Ceará: **Grupo de Comunicação O Povo**, 2019. Disponível em: <<https://www.opovo.com.br/noticias/ceara/pacoti/2019/01/plantacao-de-maconha-e-apreendida-dentro-de-cadeia-publicado-ceara-p.html>>. Acesso em: 26 mar. 2019.

ONUBR – Nações Unidas no Brasil. **Coalizão defende visão mais ampla sobre redução de danos no uso de drogas injetáveis.** 15 nov. 2018. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/coalizao-defende-visao-mais-ampla-sobre-reducao-de-danos-no-uso-de-drogas-injetaveis/>>. Acesso em: 19 mar. 2019.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **Drug Report 2018.** Disponível em: <<https://www.unodc.org/wdr2018/index.html>>. Acesso em: 25 mar. 2019.

VALOIS, Luís Carlos. **O direito penal da guerra às drogas**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2017.

YEPES, R.U.; GUZMÁN, D.E.; NORATO, J.P. **La adcción punitiva**: la desproporción de leyes de drogas em América Latina, 2012.

O USO DA ESTRATÉGIA TRANSVERSAL NAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA E A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

THE USE OF THE TRANSVERSAL STRATEGY ON PUBLIC SAFETY POLICIES AND THE INSTITUTIONAL ACTION OF THE PUBLIC MINISTRY

Renata Araújo Soares¹

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. A visão tradicional da segurança pública e as influências do crime organizado. 3. A estratégia transversal nas políticas de segurança pública. 3.1. A implementação da estratégia transversal contra a violência social na cidade Juárez – México. 4. O papel do Ministério Público como indutor de políticas públicas. 4.1. A experiência do MPRN com o uso da estratégia transversal no campo de políticas públicas sobre drogas. 5. Considerações finais. 6. Referências.

RESUMO: A recente Lei Federal nº 13.675/2018 implementou a Política Nacional de Segurança Pública (PNSPDS), o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e também ressaltou expressamente a estratégia transversal nesse específico contexto. Assim, diante da atualidade do tema e com o olhar para o futuro, esse estudo pretende apresentar argumentos para a necessidade de ruptura da visão tradicional da segurança pública (ou seja, meramente repressiva e focada na atuação reativa das forças policiais e militares, cujo *Parquet* desenvolve, em tal cenário, sua função primordialmente acusatória). Ademais, objetiva destacar a pertinência de uma alternativa técnica voltada ao fortalecimento e à estruturação de uma política de segurança pública em constante contato com variadas áreas (saúde, educação, cidadania *etc.*). Nesse raciocínio, com ênfase na atuação proativa do Ministério Público, a estratégia transversal se apresenta de forma dialógica, multissetorial e atenta às demandas coletivas como forma de reduzir a criminalidade e prevenir novos delitos. Para tanto, além da base jurídica, também serão trazidos exemplos práticos sobre o uso da estratégia transversal para problemáticas de alta complexidade, sendo um internacional (México) e, em analogia às políticas sobre drogas, uma experiência local (Projeto Transformando Destinos, induzido pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte).

PALAVRAS-CHAVE: Políticas de segurança pública. Estratégia transversal. Ministério público.

ABSTRACT: *The recent Federal Law 13.675/2018 implemented the National Public Security Policy (PNSPDS), the Unified Public Security System (SUSP) and also literally expressed the transversal strategy on this specific context. Therefore, considering the current theme and with a futuristic view, this study intends to present*

¹ Mestre em Direito Constitucional (2016-2018) pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), com ênfase em Processo penal e direitos fundamentais; Tema da dissertação: O Estado de Coisas Inconstitucional e a calamidade do sistema penitenciário: diretrizes constitucionais para uma política transversal de segurança pública. Aprovada, com distinção, na data de 31/08/2018. Especialista em Direito Constitucional Aplicado pela Faculdade Damásio de Jesus. Curso completo sobre Gerenciamento de Crises no Sistema Carcerário pela Escola Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo (ESMP/SP). Curso completo de Extensão Universitária: Interação de Competências no Desempenho da Atividade Judiciária com Usuários e Dependentes de Drogas (Faculdades de Direito e de Medicina da USP/CNJ/SENAD/Ministério da Justiça e Cidadania). Palestrante convidada nos XIX e XX Congressos Científicos e Mostras de Extensão da UnP (2017 e 2018), bem como para o I Seminário Interdisciplinar de Pesquisa Faculdade Regional da Bahia – UNIRB, inclusive, como integrante da banca avaliadora deste último evento científico (2018). Capítulos de livros publicados em obras coletivas impressas com Conselho Editorial: 30 anos da Constituição de 1988 e o Ministério Público, ed. 01. Minas Gerais/MG: D'Plácido, 2018, v.01 (obra organizada por meio de parceria firmada entre MPMG/MPPR/Corregedoria Nacional do CNMP) e Acesso à Justiça: perspectivas jusfilosóficas. 01 ed. Salvador/BA: Motres, 2018. Graduada em Direito pelo Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNI-RN). Assessora Jurídica do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte. Advogada licenciada. Natal/RN – Brasil. Rua Promotor Manoel Alves Pessoa Neto, 97, Candelária. CEP: 59065-555. Tel.: +55 84 3232-7013/98724-0546; e-mail: renata.soares@mprn.mp.br

arguments for the need to break the traditional view of public security (that is, merely repressive and focused on the reactive action of the police and military forces, whose Parquet develops, in such a scenario, its primarily accusatory function). In addition, it aims to highlight the pertinence of a technical alternative aimed at strengthening and structuring a public safety policies in constant contact with various areas (health, education, citizenship etc.). In this reasoning, with emphasis on the proactive action of the Public Prosecution Service, the transversal strategy presents itself in a dialogical way, multisectoral and attentive to collective demands as a form to reduce crime and prevent new crimes. To this end, in addition to the legal basis, practical examples will also be presented on the use of the transversal strategy for highly complex problems, being an international one (Mexico) and, in analogy, a local experience (Transforming Destinations Project, induced by the Public Ministry of the State of Rio Grande do Norte).

KEYWORDS: *Public safety policies. Transversal strategy. Public Ministry.*

INTRODUÇÃO

Os elevados índices de criminalidade, a perene sensação social de insegurança pública, o alto índice de jovens de baixa escolaridade dos encarcerados, o avanço descontrolado do crime organizado e as inúmeras famílias desestruturadas pelas facções criminosas revelam, em conjunto, um importante sinal de alerta: a necessidade de diálogo entre as instituições públicas e a correspondente reciclagem do modelo convencional de segurança pública, o qual clama por urgentes mudanças.

De início, deve-se ter em mente que os problemas públicos (frise-se: passíveis de iniciativas por parte do Estado por meio de políticas públicas) nunca são de fácil solução, visto que qualquer problemática que envolva uma pluralidade de indivíduos é, por óbvio, difícil de ser solucionada. Assim, no campo de demandas coletivas, não há que se falar em problemas *fáceis* ou *difíceis*, mas em *níveis* maiores ou menores da *complexidade* que são a elas inerentes (demandas coletivas) – raciocínio em que a segurança pública, notadamente, encaixa-se como um tema de excepcional complexidade e que necessita, portanto, de um tratamento especial e inovador.

Sendo esse o alicerce do presente estudo, faz-se pertinente compreender que as demandas coletivas de baixa complexidade demandam soluções mais objetivas e lineares, as quais são viabilizadas com a resolutiva interação de um órgão público com outro, enquanto que os problemas públicos de elevada complexidade somente podem ser resolvidos com soluções bem articuladas, com metas de programação cronológica progressiva (imediate, curto, médio e longo prazo) e com uma interação plural entre diversos órgãos públicos.

Nesse raciocínio, o referencial teórico desta pesquisa é a Lei Federal nº 13.675, de 11 de junho de 2018, a qual implementou a Política Nacional de Segurança Pública (PNSPDS) e o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), cujo referido disciplinamento foi publicado no Diário Oficial da União (DOU) em 12 de junho de 2018 e somente entrou em vigor na data de 12 de julho do citado ano, consoante art. 50 de seu texto.

De acordo com a citada norma federal, passou a existir no ordenamento jurídico nacional uma previsão expressa para a “atuação integrada” entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em “ações de segurança pública e políticas transversais” (vide art. 5º, IV, da mencionada norma jurídica), sendo este o essencial marco legal que direciona a hermenêutica do sistema legal pátrio para a sensível percepção da importância de articulações dialógicas na efetivação de políticas de segurança pública.

Com isso, projetando-se para o futuro, a perspectiva de segurança pública proposta neste trabalho é aquela primordialmente situada no campo da consolidação de políticas públicas a partir de um enfoque constitucional e com especial concentração na área da preservação de direitos

fundamentais, sem descurar da repressão inteligente e da atuação evolutivamente dialógica do Ministério Público (frise-se: não estritamente acusatória), nos moldes semânticos que o próprio nome sugere que ao *Promotor de Justiça* cabe *promover a Justiça*, não a mera acusação desarrazoada e desmedida.

2. A VISÃO TRADICIONAL DA SEGURANÇA PÚBLICA E AS INFLUÊNCIAS DO CRIME ORGANIZADO

A partir do constitucionalismo contemporâneo – onde a Constituição Federal (CF/88) ocupa lugar de elevado destaque e sua organização normativa reverbera perante todo o sistema jurídico com força principiológica impositiva, não meramente orientativa –, observa-se que a segurança pública encontra-se formalmente disciplinada no artigo 144 (Capítulo III) da CF/88, cuja redação literal atribui tal temática à atuação das polícias federal, rodoviária federal, ferroviária federal, civis, militares e dos corpos de bombeiros militares (vide incisos do citado dispositivo legal), além das guardas municipais (§8º).

Oportuno registrar que o Capítulo III da referida Constituição possui um caráter normativamente *solitário*, visto que possui apenas um único artigo, ou seja, a segurança pública está disciplinada, exclusivamente, no art. 144 do diploma constitucional. Desse modo, verifica-se que esse assunto – embora seja de elevada complexidade e de múltiplos impactos sociais – mostra-se, numa visão superficial de segurança pública, adstrito à atuação repressiva do Estado.

Nesse sentido, em que pese esse aparente direcionamento constitucional para a incidência reativa do poder público nessa seara e à míngua de outros dispositivos constitucionais expressos sobre o tema, deve-se salientar que o dever do Estado não se esgota nas atividades repressivas das polícias e das guardas municipais, visto que o caput do art. 144 da CF/88 também disciplina a segurança pública como *direito e responsabilidade de todos* – redação esta que não exclui, portanto, a participação ativa de outras instituições públicas, sem prejuízo, inclusive, de contribuições da própria sociedade civil.

Assim, com base nessa *fenda* jurídica, ou seja, com específica ênfase na percepção da segurança pública como direito e responsabilidade de *todos*, este estudo visa a estimular o diálogo entre várias instituições públicas e, com isso, engajar a participação cidadã como ferramenta de transformação social por meio da formulação de políticas públicas atentas aos influxos de diversas áreas (saúde, educação, cidadania, urbanismo *etc.*).

Em prosseguimento, a pertinência da compatibilização da segurança pública com outros direitos fundamentais ressalta a íntima preocupação normativa e humanística do texto constitucional com a garantia cidadã do processo penal executório, notadamente, ante o respeito à dignidade da pessoa humana, a proibição da tortura e do tratamento desumano ou degradante, a vedação de punições cruéis, o direito de acesso à Justiça, o devido processo legal, a presunção de inocência e os direitos sociais à saúde, à educação, ao trabalho e à segurança – direitos os quais se encontram previstos, respectivamente, nos arts. 1º, III, 5º, incisos III, XLVII, alínea e, XXXV, LIV, LV, LVII, e 6º da CF/88.

Por outro lado, o direito social à segurança pública (art. 6º, *caput*, CF/88) e o dever prestacional positivo do Estado (art. 144, *caput*, CF/88) não devem sobrepor-se à cidadania ou à dignidade da pessoa humana, elementos os quais consistem em fundamentos basilares da República Federativa (art. 1º, incisos II e III), vez que raciocínio diverso implicaria ofensa direta ao Estado Democrático de Direito.

Desse modo, a ideia de *compatibilização* dessas vertentes constitucionais (segurança pública e respeito aos direitos fundamentais dos transgressores, sem descurar a repressão ao crime e o campo assistencial às vítimas) deve ser assimilada sob o enfoque da cidadania e da dignidade humana como vetores inafastáveis do Estado Democrático de Direito, cuja dissociação é inadmissível para qualquer indivíduo, o que, por óbvio, não exclui aqueles que tenham cometido delitos.

Ocorre que essa interpretação fatiada do art. 144 da CF/88 (destaque-se: focada na compreensão equivocada da segurança pública como uma temática apenas passível da atuação repressiva do Estado, não como direito e responsabilidade de todos) também foge à compreensão do direito constitucional contemporâneo como um efetivo sistema em si. Essas limitações sintetizam o pensamento tradicional da segurança pública e sustentam suas urgentes necessidades de mudança e de respectiva evolução.

As falhas comunicacionais da segurança pública com outros direitos fundamentais e com outras áreas do conhecimento culminam numa visão conservadora de segurança pública, a qual demonstra seu caráter proposital de existir especificamente no âmbito do sistema penitenciário, visto que os condenados, por não contabilizarem votos aos políticos (art. 15, III, CF/88), são substancialmente percebidos como uma massa de *sem direitos*².

Antes do cárcere, há, contudo, um sistema paralelo de miséria humana que se retroalimenta por falta de saúde, de educação, de moradia e de saneamento básico (deveres constitucionais do poder público perante a população em geral). Essas complexas problemáticas em diversas áreas públicas (saúde, educação, saneamento básico, moradia, por exemplo) também reforçam a atuação estatal deficitária no âmbito da estruturação social de condições mínimas de uma vida digna e, via reflexa, instigam o surgimento de forças paralelas que se aproveitam das deficiências da iniciativa pública para suprir as necessidades básicas de pessoas vulneráveis.

Inclusive, em algumas situações, como ocorre com o recolhimento do indivíduo à prisão (seja em flagrante ou na sua modalidade preventiva ou na execução penal), a vulnerabilidade social ganha proporções inflacionadas – frise-se: não só pelo dissabor inerente ao cárcere, mas pela série de demandas que surgem nesse contexto, tais como a necessidade de contratação de advogado, fornecimento de apoio material e psicológico à família do recluso etc.

Oportuno registrar que, embora a contratação de advogado não seja uma consequência automática da prisão, a assistência jurídica privada acaba prevalecendo em tal cenário ante a falência estrutural do Estado em aparelhar a Defensoria Pública como seu dever inafastável na prestação da assistência jurídica pública aos presos (vide art. 10, III, da Lei de Execução Penal). Em caráter ilustrativo, de acordo com o mais recente Mapa da Defensoria Pública no Brasil, confeccionado no ano de 2013, por meio de uma parceria firmada entre a Associação Nacional dos Defensores Públicos (ANADep) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)³, havia 8.489 cargos de Defensores Públicos no Brasil e, desses, 3.435 (ou seja, 40%) estavam vagos, restando apenas 5.054 Defensores Públicos em cargos providos em todo o Brasil⁴ para atender a toda a massa carcerária nacional de 726.712 detentos.

Deve-se esclarecer, por oportuno, que o presente material não se destina a justificar ou minorar os efeitos danosos dos crimes no seio social por meio das omissões inconstitucionais do Estado com

2 BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 11.

3 SANTOS, Thandara (Org.); ROSA, Marlene Inês da. et al (Coord.). **Levantamento nacional de informações penitenciárias**. Atualização – Junho de 2016. Brasília: Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional, 2017, p. 07.

4 BRASIL. IPEA. **Mapa da Defensoria Pública no Brasil**, 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/images/downloads/mapa_defensoria_publica_no_brasil_19_03.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2018.

o cidadão. Pretende, em verdade, conscientizar o leitor que tais falhas consistem em engrenagens de uma máquina estatal enferrujada e que lida com a segurança pública de forma ultrapassada e essencialmente reativa, não sendo possível, dessa forma, reduzir os índices de criminalidade com base nessa estreita visão.

Inclusive, além de não reduzir os inúmeros entraves fáticos da segurança pública, esse raciocínio conservador do poder público (frise-se: pensamento tradicional e predominante sobre o assunto) acaba agravando as macrocausas da violência social ante a falta de condições mínimas de vida digna dentro e fora do cárcere – cujas perspectivas de evolução cultural e educacional dos cidadãos são praticamente nulas.

De acordo com dados fornecidos pelo Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN)⁵, mais da metade das pessoas privadas de liberdade no Brasil possui curso fundamental incompleto (51%) e, além disso, uma parcela considerável (14%) sequer sabe ler ou escrever. Outro dado alarmante é que 64% do sistema carcerário nacional é composto por pessoas negras em íngreme estado de vulnerabilidade social⁶. No Estado do Rio Grande do Norte, o índice retro é de 72%⁷.

Dessa forma, as sucessivas omissões (totais ou parciais) do Estado na implementação de políticas públicas consistem ambiente fértil para a interferência de organizações criminosas que preenchem as lacunas estatais nas mencionadas vertentes públicas por meio do custeio das despesas com advogado, da oferta de cestas básicas e do “pagamento de viagens a familiares que moram longe, por exemplo”⁸. Tais organizações exigem, em contrapartida, a estrita fidelidade daqueles que passam a fazer parte do sistema carcerário e, com benesses e intimidações (diante dos elevados poderes aquisitivo e bélico das facções criminosas), os intimida no intuito da captação de mais “soldados” do crime organizado.

Esse processo de captação de novos integrantes para as facções, em essência, não encontra grandes entraves fáticos ou resistências pessoais dos reclusos⁹, notadamente, em razão da contínua falência estatal na adoção de iniciativas públicas assistenciais e inclusivas – frise-se: tanto no campo de rarefeitas ofertas de condições mínimas de vida (saúde, educação, saneamento básico, moradia, lazer *etc*) quanto na inexistência de campanhas estatais voltadas à conscientização popular no sentido de romper os estigmas sociais do indivíduo transgressor e, com isso, viabilizar formas efetivas de sua legítima reinserção na sociedade.

No específico contexto de graves e continuadas omissões inconstitucionais por parte do Estado legalmente legitimado para promover a cidadania e a vida digna de todos os cidadãos, as facções criminosas se aproveitam dessas reiteradas falhas intrassistêmicas e, desse modo, absorvem tal responsabilidade (frise-se: originária e constitucionalmente pública), ocasião em que se revestem como um verdadeiro *Estado Paralelo*.

Além da crise na segurança pública (consubstanciada na falência do sistema penitenciário dos Estados, nos elevados índices de criminalidade e no crescente poderio das facções criminosas), tem-se que, em verdade, aqueles que transgrediram as normas ora estabelecidas são vistos como verdadeiros inimigos sociais e, desse modo, não são dignos de compor um grupo com voz ativa e

5 *Ibidem*, p. 33-34.

6 *Ibidem*, p. 32.

7 *Idem*.

8 Dossiê Superinteressante. Facções: um raio-x dos grupos que transformaram o crime em uma indústria no Brasil. **Revista Superinteressante**. Edição 374-A - maio 2017, p. 07.

9 Quanto a este específico ponto, não serão tecidas considerações sobre o aspecto da suposta voluntariedade e ou possível autonomia daqueles que são captados pelas facções.

capaz de alcançar mudanças expressivas – razão pela qual a estratégia transversal se faz tão relevante nessa perspectiva. Entretanto, todas as urgentes medidas a serem adotadas no sistema penitenciário não podem se restringir à espera de um trâmite judicial para que, somente por meio dessa prestação jurisdicional, sejam efetivadas as respectivas políticas públicas.

Com isso, faz-se inadiável o amadurecimento da segurança pública não só como uma área com presença bélica e voltada à repressão, mas como um espaço dialógico e receptivo aos influxos de outras áreas públicas para o fortalecimento cidadão, visto que apenas essa percepção macrossistêmica impulsionará uma visualização mais ampla e efetiva da prevenção e da repressão criminal de maneira integrada e com o fortalecimento da cidadania participativa.

3. A ESTRATÉGIA TRANSVERSAL NAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA

A cisão da segurança pública com todo o conjunto de fatores que se ramifica no seio social representa uma visão arcaica dos gestores e dos operadores do Direito quanto ao tema, o que acarreta, inclusive, efeitos prejudiciais à implementação de uma política prioritária de segurança pública com balizas constitucionais sólidas e capazes de serem perpetuadas de forma autônoma às questões partidárias (tratando-se, portanto, de uma efetiva *política de segurança pública*, não *política de Estado, governo ou partido*).

Assim, com amparo nas informações preliminarmente pontuadas nas linhas introdutórias acima, a segurança pública está situada no campo das políticas públicas de alta complexidade, razão pela qual necessita de soluções articuladas e bem estruturadas entre si. Desse modo, não mais se admite pensar na segurança pública de maneira estritamente repressiva e, portanto, dissociada de todas as nuances sociais que permeiam tal cenário (saúde, educação, saneamento básico, assistência social, moradia, transporte público etc.).

Apenas em caráter ilustrativo sobre a importância de uma política transversal de segurança pública, pode-se dizer que até mesmo a qualidade da prestação do serviço de iluminação pública (frise-se: o qual, tecnicamente, não possui relação com as polícias civil e militar ou outros órgãos públicos judiciais) impacta diretamente na segurança pública, precisamente, na medida em que áreas mais escuras (ou seja, aquelas mais desassistidas pelo poder público) são palco para a ocorrência de mais delitos.

Em outras palavras, é no descaso do Estado e no exclusivo direcionamento da segurança pública às polícias que o crime se instala e, com ele, as organizações criminosas ganham força e poder por fornecer tudo o que é abandonado ou desvalorizado durante a gestão de políticas públicas e na própria definição de quais dessas serão prioritárias ou não para o governo.

Há, contudo, uma notória resistência por parte do poder público e demais envolvidos nesta seara (servidores públicos, políticos e membros da sociedade civil) em compreender a inadiável missão integradora da segurança pública constitucional. Conforme explanado anteriormente, essa resistência deriva da falta de representação política dos detentos e da equivocada compreensão de *fatiamento* de áreas públicas a partir da visualização distorcida dos direitos humanos e fundamentais, quanto à aplicabilidade desses institutos para os reclusos, e se sustenta na expressão popular “direitos humanos para humanos direitos” (como se os indivíduos transgressores perdessem sua *humanidade* e, portanto, não fossem titulares de direitos).

Ocorre que esse modelo tradicional de segregação de áreas públicas (e de indivíduos!) está incompatível dentro da construção constitucional democrática atual e necessita, com urgência, ser reformulado para um modelo que possibilite a implementação de uma política transversal, sendo

esta característica demonstrada por meio da troca de experiências e informações de maneira intersetorial e articulada.

Assim, distante da atuação pontual e reativa dos responsáveis pela segurança pública estadual, a efetiva política de segurança pública deve ser pensada, criada e gerida de forma prioritária (ocupando seu merecido local de destaque na agenda política) e, para tanto, deve ser devidamente dialógica para que se fortaleça na estruturação de uma rede de segurança pública multiconectada.

Na compreensão da estratégia transversal das políticas de segurança pública, o *cooperativismo institucional* se apresenta como elemento basilar e que deve prevalecer perante as vaidades de todas as ordens e as possíveis adversidades entre profissionais. Inclusive, para aqueles que atuam na área criminal, resta patente a dificuldade dialógica percebida entre policiais civis e militares, por exemplo. Em tal cenário, os policiais civis julgam-se com atribuições funcionais “superiores” por atuarem na área da investigação das infrações, a qual seria um campo voltado ao desenvolvimento de atividades mais intelectualizadas (art. 144, §4º, CF/88) em detrimento dos policiais militares, os quais, para o exercício do policiamento ostensivo e para a preservação da ordem pública (art. 144, §5º, CF/88), realizariam atividades mais “braçais”, cuja atuação funcional dependeria mais da força física e da técnica e menos do intelecto.

Esse contraste histórico (e *velado!*) costumeiramente percebido entre as polícias civis e militares evidencia o atraso do poder público diante das organizações criminosas, as quais avançam de forma exponencial e buscam a união entre os indivíduos transgressores em torno de um objetivo comum (prática de crimes). Portanto, propõe-se, com amparo na estratégia transversal, que as *polícias* (frise-se: expressão a ser aqui visualizada não como atinente a categorias de profissionais, mas como o conjunto homogêneo de todas as forças do Estado contra o avanço do crime) se conscientizem das suas missões constitucionais em torno de um objetivo comum: a paz social.

Há, em estreita síntese, uma notória incompatibilidade entre o avanço da criminalidade (cujo meio transgressor dispõe de todas as facilidades materiais para o desenvolvimento do crime – observe-se o uso de *WhatsApp* por integrantes de organizações criminosas para articular suas ações ilícitas) e os mecanismos estatais de combate a essa criminalidade que, equivocadamente, estão todos substancialmente concentrados nas polícias (contexto em que, além das inúmeras carências materiais e orçamentárias traduzidas na falta de viaturas, de computadores, de impressoras, de armamentos, de munições etc.) e também não prezam pelo diálogo interno (entre polícias) e externo (polícias e o Ministério Público, por exemplo).

O caráter transversal é, inclusive, uma das diretrizes da Política Nacional de Segurança Pública (PNaSP)¹⁰, conforme consta expressamente no art. 3º, alínea “c”¹¹, da minuta ora encaminhada pelo Ministério da Justiça à Presidência da República, a qual, no endereço virtual do citado Ministério, apresenta sua última modificação datada em 17 de fevereiro de 2018, informação esta que salienta a pertinência da recente temática.

Em pesquisa virtual, verificou-se a existência do Projeto de Lei nº 3734/2012¹² que foi apresentado na Câmara dos Deputados em 23 de abril de 2012 e que se destina, dentre outras

10 BRASIL. Ministério da Justiça. **Política Nacional de Segurança Pública – PNaSP**. 2018. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/news/politica-nacional-de-seguranca-publica>>. Acesso em: 6 jul. 2018.

11 Art. 3º. Constituem diretrizes da PNaSP: [...] c) atuação integrada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em ações de segurança pública e políticas transversais para preservação da vida, do meio ambiente e da dignidade humana, priorizando os grupos e locais mais afetados pela violência; (Idem.)

12 BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei PL 3734/2012**. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição, institui o Sistema Único de Segurança Pública – SUSP, dispõe sobre a segurança cidadã, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=542102>> . Acesso em: 10 abr. 2018.

iniciativas, à criação da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e à instituição do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

Ao ser encaminhado ao Senado Federal, o mencionado Projeto foi convertido na Lei Ordinária nº 13.675/2018¹³, a qual foi publicada no Diário Oficial da União (DOU) em 12 de junho de 2018 e somente entrou em vigor na data de 12 de julho do mesmo ano, consoante art. 50 de seu texto. Com pequena alteração em sua redação original, a Lei nº 13.675/2018 manteve a previsão “atuação integrada” entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios em “ações de segurança pública e políticas transversais” (vide art. 5º, IV, da mencionada norma jurídica).

Ainda no sentido da solidificação do SUSP e ao comentar o Projeto de Lei Anticrime (o qual não é o específico objeto de estudo deste artigo científico), o atual representante do Ministério da Justiça realizou pronunciamento oficial quanto à necessidade de integração entre todos os entes federativos para a adoção de iniciativas transversais na segurança pública, precisamente, por meio de convênios entre Estados e Municípios no âmbito da segurança pública, inclusive com intenção de implementação de iniciativas sociais e voltadas à cidadania nesse contexto¹⁴.

Nesse sentido, diante do contexto incipiente da política nacional de segurança pública, faz-se oportuno o breve amparo na estruturação e no funcionamento da política pública transversal da cidade Juárez¹⁵, Município localizado no México, na fronteira com os Estados Unidos, a qual já foi considerada a localidade mais violenta do mundo.

3.1. A implementação da estratégia transversal contra a violência social na cidade Juárez-México

A capital do Estado do Rio Grande do Norte, a cidade de Natal, ocupa, atualmente, o triste 4º lugar no *ranking* das cidades mais violentas do mundo¹⁶, conforme classificação definida pela organização de sociedade civil mexicana Segurança, Justiça e Paz, cujo critério é o número de homicídios por 100 mil habitantes, e a mencionada cidade demonstra um índice de “102,56 homicídios por 100 mil habitantes”, o que, de acordo com a Organização Mundial da Saúde (OMS), caracteriza um quadro de “violência epidêmica” quando a citada correspondência é acima de “10 homicídios por 100 mil habitantes”.

No ano de 2017, com base em dados coletados em 2016, Natal/RN ocupava o 10º lugar no ranking mundial confeccionado pela organização não-governamental mexicana Conselho Cidadão para Segurança Pública e Justiça Penal¹⁷ e o 1º lugar como a mais violenta do Brasil – triste liderança essa que, no comparativo brasileiro, foi mantida em 2018.

13 BRASIL. **Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018.** Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp); altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm>. Acesso em: 06 jul. 2018.

14 “Não só em políticas de segurança pública, mas em medidas de outra natureza, como as sociais. Nós estamos desenvolvendo um projeto no Ministério que pretendemos ser um incentivador de ações conjuntas, uma espécie de convênio de gestão de segurança”. (Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1551306860.78>>)

15 Cidade que já foi a mais violenta do mundo mostra como reduzir mortes: Na fronteira do México com os Estados Unidos, Ciudad Juárez fez investimentos sociais, combateu corrupção policial e valorizou agentes. G1. 15 abr. 2018. Disponível em: <<http://g1.globo.com/fantastico/noticia/2018/04/cidade-que-ja-foi-mais-violenta-do-mundo-mostra-como-reduzir-mortes.html>>. Acesso em: 16 abr. 2018

16 BBC News. Brasil. **Estas são as 50 cidades mais violentas do mundo (e 17 estão no Brasil)**, 7 mar. 2018. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-43309946>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

17 Natal é a cidade mais violenta do Brasil, diz *ranking* mundial: Natal tem 69,56 homicídios para cada grupo de 100 mil habitantes, segundo dados de 2016. No geral, a capital potiguar é 10ª em uma lista de 50 cidades. **G1 RN**. 7 abr. 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/natal-e-a-cidade-mais-violenta-do-brasil-diz-ranking-mundial.ghtml>>. Acesso em: 10 jul. 2017

Anteriormente, a cidade de Juárez ocupava o posto de cidade mais violenta do mundo, em decorrência da intervenção das organizações criminosas, materializada por meio de homicídios dolosos, incêndios propositais em estabelecimentos comerciais, roubos de automóveis com violência, sequestros, além da exigência de subornos para “manter a segurança” (*brindar seguridad*) pelas mesmas organizações que causaram todas as mazelas sociais¹⁸.

Para alterar esse cenário, foram criadas leis e estruturas federais destinadas à prevenção e combate do delito¹⁹, além do fortalecimento de organizações da sociedade civil (*organizaciones de la sociedad civil*) por meio de atividades assistencialistas e ações que estimulam a cidadania participativa nos três níveis de governo, as quais, em nível municipal (cidade Juárez), consubstanciaram no incremento das lideranças comunitárias (*liderazgos comunitarios*)²⁰.

Verifica-se, no contexto mexicano de segurança pública, a existência de críticas atinentes ao caráter essencialmente militarizado e estritamente repressivo do governo nacional, ora capitaneado pelo presidente Felipe Calderón (2006-2012)²¹, que causou a convivência de muitas forças táticas e operacionais com a sociedade civil, mas, diferente do que se esperava, não só não abrandou as problemáticas intrínsecas à segurança pública como as agravou. O sucessor de Calderón, Enrique Peña Nieto, passou a reformular a estratégia da segurança pública por meio de elementos novos e inclusivos (*novedosos e incluyentes*), cuja diferença primordial com seu antecessor foi a priorização da segurança cidadã e democrática como ferramenta de atenção às origens da violência²².

Em sequência cronológica, deve-se pontuar a criação do “Subsemun” (*Subsidio de la Seguridad Pública Municipal*) no ano de 2008, o qual perdurou até o ano de 2015, sendo, em seguida (2016), convertido para a denominação “FORTASEG” (*Subsidio para el Fortalecimiento de la Seguridad Pública FORTASEG*), traduzido na atuação coordenada entre as esferas federal e municipal, cuja dinâmica de descentralização política e as diretrizes dialógicas entre diversos órgãos públicos buscaram incentivar a participação social como importante ferramenta para alcançar tal finalidade (implementação e fortalecimento da segurança pública)²³.

No ano de 2010, foi criado o programa governamental “Todos Somos Juárez”, com 278 compromissos intersetoriais voltados às áreas da saúde, educação, economia, empregos, assistência social e segurança pública e que, em conjunto, consistiam na criação de uma rede de segurança social ao lado da estruturação de centros comunitários e resgate dos espaços públicos²⁴.

18 “[...] Así, hechos antes poco comunes como los homicidios dolosos (por arma de fuego), el incendio intencionado de negocios, el robo de automóviles con violencia (carjacking), las extorsiones, los secuestros y la exigencia de cuotas por ‘brindar seguridad’ de los mismos criminales organizados, se convirtieron en parte de la cotidianidad fronteriza.” (Paniagua Vázquez, A., & Camargo-González, I. (2017). **La implementación de las políticas públicas para la prevención de la violencia em el municipio de Ciudad Juárez**, Chihuahua: el involucramiento de la sociedad civil a través de los liderazgos comunitarios. *Acta Universitaria*, 27(4), 92-108. doi: 10.15174/au.2017, p. 93).

19 “[...] Estrategia Nacional de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia; [...] Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana; [...] Primera Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia” (Idem).

20 Idem.

21 “[...] El gobierno de Felipe Calderón Hinojosa (2006–2012) se caracterizó, entre otras acciones, por desplegar a efectivos del ejército y fuerzas civiles federales disponibles en diversos “operativos” como medida correctiva, punitiva y de enfrentamiento en contra de los cárteles de la droga, esto con el propósito de recuperar territorios y restablecer las condiciones mínimas de convivencia social” (Idem).

22 “[...] La diferencia con su antecesor en esta materia se basó en privilegiar el paradigma de la seguridad ciudadana y democrática como herramienta de atención a los orígenes de la violencia” (Paniagua Vázquez, A., & Camargo-González, I. (2017). **La implementación de las políticas públicas para la prevención de la violencia em el municipio de Ciudad Juárez**, Chihuahua: el involucramiento de la sociedad civil a través de los liderazgos comunitarios. *Acta Universitaria*, 27(4), 92-108. doi: 10.15174/au.2017, p. 97).

23 Paniagua Vázquez, A., & Camargo-González, I. (2017). **La implementación de las políticas públicas para la prevención de la violencia em el municipio de Ciudad Juárez**, Chihuahua: el involucramiento de la sociedad civil a través de los liderazgos comunitarios. *Acta Universitaria*, 27(4), 92-108. doi: 10.15174/au.2017, p. 105.

24 *Ibidem*, p. 97.

Em 2013, houve a implementação do Programa Nacional para a Prevenção Social da Violência e do Delito (PRONAPRED)²⁵, destinado a articular políticas públicas, estratégias e ações de prevenção da violência, a partir de uma ideologia “[...] *transversal, interinstitucional e intersectorial en el mejoramiento de la seguridad y convivencia ciudadana y en el fortalecimiento de la cohesión comunitaria*”.

Inclusive, durante esse processo emancipação cidadã como mecanismo de aprimoramento democrático da política de segurança pública, a universidade apresentou um papel primordial em tal percurso, visto que atuou como principal responsável na distribuição, condução e evolução do PRONAPRED nos anos 2014 e 2015, precisamente, como forma de conceder maior transparência e confiabilidade no decorrer de todas as fases implementadas pelo poder público²⁶.

4. O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO INDUTOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O Ministério Público brasileiro é, em essência, a instituição pública contemplada com a mais bela missão constitucional, qual seja: zelar pelo regime democrático e pela preservação dos direitos e garantias fundamentais, nos moldes do que preceituam os arts. 127 e 129, ambos da CF/88, cabendo-lhe, enquanto “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado”, a função primordial de “defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

Revela-se, portanto, numa incumbência institucional de excepcional importância na perspectiva da redemocratização brasileira, considerando que o regime militar perdurou durante 21 (vinte e um) anos no Brasil, precisamente, de 1964 a 1985. Com isso, a CF/88, também denominada Constituição Cidadã e promulgada apenas três anos após o fim da ditadura, trouxe consigo a árdua tarefa de não mais permitir as mortes, as torturas e demais tratamentos desumanos perpetrados durante o referido período de recessão.

É, portanto, no contexto do Estado Democrático de Direito que a Constituição se reveste de força normativa suprema no ordenamento jurídico e, com isso, seus disciplinamentos constitucionais dotam-se de caráter impositivo (não meramente político-declaratório) perante todo o sistema infraconstitucional, notadamente, no intuito de coibir possíveis atos normativos que atentem contra os direitos e garantias fundamentais.

Desse modo, além de buscar concretizar a *Justiça* em seu sentido mais puro e democrático, no específico campo da persecução criminal, os membros ministeriais também estão privativamente encarregados de promover a ação penal pública, exercer o controle externo da atividade policial, requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, dentre outras iniciativas que sejam eficazes na fiscalização da execução penal e no efetivo combate à criminalidade.

Nessa concepção, o Ministério Público possui caráter estratégico perante o cenário crítico da segurança nacional, devendo intervir com liderança, diálogo, articulação e inteligência transversal, notadamente, visando a alcançar uma atuação integrada entre seus pares para que seja edificada uma verdadeira unidade institucional em seu sentido proativo e resolutivo (vide art. 127, §1º, CF/88).

Inclusive, sobre o fornecimento de respostas resolutivas e articuladas, o CNMP dispôs sobre a “Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro”, notadamente, em atenção à contínua preocupação de modernização institucional que o Ministério Público carrega

25 “[...] *El programa, vigente a partir del año 2013, fue el instrumento rector que articuló las políticas públicas, estrategias y acciones de prevención de las violencias y la delincuencia para incidir desde una perspectiva transversal, interinstitucional e intersectorial en el mejoramiento de la seguridad y convivencia ciudadana y en el fortalecimiento de la cohesión comunitaria*”. (Idem.).

26 “[...] La principal responsabilidad de la distribución, seguimiento y evaluación del Pronapred de los años 2014 y 2015 recayó en la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.” (Ibidem, p. 99).

consigo na busca pela “cultura institucional orientada para a entrega à sociedade de resultados socialmente relevantes” (art. 1º) e pela contribuição “significativamente útil à efetividade de defesa e proteção dos direitos e à efetividade da prevenção e repressão de ilícito” (art. 2º) de forma integrada e com resultados qualitativos no âmbito do Estado Democrático de Direito, conforme consta na recente Recomendação nº 54, de 28 de março de 2017²⁷.

Merece ser afastado, portanto, o fornecimento de respostas ministeriais fragmentadas (ou seja, como se cada Promotoria de Justiça fosse uma “ilha”) e, além disso, as áreas da prevenção, do desenvolvimento cultural da população, do esporte, do lazer, da saúde pública devem figurar em constante diálogo para a construção de uma rede colaborativa de segurança pública. Entende-se que somente a aglutinação de todos esses fatores (preventivos, repressivos e restaurativos) podem reduzir a criminalidade.

Outro aspecto pertinente quanto à estratégia transversal e o Ministério Público consiste no adequado uso dos instrumentos de repressão para que seja possível a formulação de um sistema coordenado e inteligente no campo burocrático dos boletins de ocorrência, visando à unificação dos dados correspondentes à tramitação de inquéritos policiais, ocasião em que o órgão ministerial atuará não só no âmbito do controle externo sob a ótica fiscalizatória-repressiva, mas sob a ótica do cooperativismo para/com as polícias, com vistas a alcançar um bem comum: a célere e efetiva proteção da sociedade contra o crime.

Por fim, ainda que seja o titular da persecução criminal, o Ministério Público não deve deixar de observar “frise-se: com especial sensibilidade” as macrocausas da criminalidade, de modo que, com amparo na primordial incumbência que a missão constitucional-democrática lhe exige, deve sempre buscar interações institucionais com outros órgãos públicos voltados à assistência social, à saúde pública, à cidadania, ao urbanismo, dentre outras searas que se comuniquem, direta ou indiretamente com a segurança pública, para que, com isso, seja mitigado o renovável fenômeno da violência cíclica intrínseco à falta de condições mínimas de vida, cujas forças invisíveis de violência social reverberam para o sistema carcerário e retornam para a sociedade.

4.1. A experiência do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte com o uso da estratégia transversal nas políticas públicas sobre drogas

Há, ainda, outra temática que, assim como o sistema penitenciário, contém uma elevada carga de estigmatização social, precisamente, o uso abusivo de álcool e outras substâncias entorpecentes, cuja visão predominante na sociedade é eivada de preconceitos e julgamentos contra o usuário de drogas, o qual, comumente, é visto como uma pessoa *fraca* ou inválida ou irrecuperável, até mesmo *indigna* para uma vida com qualidade e respeito por ter *escolhido* esse caminho (uso de drogas).

Sobre o assunto, a Política Nacional sobre Drogas foi regulamentada pela Resolução nº 03/GSIPR/CH/CONAD, de 27 de outubro de 2005, oriunda do Conselho Nacional Antidrogas²⁸, cuja implementação de uma “rede de assistência integrada”²⁹, a partir do estabelecimento de um fluxo intersetorial, já figurava (frise-se: há 13 anos) como um dos objetivos da referida Política.

27 Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2018.

28 Atualmente, há um direcionamento institucional para que a expressão “anti” seja suprimida em decorrência da ideologia repressiva que tal partícula transmite, havendo inclinação para utilização exclusiva da expressão “sobre drogas”. A menção ao Conselho Nacional Antidrogas foi utilizada na presente dissertação no intuito de preservar a redação original da citada Resolução.

29 Vide fragmento extraído dos objetivos da Política Nacional sobre drogas: “- Implantar e implementar rede de assistência integrada, pública e privada, intersetorial, para pessoas com transtornos decorrentes do consumo de substâncias psicoativas, fundamentada em conhecimento validado, de acordo com a normatização funcional mínima, integrando os esforços desenvolvidos no tratamento”. (BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Políticas Sobre Drogas – SENADe **Política Nacional sobre Drogas**. 2018. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/sua-protecao/politicas-sobre-drogas>>. Acesso em: 20 abr. 2018.)

Em seguida, a Lei Federal nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, ao disciplinar sobre o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (SISNAD), tratou expressamente sobre a intersetorialidade³⁰ como um dos princípios do mencionado sistema e evidenciou a abrangência transversal da citada política, ante a existência de “medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas”, além das “normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas”.

No ano de 2010, foi instituído o “Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas” e criado o “Comitê Gestor”, por meio do Decreto Federal nº 7.179, de 20 de maio de 2010. A essência do mencionado Plano era viabilizar a execução descentralizada dos três níveis de governo (Federal, Estadual e Municipal) para que, por meio da concentração de todos esses esforços (o que se insere na perspectiva transversal) e com o estabelecimento de um vínculo dialógico entre “[...] políticas e ações de saúde, assistência social, segurança pública, educação, desporto, cultura, direitos humanos, juventude, entre outras”³¹, fosse possível implementar o que preceitua a Polícia Nacional sobre Drogas.

No âmbito regional, por meio do Acordo de Cooperação nº 01/2012- FUNAD/SENAD/MJ³², o Estado do Rio Grande do Norte apresentou seu interesse na abordagem interinstitucional da política sobre drogas, ao pactuar com a União, por intermédio da SENAD, com o Ministério da Justiça e com o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte, a capitalização do Fundo Nacional Antidrogas.

Contudo, após ter sido verificada a falta de articulação entre as Secretarias do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Norte durante a execução do Programa “RN Vida” no ano de 2013, enquanto derivação do Programa Federal “Crack é possível vencer” (ora apoiado nos três eixos estruturantes de cuidado, autoridade e prevenção), o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte sugeriu a reformulação de tal Programa regional para atender ao caótico contexto do uso abusivo de álcool e drogas ilícitas para o projeto “Transformando Destinos”³³.

Distante do modelo tradicional de gerenciamento de políticas sobre drogas no viés acusatório do Ministério Público – cujo fatiamento de atribuições ministeriais nesta seara estava relacionado com a atuação exclusiva das Promotorias da Saúde (diante da dependência química e outras problemáticas adstritas ao desempenho cível do MP) ou das Promotorias Criminais (com a repressão contra o usuário de drogas, sem concedê-lo a devida assistência psicossocial do eixo cuidado) ou outras Promotorias específicas que não se articulavam – surgiu uma inovadora ideologia de responsabilidade compartilhada e atuação ministerial de forma intersetorial, consubstanciada no fortalecimento integrado dos eixos acima mencionados.

O “Transformando Destinos” propõe-se, portanto, a romper com o modelo de isolamento temático até então vigente (e infrutífero!) para passar a compreender o uso abusivo de drogas em um contexto de pluriparticipação de todos os agentes públicos atuantes nesta temática complexa e de acentuado interesse social. Nesse raciocínio, engajou-se no fornecimento de campanhas de conscientização do Poder Executivo Estadual e gestores municipais quanto à importância social do

30 Art. 4º São princípios do SISNADi [...] VI - o reconhecimento da intersetorialidade dos fatores correlacionados com o uso indevido de drogas, com a sua produção não autorizada e o seu tráfico ilícito. (BRASIL. **Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006**. Institui o SISNADi prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111343.htm>. Acesso em: 10 jul. 2018.)

31 Vide redação do art. 1º, §§1º e 2º, do Decreto Federal nº 7.179/2010. (BRASIL. **Decreto nº 7.179, de 20 de maio de 2010**. Institui o Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas, cria seu Comitê Gestor, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7179.htm>. Acesso em: 10 jul. 2018.)

32 Transformando Destinos. **Portal do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte**. 2015. Disponível em: <<http://www.mprn.mp.br/portal/transformandodestinos>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

33 *Idem*.

referido projeto para que, numa perspectiva de interiorização de articulações entre as Secretarias locais (Estado e Municípios), fosse viável a estruturação de uma rede completa, composta pelas vertentes assistencial, preventiva e, residualmente, repressiva.

Já no ano de 2015 (primeiro ano do “Transformando Destinos”), o Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Norte editou a Lei nº 9.977, de 4 de setembro de 2015³⁴, a qual “cria a Rede Estadual de Políticas Públicas sobre drogas, e dá outras providências”. Em dezembro de 2015, foi instituído o Sistema Estadual de Políticas Públicas sobre Drogas do Estado do Rio Grande do Norte (SISED/RN), disciplinado pela Lei nº 10.036, de 29 de dezembro de 2015³⁵, e destinado a “articular, integrar, organizar e coordenar as atividades relacionadas com a prevenção do uso abusivo, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas, bem como repressão ao tráfico ilícito de drogas, e dá outras providências”.

Importante registrar que o “Transformando Destinos” também estimulou os executivos municipais na criação do Sistema Municipal de Políticas Públicas sobre Drogas (SISMUD), como relevante ferramenta jurídica na interiorização da ideologia do sistema estadual (SISED). Além disso, o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte, dentro dessa perspectiva proativa e intersetorial, colaborou diretamente na formulação de políticas públicas municipais e regionais, por meio da elaboração de planos de políticas sobre drogas atualizados e realizáveis, bem como pela implementação dos respectivos Conselhos e Comitês gestores e, inclusive, celebrou vários Termos de Cooperação com os Municípios³⁶.

A intenção do citado projeto é promover a integração e a troca de experiências e informações entre diversas Secretarias, Conselhos e demais grupos que colaboram com a construção de uma rede articulada e intersetorial de atenção preventiva e assistencial contra o uso abusivo de drogas (eixos cuidado e prevenção). No campo repressivo (eixo autoridade), o “Transformando Destinos” inclina-se às abordagens sistemáticas que, pautadas em ações de inteligência, sejam capazes de reduzir a trânsito de entorpecentes sob o prisma regional.

Em que pese a relevância do auxílio do Ministério Público como efetivo indutor da política pública sobre drogas em todo o Rio Grande do Norte, faz-se oportuno registrar que o “Transformando Destinos” não descarta a autonomia dos gestores públicos e, inclusive, almeja que o desenvolvimento autônomo da referida política pública seja aprimorado, culminando no aparelhamento da rede assistencial e na consolidação de práticas intersetoriais qualificadas.

Um ano após diversas articulações do Ministério Público do Rio Grande do Norte junto ao Estado e aos Municípios, o projeto “Transformando Destinos” foi premiado no VII Congresso Brasileiro de Gestão do Ministério Público, ocasião em que recebeu o 2º lugar na categoria indução de políticas públicas pelo CNMP³⁷.

Essa pertinente iniciativa se alinha à Política Nacional sobre Drogas, instituída desde 2005 (diferente da Política Nacional de Segurança Pública, a qual está em vigor há poucos dias, nos moldes da Lei nº 13.675/2018), e ganhou repercussão mundial ao celebrar um “Memorando de

34 Transformando Destinos. **Portal do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte**. 2015. Disponível em: <<http://www.mprn.mp.br/portal/transformandodestinos>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

35 *Idem*.

36 *Idem*.

37 **(Projeto Transformando Destinos foi premiado pelo CNMP)**. Portal do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte. 2016. Disponível em: <<http://www.mp.rn.gov.br/portal/inicio/noticias/7677-projeto-transformando-destinos-foi-premiado-pelo-cnmp>>. Acesso em: 20 abr. 2018.); (RIO GRANDE DO NORTE. ASSECOM/RN. **Parceria entre Governo e MPRN conquista segundo lugar em prêmio nacional**. 2016. Disponível em: <<http://www.policiacivil.rn.gov.br/Conteudo.asp?TRAN=ITEM&TARG=128335&ACT=&PAGE=&PARM=&LBL=Materia>>. Acesso em: 20 abr. 2018.)

Entendimento³⁸ com o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime – UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime), uma das agências especializadas à Organização das Nações Unidas (ONU).

Diante de todas as informações acima explanadas, pode-se concluir que o projeto “Transformando Destinos” dedica-se continuamente a tornar o uso abusivo de drogas – frise-se: na grande parte das vezes, em contextos maculados pela vulnerabilidade, cujo uso não ocorre de forma meramente recreativa – como tema prioritário na agenda política, notadamente, com o fito de que seja viabilizada uma compreensão macrossistêmica do assunto, a partir da atuação transversal dos três níveis de governo (Federal, Estadual e Municipal) e da incidência integrada de diversos setores públicos (caráter intersetorial).

Os marcos jurídicos alcançados no Estado do Rio Grande do Norte por meio das ações desenvolvidas no citado projeto (criação da Rede Estadual de Políticas Públicas sobre drogas e do SISED/RN, ao lado do reconhecimento nacional (prêmio obtido junto CNMP na categoria indução de política pública) e o despertar do interesse de organizações mundiais de grande prestígio (como é o caso da ONU), evidenciam que a transversalidade e a intersetorialidade são características que propiciam resultados efetivos diante da ruptura de antigos modelos e estigmas sociais.

É, portanto, inegável a importância dessa política pública para a mudança da forma que o poder público regional conduz problemáticas coletivas complexas (como é o caso do uso abusivo de drogas), sem desconsiderar as particularidades intrínsecas à realidade da capital e do interior do Estado. Assim, a vinculação proposta entre a construtiva visão do “Transformando Destinos” e o contexto caótico da segurança pública do Estado do Rio Grande do Norte é medida de elevada pertinência para a obtenção de melhorias reais nos aspectos sociais que envolvem a própria violência, a criminalidade e as situações de crises.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante o exposto, percebe-se que, embora os órgãos públicos insistam em dar respostas lineares e simplistas para as causas da criminalidade (ou seja, concentrando toda a responsabilidade institucional para as polícias), já não se pode pensar nesse assunto em seu sentido tradicional.

Com isso, faz-se inadiável o amadurecimento da segurança pública não só como uma área com presença bélica e voltada à repressão, mas como um espaço dialógico e receptivo aos influxos de outras áreas públicas, visto que apenas essa percepção macrossistêmica impulsionará uma visualização mais ampla e efetiva da prevenção e da repressão criminal de maneira integrada e com o fortalecimento da cidadania participativa.

Em verdade, as políticas públicas devem ser essencialmente guiadas por um cronograma de metas públicas a serem concretizadas de imediato e a curto, médio e longo prazo, bem como por planejamentos de caráter preventivo, repressivo e restaurativo. Ocorre que, no que se refere à implementação de políticas públicas no específico contexto da segurança pública, há uma enorme pressão social por respostas estatais imediatas e repressivas quanto à redução da criminalidade. Esse pensamento tradicional afasta a formulação de cronogramas para iniciativas de curto, médio e longo prazo e, de igual modo, afastam a associação da segurança pública às políticas preventivas e restaurativas como a educação, as políticas urbanísticas e sanitárias, a saúde coletiva etc. – as quais geram impactos diretos na redução da criminalidade, conforme demonstrado no exemplo da cidade Juárez, no México.

38 Transformando Destinos. **Portal do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte**. 2015. Disponível em: <<http://www.mprn.mp.br/portal/transformandodestinos>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

Assim, considerando que a segurança pública é uma temática de elevada complexidade e que possui macrocausas que comprometem seu adequado funcionamento no seio social (destaque-se: à semelhança das políticas públicas sobre drogas), tem-se que o Ministério Público deve passar a figurar como protagonista da necessária ponte entre os órgãos voltados à segurança pública e demais áreas públicas, sem que isso macule sua missão acusatória – inspirando-se, em caráter ilustrativo, no projeto Transformando Destinos acima enfatizado.

Desse modo, projetando-se para o futuro e sem pretensão de exaurir a temática apenas neste estudo, faz-se imprescindível o amadurecimento do diálogo entre diversas instituições públicas para superar problemáticas perenes e complexas, verdadeiras falhas estruturais no campo da segurança pública.

6. REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público no Neocunstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. **Revista Jurídica UNIFAFIBE**. Disponível em: <<http://www.unifafibe.com.br/revistasonline/arquivos/revistajuridicafafibe/sumario/5/14042010170607.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2018.

BBC News. Brasil. **Estas são as 50 cidades mais violentas do mundo (e 17 estão no Brasil)**. 7 mar. 2018. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-43309946>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

BECCARIA, Cesare. **Dos delitos e das penas**. Tradução de José Cretella Júnior e Agnes Cretella. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei PL 3734/2012**. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição, institui o Sistema Único de Segurança Pública - SUSP, dispõe sobre a segurança cidadã, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=542102>> . Acesso em: 10 abr. 2018.

_____. **Decreto nº 7.179, de 20 de maio de 2010**. Institui o Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas, cria seu Comitê Gestor, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7179.htm>. Acesso em: 10 jul. 2018.

_____. _____. **Atlas da Violência**. 2017. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/2/2017>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

_____. _____. **Atlas da violência**. 2018. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/3/2018>>. Acesso em: 06 jul. 2018.

_____. IPEA. **Mapa da Defensoria Pública no Brasil**. 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/images/downloads/mapa_defensoria_publica_no_brasil_19_03.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2018.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Política Nacional de Segurança Pública – PnaSP**. 2018. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/news/politica-nacional-de-seguranca-publica>>. Acesso em: 6 jul. 2018.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei PL 3734/2012**. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição, institui o Sistema Único de Segurança Pública - SUSP, dispõe sobre a segurança cidadã, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=542102>> . Acesso em: 10 abr. 2018.

_____. **Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018**. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp); altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm>. Acesso em: 06 jul. 2018.

CAMBI, Eduardo. Neoconstitucionalismo e Neoprocessualismo. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal da Bahia** (Homenagem ao Professor Luiz de Pinho Pedreira). n. 17, p. 93-133, jul./dez., 2008.

DIAS, Camila Nunes; MANSO, Bruno Paes. **A guerra: a ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil**. São Paulo: Todavia, 2018.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

Dossiê Superinteressante. Facções: um raio-x dos grupos que transformaram o crime em uma indústria no Brasil. **Revista Superinteressante**. Edição 374-A - maio 2017.

FABRETTI, Humberto Barrionuevo. **Segurança pública: fundamentos jurídicos para uma abordagem constitucional**. São Paulo: Atlas, 2014.

Paniagua Vázquez, A., & Camargo-González, I. (2017). La implementación de las políticas públicas para la prevención de la violencia em el municipio de Ciudad Juárez, Chihuahua: el involucramiento de la sociedad civil a través de los liderazgos comunitarios. **Acta Universitaria**, 27(4), 92-108. doi: 10.15174/au.2017.

SANTOS, Thandara (Org.); ROSA, Marlene Inês da. et al (Coord.). INFOPEN. **Levantamento nacional de informações penitenciárias: Atualização – Junho de 2016**. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional, 2017.

SANTOS JÚNIOR, Rosivaldo Toscano dos. **A Guerra ao Crime e os Crimes da Guerra: direitos humanos e sistema de justiça criminal na periferia**. 2. ed. Florianópolis: Empório do Direito, 2017 (versão Kindle. 3557-3559).

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SILVA JÚNIOR, Walter Nunes da. **Curso de direito processual penal: teoria (constitucional) do processo penal**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

A QUESTÃO URBANA E A SEGURANÇA PÚBLICA: POSSIBILIDADES DO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL NO ÂMBITO DOS ÓRGÃOS MUNICIPAIS

*THE URBAN QUESTION AND PUBLIC SECURITY: EXTERNAL CONTROL OF POLICE ACTIVITY
POSSIBILITIES IN THE FRAMEWORK OF MUNICIPAL AGENCIES*

Claudio Alberto Gabriel Guimarães¹

Davi Uruçu Rego²

Themis Maria Pacheco de Carvalho³

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Aspectos gerais do controle externo da atividade policial. Possibilidades e limites. 3. Das interrelações entre desorganização social, desorganização urbana e criminalidade e seus impactos na segurança pública. 4. Políticas de Segurança Pública e o controle externo da atividade policial no âmbito dos órgãos municipais. 5. Conclusões.

RESUMO: O objetivo do presente artigo, fundamentado na perspectiva teórica da Escola de Chicago, é analisar as interrelações entre desorganização social, desorganização urbana e criminalidade, como forma de comprovar os impactos de tais fenômenos na segurança pública e, a partir dessa construção teórica, investigar as possibilidades de implementação do controle externo da atividade policial no âmbito dos órgãos públicos municipais que detêm parcela do poder de polícia.

PALAVRAS-CHAVE: Controle externo da atividade policial. Escola de Chicago. Desorganização urbana. Criminalidade. Segurança pública.

ABSTRACT: *The objective of this article, based on the theoretical perspective of the Chicago School, is to analyze the interrelationships between social disorganization, urban disorganization and crime, as a way of prove the impacts of such phenomena on public safety and, from this theoretical construction, investigating the possibilities of implementation of the external control of the police activity in the framework of the municipal public organs that holds part of the police power.*

KEYWORDS: *External control of police activity. Chicago School. Urban disorganization. Crime. Public security.*

1 Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Maranhão. Especialista em Direito, Estado e Sociedade pela Universidade Federal de Santa Catarina. Especialista em Docência Superior pela Universidade CEUMA – UNICEUMA. Mestre em Direito Público pela Universidade Federal de Pernambuco. Doutor em Direito Público pela Universidade Federal de Pernambuco, com área de concentração em Direito Penal. Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina, com área de concentração em Criminologia. Pós-Doutorando pela Universidade de Lisboa com área de estudos em Teoria da Pena. Professor Pesquisador do CNPq e UNICEUMA. Coordenador do Núcleo de Pesquisas em Violência e Cidadania – NEVIC da Universidade CEUMA. Professor Adjunto da Universidade Federal do Maranhão dos cursos de graduação e do Programa de Mestrado em Direito e Instituições do Sistema de Justiça. calguimaraes@yahoo.com.br

2 Assessor de Procurador de Justiça no Ministério Público do Estado do Maranhão. Bacharel em Direito pela Universidade CEUMA. davi@mpma.br

3 Procuradora de Justiça do Ministério Público do Estado do Maranhão. Especialista em Ciências Criminais pela Universidade Federal de Santa Catarina. Mestre em Problemas atuais do Direito Penal e Criminologia pela Universidade Pablo Olavide, Sevilla-ES. themis@mpma.mp.br

1. INTRODUÇÃO

As atribuições do Ministério Público brasileiro trazem consigo, de forma mesmo imanente e permanente, uma característica ao longo de todos esses anos posteriores à promulgação da Constituição republicana de 1988, qual seja sempre estiveram sob permanente escrutínio das mais variadas vertentes que compõem a estrutura social, econômica e política do país, tendo, no mais das vezes, também, provocado as mais diversas reações⁴.

Nos dias atuais, em que parece haver o início da subversão daquilo que apontado há muito pelas vertentes criminológicas críticas, ou seja, de que o Direito Penal seria seletivo, simbólico e estigmatizante⁵, só alcançando as camadas mais vulneráveis da população, tal vigilância e, conseqüentemente, as críticas daqueles que, desagradados por esses novos tempos, têm se intensificado⁶.

Como consequência do que acima exposto, necessário que o debate institucional sobre as atribuições legalmente determinadas ao Ministério Público brasileiro leve a um constante processo de discussão, de avaliação e, conseqüentemente, de atualização e aprimoramento destas, para que o órgão ao qual é incumbida a nobre missão de defensor do Estado Democrático de Direito⁷ possa, ainda que contra a vontade de alguns, mas em atendimento aos anseios da maioria, continuar exercendo tais atribuições de forma cada vez mais próxima daquilo que a sociedade espera do mesmo.

Logo, a partir de tal entendimento e para os fins do presente trabalho, defendemos a ideia de que deva ser estimulado um amplo debate sobre a questão dos limites que o termo controle externo da atividade policial conleva, mais precisamente a partir do que disposto nos artigos 1º e 2º, inciso III, da Resolução n. 20, de 28 de maio de 2007, de lavra do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, especificamente no que diz respeito à parte final do referido artigo 1º, a saber, a instigante questão da relação existente entre os órgãos que detêm parcela do poder de polícia e da segurança pública, assim como do que disposto no inciso III do artigo 2º, referente à prevenção da criminalidade.

A razão de tal posicionamento tem origem naquilo que defendido há muito pelos sociólogos da prestigiosa Universidade de Chicago, desde o início do século XX, quando afirmaram, de forma contundente e definitiva – conforme comprovado historicamente –, serem intrínsecas as ligações entre a desorganização social, a desorganização urbana e a criminalidade.

Assim sendo, com base em tal pressuposto, necessário que se investigue as correlações entre a parcela do poder de polícia desempenhado pelos órgãos municipais, a exemplo da Blitz Urbana, da Vigilância Sanitária, da Secretaria Municipal de Trânsito e Transporte, da Guarda Municipal, entre outros, e os impactos destas atribuições no âmbito da segurança pública, como forma de averiguar a possibilidade de cabimento do controle externo da atividade policial desempenhado pelo Ministério Público sobre tais órgãos.

Para alcance de tal desiderato entendemos que o caminho mais apropriado para desenvolver um argumento plausível se inicia pela exposição daquilo que a doutrina entende se amoldar ao que

4 Exemplo paradigmático foi a tentativa de emenda à Constituição Federal proposta na PEC nº 37/2006, que pretendia suprimir os poderes investigatórios do Ministério Público.

5 Em relação a temática desenvolvida pela Criminologia Crítica, cf., por todos, Baratta (2002). Em relação à desigual aplicação da pena, cf. Guimarães (2007).

6 A exemplo dos constantes ataques à Operação Lava Jato.

7 Sobre o assunto, em profundidade, cf. Guimarães (2010).

estatuído legalmente como controle externo da atividade policial, suas possibilidades e limites, o que foi feito no primeiro tópico.

Em seguida, no segundo tópico, trouxemos à colação uma síntese do que defendido pelos sociólogos de Chicago naquilo que diz respeito às interrelações entre desorganização social, desorganização urbana e criminalidade e os seus impactos na segurança pública.

Por fim, a partir do que construído nos tópicos anteriores, necessário se fez enfrentar a questão do papel que pode ser desempenhado pelos órgãos municipais no âmbito da segurança pública e, a partir do que aí teoricamente construído, discutir se cabível ou não o exercício pelo Ministério Público do controle externo da atividade policial realizada por tais órgãos.

2. ASPECTOS GERAIS DO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL. POSSIBILIDADES E LIMITES

É indubitável que um dos elementos fundamentais no processo constituinte era o fortalecimento da democracia e a tentativa de criar mecanismos que impedissem o retorno ao regime autoritário, sendo, pois, necessário adotar um sistema de controle institucional destinado a preservar os direitos e garantias individuais, seriamente abalados pela manipulação política das forças de segurança⁸.

Era nítida, portanto, a ausência de um mecanismo que propiciasse ao cidadão meios de controle, de influência ou de acesso à administração para questionar a atuação dos agentes públicos e a prestação dos serviços estatais.

Com esse desiderato, e sob a influência de práticas realizadas em outros países, às vésperas da constituinte, muito se falou acerca da criação de um órgão novo para exercer as funções de *ombudsman* no país⁹.

Contudo, a proposta de criação de um órgão de investigação destinado a receber as reclamações contra as autoridades e os serviços públicos não foi bem recebida, e os constituintes de 1988 optaram por conferir ao Ministério Público maiores garantias e autonomias, ampliando seu campo de atuação e fiscalização, em detrimento da possibilidade de criação de uma instituição que realizasse, paralelamente, o controle dos órgãos do Estado¹⁰.

8 Assim, Freire (2009, p. 32 e ss.) e Costa (1998, p. 456 e ss.).

9 Em síntese, ombudsman seria um órgão defensor do povo, destinado a receber e apurar as mais diversas reclamações de interesse popular, contra as autoridades e os serviços públicos. Para maior aprofundamento, cf., Quinzio (1992), cf., também, Mazzilli (2013, p. 143 e ss.).

10 A esse respeito, chegaram a tramitar no Congresso Nacional as seguintes propostas legislativas, v.g.: Projeto de Lei do Senado nº 266/1984 – que buscava criar o Ouvidor-Geral – e o Decreto nº 93.747, 23 de dezembro de 1986, destinado a criar uma Comissão de Defesa dos Direitos do Cidadão. Acerca de demais aspectos históricos, cf. Freitas (2013) e Mazzilli (1987 e 2013).

Com os olhares voltados para o retrovisor da história, o controle externo da atividade policial foi recepcionado pelo art. 129, VII, da Constituição de 1988¹¹, não se olvidando que houve – e, ainda, há!¹² – intensa resistência dos órgãos controlados¹³.

Nascida esta função institucional – por óbvio, um inegável avanço em relação às ordens constitucionais anteriores¹⁴ –, é necessário ter em conta que os desafios hodiernos, enfrentados pelo Ministério Público, vão além de seu reconhecimento como instituição vocacionada para tal finalidade; mas contemplam, isto sim, a necessidade de se exercer a referenciada função sob a perspectiva fluída da expressão “controle externo da atividade policial”.

Dessa feita, por designação do constituinte originário, coube ao regramento infraconstitucional reger a matéria e, igualmente, fornecer parâmetros para que a atuação do Ministério Público seja encetada.

Nesse esforço, o art. 9º da Lei Complementar nº 75, 20 de maio de 1993¹⁵ – cuja aplicação subsidiária desta, em âmbito estadual, é determinada pela Lei nº 8.625, 12 de fevereiro de 1993¹⁶ – passou ao largo da extensão do significado da expressão “controle externo da atividade policial”¹⁷.

Coube, portanto, ao CNMP, através da Resolução nº 20/2007, regulamentar o controle externo da atividade policial; assim como, através da Recomendação nº 15/2010, recomendar aos membros do Ministério Público que realizem o controle externo nos termos das disposições constitucionais e da orientação regulamentar supracitada.

Assim sendo, em conformidade com o que disposto no art. 1º da Resolução nº 20/2007¹⁸, estão sujeitos ao controle externo do Ministério Público: a) os organismos policiais relacionados no art. 144 da Constituição Federal; b) as polícias legislativas; e c) qualquer outro órgão ou instituição, civil ou militar, ao qual seja atribuída parcela de poder de polícia, relacionada com a segurança pública e perseguição criminal.

11 Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: (...) VII – exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior.

12 Nesse aspecto, a Recomendação nº 15, de 7 de abril de 2010, do CNMP, é enfática ao destacar “não caber aos órgãos policiais controlados estabelecer restrições ao exercício do controle externo de suas atividades, levado a efeito pelo Ministério Público, nem opor embaraços de qualquer natureza ao cumprimento de requisições que lhes sejam dirigidas pelo Ministério Público, no exercício de suas atribuições institucionais”. Contudo, são recorrentes inciativas em sentido contrário, v.g., as Resoluções nº 1 e 2/2010 do Conselho Superior de Polícia do Departamento de Polícia Federal e a Resolução Conjunta nº 1/2015 desse órgão e do chamado Conselho Nacional dos Chefes de Polícia Civil, destinadas a regulamentar a atuação do Ministério Público no exercício de sua atribuição constitucional de controle externo da atividade policial. Maiores informações acerca destas resoluções podem ser encontradas na Nota Técnica nº 7, de 26 de janeiro de 2016, do Conselho Nacional do Ministério Público.

13 Sobre a origem da disposição constitucional referente ao controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, cf. Guimarães (2009, p. 74-75).

14 Não se olvida que, por intermédio dos art. 5º e 16 do Código de Processo Penal (Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941), era possível o exercício do controle do trabalho policial pelo Ministério Público, podendo requisitar novas diligências que se mostrassem imprescindíveis ao seu convencimento sobre a natureza do fato em apuração, sendo certo que, embora efetivo exercício de controle, é apenas uma parcela do controle externo da atividade policial exercida de forma difusa. Acerca das modalidades de controle externo da atividade policial, cf. Freitas (2013).

15 O art. 9º, II, da Lei Complementar 75/93, assevera que o controle externo da atividade policial será exercido por meio de medidas judiciais e extrajudiciais, podendo o membro do Ministério Público ter acesso a quaisquer documentos relativos à atividade-fim policial, não obstante a Constituição Federal não tenha mencionado este limite, consoante o disposto no art. 129, VI, da Constituição Federal. A incongruência entre os textos legislativos deu origem ao debate acerca da incidência do controle externo da atividade policial sobre a atividade-fim ou sobre a atividade-meio, conforme pode ser observado em Freitas (2013).

16 Art. 80. “Aplicam-se aos Ministérios Públicos dos Estados, subsidiariamente, as normas da Lei Orgânica do Ministério Público da União”.

17 Nas palavras de Lopes Júnior (2003, p. 151), “o art. 9º da LC 75/93 nada mais fez do que dispor acerca do acesso a estabelecimentos e documentos, possibilitando que o promotor fiscalize a legalidade da atuação policial e exerça um limitado controle formal do inquérito”.

18 Assim dispõe o art. 1º da Resolução nº 20/2007, litteris: Art. 1º Estão sujeitos ao controle externo do Ministério Público, na forma do art. 129, inciso VII, da Constituição Federal, da legislação em vigor e da presente Resolução, os organismos policiais relacionados no art. 144 da Constituição Federal, bem como as polícias legislativas ou qualquer outro órgão ou instituição, civil ou militar, à qual seja atribuída parcela de poder de polícia, relacionada com a segurança pública e perseguição criminal.

Nesse particular, consoante se observa, “o critério para o controle é o exercício do poder de polícia, pois neste, de per se, germina o risco de afronta aos direitos fundamentais e às liberdades individuais” (ASSIS, 2013, p. 13).

E, sob esse aspecto, concentra-se nosso esforço para debater, avaliar e atualizar a compreensão acerca do exercício ministerial do controle externo da atividade policial, vez que este se encontra, historicamente, associado à atividade policial propriamente dita e à obtenção de lastro probatório destinado à ação penal pública¹⁹.

Assim, evidencia-se que tanto a polícia judiciária quanto a polícia administrativa são subdivisões de polícia de segurança, que, por sua vez, pertencem ao ramo mais amplo do poder de polícia do Estado (*police power*)²⁰.

Eis o ponto essencial para o debate: o exercício do poder de polícia por órgãos municipais que atuam, diuturnamente, na área de segurança pública – seja pelos recursos utilizados ou mesmo pela proximidade com direitos sensíveis dos cidadãos – tem sido campo fértil para o exercício do controle externo da atividade policial.

Sob esse prisma, é nossa compreensão que o controle externo da atividade policial deve contemplar o exercício do poder de polícia do Estado²¹ sempre que entre este e a segurança pública houver correlação, a fim de que este mecanismo de controle afaste o arbítrio; pois, é consabido – e a experiência demonstra – “que o homem dotado de poder está sempre disposto a abusá-lo e que isso ocorre até encontrar limites” (MONTESQUIEU, 1845, p. 187-188).

Entretanto, entendemos que o controle externo não deve se limitar a tal concepção. Firme nesse sentir, busca-se assegurar o direito social à segurança pública, dentro de um modelo de Estado que tende, cada vez mais, a ser social, dando prevalência aos interesses coletivos antes que aos individuais²².

Dito isso, não perde relevo a concepção de que o controle externo da atividade policial é instrumento de freio e contrapeso ao emprego da força estatal, mas não só isso, vez que deve ser inserindo, também, como garantia constitucional que visa igualmente a assegurar a eficácia do exercício do poder de polícia pelo órgãos estatais que desenvolvem atividades afetas à segurança pública; e, por via de consequência, capaz de efetivar os direitos que tal atividade objetiva.

3. DAS INTERRELAÇÕES ENTRE DESORGANIZAÇÃO SOCIAL, DESORGANIZAÇÃO URBANA E CRIMINALIDADE E SEUS IMPACTOS NA SEGURANÇA PÚBLICA

O aporte teórico da sociologia produzida pelos pesquisadores de Chicago teve uma grande receptividade no Brasil, haja vista que inúmeros são os trabalhos que discutem os fundamentos da

19 A possibilidade de controle externo da atividade policial por parte do Ministério Público deve ser encarada precipuamente como voltada ao controle das atividades de polícia judiciária, porque direcionadas primordialmente a subsidiar o Ministério Público para o exercício da ação penal pública. Um trabalho policial dedicado, detalhado e bem conduzido representa a garantia de eficaz apuração dos ilícitos penais e da elucidação, tanto quanto as circunstâncias permitam, da respectiva autoria (DECOMAIN, 2011, p. 354).

20 Para maior aprofundamento no tema, cf. Freyesleben (1993, p. 26 e ss.).

21 Ressalta-se que, em sede de polícia administrativa, a correlação entre poder de polícia e segurança pública pode exsurgir, inclusive, daquilo que a doutrina administrativista nacional denomina de ciclos de polícia ou ciclos do poder de polícia. Dessa forma, considerando-se que o poder de polícia é parcialmente delegável, este pode ser dividido em quatro ciclos: 1º) ordem de polícia; 2º) consentimento de polícia; 3) fiscalização de polícia; e 4º) sanção de polícia; sendo que somente os 2º e 3º ciclos seriam delegáveis, pois estariam ligados ao poder de gestão do Estado, enquanto que os 1º e 4º ciclos seriam indelegáveis por retratarem atividade de império, típicas das pessoas jurídicas de direito público (CARVALHO, 2018, p. 135-136).

22 Assim, Krell (2012, p. 19 e ss.).

Escola de Chicago, quer seja na área da sociologia, quer sejam em outras áreas como antropologia, arquitetura, psicologia e, mais recentemente, geografia.

Os enfoques são os mais variados possíveis, abordando com mais frequência a questão dos métodos de pesquisa desenvolvidos, analisando trabalhos específicos, muitas vezes até conectando desorganização social, urbana e criminalidade²³ sem, contudo, desenvolver uma visão mais jurídica sobre o assunto, sem aprofundar – ou até mesmo conectar –, especificamente, com política criminal, com políticas de segurança pública²⁴.

Por essa razão, vez que o objetivo do presente tópico é investigar as devidas aproximações que levem ao entendimento da necessidade de desenvolvimento de políticas públicas de segurança para o combate da desorganização social e urbana como forma de enfrentamento da criminalidade, mais do que em autores, ou seja, nos conhecidos sociólogos da Escola de Chicago, tencionamos fazer uma exposição das ideias destes, inclusive de forma diacrônica²⁵, para que melhor possamos dar uma linearidade teórica que se amolde aos fins aqui pretendidos²⁶.

Assim sendo, com o recorte temático bem delineado, problematização e hipótese postas de maneira clara, optamos por descrever de forma detalhada o desenvolvimento das ideias ali produzidas, mormente as que defendem ser íntimas as relações entre desorganização social e urbana e entre estas e o cometimento de delitos²⁷ com o claro propósito de conectá-las, face a sua profunda atualidade, com políticas criminais que possam informar políticas públicas de segurança e, assim, defender a possibilidade de controle externo da atividade policial em tal contexto.

Para alcance do citado desiderato, absolutamente necessário se faz que inicialmente seja abordada a questão do intenso pragmatismo que permeia tudo o que produzido pela sociologia desenvolvida pelos professores de Chicago.

Como muitos dos primeiros sociólogos americanos, estes professores eram pastores protestantes profundamente comprometidos com reformas sociais, cujo interesse seria produzir saberes voltados para o equacionamento dos problemas sociais que afligiam as grandes cidades americanas. Assim sendo, à época, no Departamento de Sociologia da Universidade de Chicago, todos comungavam da posição de que algo precisava ser feito para enfrentar os graves problemas que afligiam a sociedade estadunidense, mormente aqueles ligados à pobreza²⁸.

Desse modo, em razão de adoção da filosofia pragmática,²⁹ os estudos em Chicago acabam por voltar-se para a temática urbana e para o trabalho de campo. Nesse sentido, a Escola de Chicago

23 Um trabalho acadêmico brasileiro que fez a devida conexão entre os ensinamentos da Escola de Chicago e o desenvolvimento de políticas públicas de prevenção ao crime foi desenvolvido por Tangerino (2007).

24 Cf. Massena (1986), Adorno (1990), Misse (1995), Joas (1999), Beato Filho e Reis (2000), Siqueira (2001), Sogame (2001), Felix (2002), Freitas (2002), Teodósio (2003), Cerqueira e Lobão (2004), Ferreira e Penna (2005), Diniz (2005), Braga e Gastaldo (2009), Carvalho et al (2010), Batella e Diniz (2010), Evangelista (2012), Andrade et al (2013), Melhem (2013), Cabral de Lira (2014), Lira (2014), Delgado (2014), Casteletto (2014), Melo e Matias (2015), Ramos (2015), Faria et al (2015), Lira (2015), Santos (2016), Valentin e Pinezi (s/d).

25 Sobre o desenvolvimento da Escola de Chicago, cronologicamente, cf. Becker (1996).

26 Alguns textos introdutórios ao pensamento produzido na Escola de Chicago podem ser encontrados em Newburn (2009).

27 Desde já, e com o intuito de evitar críticas desnecessárias, parte-se do entendimento de que nenhum fator isolado pode explicar por que alguns indivíduos se comportam com violência em relação a outras pessoas, cometendo crimes, assim como pode explicar as razões pelas quais a criminalidade é mais acentuada em algumas comunidades e não em outras. Filiamo-nos ao entendimento que percebe o fenômeno criminal como uma combinação de fatores que podem indicar a emergência de condutas delituosas em diferentes níveis, locais e tipologias. Sobre o tema, em maior profundidade, cf. Guimarães (2018).

28 Importante pontuar a advertência elaborada por Joas (1999), para quem um dos grandes equívocos a respeito da Escola de Chicago foi concebê-la como unicamente interessada em promover reformas sociais e acreditar que sua natureza específica consistia num reformismo social protestante secularizado. Chama a atenção para o fato de que mesmo nos textos recentes de autores de “primeira linha”, como Tenbruck, Vidich e Lyman essa interpretação equivocada pode ser encontrada.

29 Sobre a Filosofia Pragmática, em profundidade, Dewey (2018). Cf. também Nascimento (2010).

se distancia da até então em voga sociologia especulativa, inaugurando o que viria a ser conhecida como uma sociologia da ação, de viés humanista, fortemente impregnada de valores religiosos e comprometida com a transformação social³⁰.

Em tal contexto, várias foram as inovações produzidas, sendo tributárias, em maior ou menor medida, do desenvolvimento teórico denominado de interacionismo simbólico³¹, ou seja, a partir da perspectiva do que proposto pelo interacionismo simbólico, enquanto referencial ou base teórica, novas metodologias de pesquisa passaram a ser desenvolvidas, ocorrendo uma verdadeira revolução na estrutura método³².

Em um esforço sintético, para os interacionistas, todo e qualquer método a ser desenvolvido deveria partir do ponto de vista dos agentes sociais, elucidando as significações que estes próprios põem em prática para construir seu mundo social³³. Nas palavras de Coulon (1995, p. 33 e ss), “É preciso preservar a integridade do mundo social para poder estudá-lo, e levar em conta o ponto de vista dos agentes sociais, pois é através do sentido que atribuem a objetos, indivíduos e símbolos que os rodeiam, que eles fabricam seu mundo social”.

Por essa via de entendimento, e este o ponto que mais interessa para avanço nas pesquisas comportamentais e, portanto, criminológicas, afirmam os interacionistas que é a partir das interpretações do mundo que os rodeia, dos significados que provém das relações interativas dos agentes sociais – relações de vizinhança e de trabalho com o meio físico, ambiental, urbano, etc. – que os agentes determinam as suas condutas.

Logo, ao defenderem essa perspectiva teórica, acabaram por enfrentar o difícil tema da responsabilização individual do homem pelos seus atos, que remonta ao histórico embate teórico entre as Escolas Clássica e Positiva do Direito Penal³⁴, o velho dilema entre o voluntarismo e o determinismo das condutas, ou seja, refutaram o caráter determinista e involuntário da conduta humana, como queria Lombroso, e afirmaram que o homem tem liberdade de escolha para adoção de comportamentos³⁵.

Portanto, da junção de ideias oriundas da filosofia pragmática, enquanto filosofia da ação, com as ideias produzidas no âmbito do interacionismo simbólico, restou que os sociólogos de Chicago,

30 Sobre o assunto, por todos, Coulon (1995, p. 42) para quem: “Ao agir, o indivíduo persegue uma meta, tem sentimentos e emoções. É por isso que o ensino da psicologia seria necessário à filosofia. Por outro lado, segundo os filósofos de Chicago, tanto uma como a outra deviam ter uma influência sobre a realidade: a filosofia seria a referência teórica que permitiria a solução de problemas sociais, educativos, econômicos, políticos ou morais que se colocam a toda a sociedade. Mas a fé deles na melhoria das condições de vida em Chicago não era evangélica, mesmo que alguns fossem religiosos. Consideravam que a solução desses problemas passava pela utilização de métodos científicos de pensamento que deveriam ser aplicados à educação e à ciência. Isso porque, segundo o pragmatismo, o filósofo está envolvido com a vida de sua cidade, interessa-se por seu ambiente, pela ação social que tenha por fim a transformação social. (...) Os líderes da Escola de Chicago do início do século XX fizeram do pragmatismo a filosofia social da Democracia”.

31 Para aprofundamento na temática, cf. seu principal teórico, Mead (1934).

32 Sobre as influências produzidas pelo Pragmatismo sobre o Interacionismo Simbólico, cf. Felgueiras (2016).

33 Em famoso artigo, Abbott (1997, p. 123, tradução livre) entendia que: “Os escritores de Chicago acreditavam na estrutura social como um conjunto de estabilidades temporárias em um processo de fluxo e determinação recíproca. O mundo social era composto de atores que determinavam mutuamente uns aos outros de maneiras às vezes deliberadas e por vezes bastante imprevistas. Mas a pedra angular da visão de Chicago era a localização, localização no tempo e espaço social, canalizando, assim, o jogo de determinação recíproca. Todos os fatos sociais foram localizados em determinados lugares físicos e, nomeadamente, estruturas sociais. Eles também foram localizados dentro da lógica temporal de um ou mais processos de sucessão, assimilação, conflito e assim por diante. Isto significava que a visão de Chicago era de uma estrutura social embutida no tempo, uma estrutura em processo”.

34 Sobre tal dilema, cf. Guimarães (2013).

35 Segundo Felgueiras (2016, p. 95): “Conforme referimos, a abordagem interacionista critica a abordagem determinista, defendendo uma perspectiva construtivista, o que significa que o ser humano constrói o seu comportamento, a partir de um processo de interpretação, escolhe a conduta a adotar. Assim sendo, o ser humano não reage mecanicamente aos estímulos exteriores, existindo um processo elaborado de interpretação, que poderá ou não refletir anteriores acontecimentos ou experiência do indivíduo. A conduta humana, no fundo, é uma construção imprevisível que resulta do pensamento do ser humano e/ou interação com os outros. Em certa medida, o Homem enquanto ser criador tem a capacidade de influenciar o traçado de seu próprio destino”.

por via óbvia, privilegiaram o trabalho da pesquisa de campo, como forma de melhor conhecer a cidade e seus moradores e, por este caminho metodológico, e de apresentar soluções para resolução dos problemas ali localizados.

Importante que se frise, pois, que embora tenha se caracterizado por fazer uma sociologia baseada tanto em pesquisas quantitativas como qualitativas, foi em razão da originalidade no âmbito das pesquisas qualitativas que a sociologia de Chicago se celebrou; o *modus operandi* da pesquisa empírica, e do efetivo trabalho concreto de campo, conferiram-lhe reputação, influenciando, pois, a sociologia mundial.

Logo, em respeito à base teórica interacionista adotada, o que interessava pesquisar era o ponto de vista subjetivo do agente em seu ambiente natural, a cidade, considerada como o laboratório de pesquisas por excelência em sociologia³⁶, o que acabou por fazer de Chicago a cidade mais pesquisada do mundo no início do século XX.

Portanto, sem desconsiderar o método estatístico, base das pesquisas quantitativas, a sociologia de Chicago, de forma geral, orientava-se no sentido de que somente números e estudos estatísticos do comportamento das populações não poderiam fornecer base para uma análise aprofundada do fenômeno estudado, quando não acompanhados da história de vida dos indivíduos³⁷. Entendiam ser necessário, nas pesquisas, assumir o papel do agente, analisar o mundo do ponto de vista deste, abrindo mão da objetividade representada pela observação distanciada, exterior.

Em razão de tal ponto de vista, as pesquisas se voltaram para cartas pessoais, histórico de vida, entrevista, observação, relatórios de assistentes sociais, autos forenses, enfim, tudo que pudesse colaborar para o entendimento do fenômeno estudado sob a perspectiva dos indivíduos³⁸, o que levou, em última instância, ao que ficou conhecido como observação participativa, na qual o investigador ficava completamente imerso em seu campo de estudos, assumindo um papel de tempo integral na comunidade estudada³⁹.

Em síntese, profunda é a divergência teórica acerca do método, metodologia e validade de seus resultados produzidos pelos sociólogos da Escola de Chicago nos seus primórdios. Entendemos, entretanto, que a multiplicidade metodológica empírica lá desenvolvida originalmente representou um grande avanço no campo investigativo acadêmico, com uma profunda contribuição para as pesquisas etnográficas – no sentido de descrever e, assim, revelar as normas de comportamento, os costumes, crenças e tradições de uma sociedade –, cujo maior contributo foi ultrapassar as fronteiras de uma sociologia especulativa, até então em voga.

Através do desenvolvimento das ideias até agora expostas, portanto, foi possível aos sociólogos de Chicago aprofundarem os estudos acerca da conduta humana, mormente a criminosa⁴⁰, vez que

36 Cf. Park e Mckenzie (1984).

37 Cf. Thomas e Znaniecki (1927).

38 Sutherland (1963) aprofunda tal metodologia, ultrapassando os limites do sujeito empírico para alcançar a perspectiva do sujeito analítico, ou seja, ao estudar os ladrões profissionais, além dos relatos de suas histórias de vida, utilizou a interpretação que os mesmos faziam destas.

39 Sobre as diversas posições dos principais sociólogos de Chicago em relação à questão metodológica, em detalhes, Coulon (1995, p. 58), para quem “Escolher um método é escolher uma teoria. Como nenhuma metodologia se justifica por si mesma, para compreender essa escolha e o seu uso, é preciso aproximá-la da teoria com a qual é compatível e até mesmo que ela por vezes representa”.

40 Algumas críticas foram feitas aos estudos realizados pelos sociólogos de Chicago, no que pertine à explicação da conduta criminosa, alegando que tais estudos somente alcançavam determinados tipos de crimes, não explicando, por exemplo, a criminalidade de colarinho branco. Críticas, no nosso entendimento, insustentáveis, haja vista que em nenhum trabalho da Escola de Chicago existe qualquer menção a explicar a totalidade de motivos que levam uma pessoa a cometer delitos, sendo seus sociólogos bem claros em delimitar o objeto de seus estudos à criminalidade ligada a questões de desorganização social e urbana, assim como, apresentando sugestões de combate a mesma, somente em tal seara. Para acesso a tais críticas, de forma direta ou indireta, cf. autores ligados à Criminologia Crítica, como Alessandro Baratta, Vera Regina Pereira de Andrade, Nilo Batista, Vera Malaguti Batista, Eugenio Raúl Zaffaroni, Dario Melossi, Massimo Pavarini, Juarez Cirino dos Santos, Rosa del Olmo, Lola Aniyar de Castro, dentre outros.

pelo estudo das cidades, enquanto aglomerações urbanas ‘organizadas’, foi possível a identificação de áreas com maior propensão para a prática de determinados tipos de delitos⁴¹.

Em tal perspectiva é importante que se aprofunde o conceito de ecologia⁴² humana, por se tratar de um conceito imprescindível para o entendimento das ligações entre crime e cidade. Pois bem, por ecologia humana deve-se entender o estudo dos seres vivos como membros de uma complexa rede de organismos conexos, que interagem entre si. Como derivações de tal conceito, inicialmente foram elaborados outros dois conceitos: o da dominância, que seria a competição pelas áreas da cidade de maior valor, e o da sucessão, que seria uma modificação cíclica nas áreas de povoamento em razão do valor dos imóveis lá localizados⁴³.

Posteriormente, ainda no âmbito da ecologia humana, foi introduzido o conceito da competição que ampliou o conceito de dominância, ou seja, através da competição será definida a ocupação dos melhores locais da cidade, assim como a posição do indivíduo na comunidade, ou seja, é o processo pelo qual a organização distributiva e ecológica da cidade é criada⁴⁴.

Vários foram os trabalhos desenvolvidos a partir de tal arcabouço teórico, surgindo então a divisão da cidade em círculos concêntricos⁴⁵, ou seja, faz-se a divisão espacial da cidade para que melhor possa se estudar os fenômenos sociais em cada um desses campos delimitados.

Dessa feita, estabelecidos os espaços da cidade através dos fenômenos da competição, sucessão e dominância, observaram os pesquisadores que em determinados locais, com características bem delineadas, havia uma nítida propensão para o cometimento de delitos. Ademais, foi detectado que nesses locais se encontrava o tecido social mais desgastado, com uma profunda desorganização social⁴⁶ e controle social praticamente inexistente.

Importante frisar que a desorganização social, nos estudos realizados pelos sociólogos de Chicago, configura-se como um fator preponderante para o cometimento de delitos⁴⁷. Tal desorganização social tem origem na desagregação da família, que tem impacto direto na desagregação comunitária. Assim sendo, sem que a família e a comunidade possam exercer um

41 Hodiernamente, tal perspectiva é amplamente utilizada, existindo até mesmo um software denominado *RTM – Risk Terrain Model*, que se propõe a fazer análise de risco de cometimento de delitos baseado em dados levantados em determinados locais. Mais detalhes em Caplan (2016).

42 Para melhor entendimento do conceito, necessário partir de uma forma mais ampla de significação, ou seja, Ecologia é um ramo da Biologia que estuda as relações entre os seres vivos e o meio ambiente onde vivem, bem como a influência que cada um exerce sobre o outro. A palavra “Ökologie” deriva da junção dos termos gregos “oikos”, que significa “casa” e “logos”, que significa “estudo”. Foi criada pelo cientista alemão Ernst Haeckel para designar a ciência que estuda as relações entre seres vivos e meio ambiente. A princípio um termo científico de uso restrito caiu na linguagem comum nos anos 1960, com os movimentos de caráter ambientalista. Os principais ramos de estudo e pesquisa em que se divide a Ecologia são: Autoecologia, Demoecologia (Dinâmica das Populações), Sinecologia (Ecologia Comunitária), Agroecologia, Ecofisiologia (Ecologia Ambiental) e Macroecologia. Para maior aprofundamento, Carvalho (2007, p. 136) para quem “O conceito de Ecologia Humana designa o estudo científico das relações entre os homens e o meio ambiente, incluindo as condições naturais, as interações e os aspectos econômicos, psicológicos, sociais e culturais”.

43 Sobre o assunto, em profundidade, Park (1967).

44 Mais detalhes em Park e Burgess (1921).

45 Cf. Burgess (1970).

46 Sobre o assunto, em profundidade, cf. Thomas e Znaniecki (1927).

47 Um aprofundado estudo crítico sobre o conceito de desorganização social formulado pela sociologia de Chicago – de leitura imprescindível – pode ser encontrado em Bursik Jr. (1988, p. 99 tradução livre), para quem: “Áreas caracterizadas pela privação econômica tendem a ter altas taxas de rotatividade da população (que são abandonadas logo que seja economicamente viável) e heterogeneidade da população (as rápidas mudanças na composição tornam muito difícil para as comunidades resistir contra o influxo de novos grupos)”. Estes dois processos, por sua vez, são entendidos como fatores que aumentam a probabilidade de desorganização social, um conceito que é muito semelhante ao de Park e Burgess, que entendem o controle social como a capacidade de um grupo de proceder à auto regulação. Em sua formulação mais pura, a desorganização social refere-se à incapacidade das comunidades locais para realizar os valores comuns de seus residentes ou resolver problemas comumente experimentados. Assim sendo, a rotatividade e heterogeneidade da população aumentam a probabilidade de desorganização social pelas seguintes razões: 1. As instituições relacionadas ao controle interno não se estabelecem vez que muitos moradores são desinteressados em comunidades que esperam sair na primeira oportunidade; 2. O desenvolvimento das relações primárias que resultam em estruturas informais de controle social é menos provável quando as redes locais estão em um estado contínuo de fluxo; 3. A Heterogeneidade impede a comunicação e, portanto, a busca para resolver problemas comuns e alcançar objetivos comuns.

fundamental papel no controle social, de base ética e moral, sem que possam impor, deste modo, aos seus membros um conjunto de regras comum, tem-se, conseqüentemente, um impacto considerável nos índices de criminalidade.

Em síntese, com o desenvolvimento urbano das cidades, as camadas mais pobres⁴⁸ da população foram sendo empurradas para a periferia, onde a urbanização era – e continua sendo – precária, configurando-se como áreas deterioradas, com infraestrutura absolutamente precária, tendo tal deslocamento causado a ruptura de seus laços familiares e comunitários⁴⁹, dificultando o controle social informal, estabelecendo-se, assim, a somatória dessas características como um profícuo caldo de cultura para o cometimento de crimes, mormente contra a pessoa, o patrimônio e o de tráfico de drogas.

Por fim, em uma última análise, os sociólogos de Chicago perceberam que as condições acima descritas acabavam por atribuir uma péssima condição de vida às pessoas, obrigadas a viver em áreas fétidas, em meio ao lixo e esgotos a céu aberto, cuja convivência, por outro lado, era moldada por relações sociais conflituosas⁵⁰, tributárias do baixo nível social que ali imperava, aliada, ainda, aos baixos salários oferecidos à mão de obra não qualificada daqueles que lá habitavam, criando tal ambiência de desorganização urbana⁵¹, abandono pelo poder público e conseqüente descontrole social, uma verdadeira ode à transmissão da cultura delinquente, denominada de tradição criminal⁵².

Aliado à importância do que até agora exposto, ou seja, a viragem metodológica para pesquisa da conduta humana, assim como a mudança de perspectiva para explicação da prática de atos criminosos, deve ser atribuída à Escola de Chicago o mérito de apresentar outros meios, outras políticas para o combate da criminalidade⁵³.

Nesse ponto, atribuímos ainda maior importância às suas pesquisas e produção científica, vez que ao detectarem/denunciarem as péssimas condições de vida de determinada parcela da população como uma das causas da criminalidade, apontaram como solução não opções repressivas, mas sim políticas públicas de inclusão social, pela via de recuperação urbana das áreas degradadas,

48 Em tal seara, importante a observação feita por Tangerino (2007, p. 129), para quem: “Assim como seriam inadmissíveis relações diretas entre etnia e crime, também assim as relações de pobreza e crime. Entretanto, estar submetido a uma situação de pobreza é um componente ecologicamente relevante, pois serão os mais pobres a se verem obrigados a residir nas piores regiões, onde residem os autores das infrações criminais”. Sobre as relações entre pobreza e criminalidade, com mais detalhes, Ferreira e Penna (2005).

49 A movimentação populacional intensa entre as diversas áreas da cidade, causada pelos fenômenos da dominância, sucessão e competição, rompe o contato e os laços entre os componentes de determinada comunidade e, até mesmo, laços familiares, enfraquecendo sobremaneira a possibilidade do controle comunitário e familiar sobre o indivíduo, tendo como consequência propiciar maiores índices de criminalidade na área invadida. Sobre o tema, em profundidade, Shaw e McKay (1942).

50 Sobre o papel das gangues em tal contexto, cf. Cohen (2009).

51 Uma atualizada pesquisa sobre relações entre crime e desordem urbana pode ser encontrada em Skogam (2016).

52 Em maior profundidade, Dias e Andrade (1997).

53 Sobre a atualidade de tal perspectiva, cf. Evangelista (2012, p. 85), para quem: “Suscitado pela Escola de Chicago, o vínculo entre a organização de uma sociedade no espaço e os acréscimos de violência deve ser administrado pelos poderes públicos, por meio de um Plano Diretor atento a conceitos da Arquitetura contra o Crime, como forma de garantia dos Direitos Humanos. Caso seja ignorada a necessidade de redistribuição dos riscos e ônus urbanos, a segregação social será inevitavelmente enfrentada enquanto uma das causas da formação de poderes paralelos em territórios nos quais pouco se vê a influência do Estado. A demarcação estética e funcional das fronteiras sociais é facilmente percebidas na estrutura da cidade, cujas periferias passam a ser equivocadamente entendidas como berços de infratores legais, em um processo de generalização e ampliação do rótulo de bandido sobre localidades dominadas por organizações criminosas”.

assim como de medidas que combatessem a pobreza, a exclusão social, a falta de educação, enfim, que proporcionassem bem estar a toda a população⁵⁴.

4. POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA E O CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL NO ÂMBITO DOS ÓRGÃOS MUNICIPAIS

A partir da adoção dos fundamentos aqui expostos para a explicação do cometimento de ações delituosas elaborados pela Escola Sociológica de Chicago, cujas teses inter-relacionam desorganização social com desorganização urbana e ambas com determinado tipo de criminalidade, necessário, agora, que se passe ao enfrentamento do problema em sede de promoção de políticas públicas⁵⁵.

A Constituição Federal de 1988 trouxe fundamentos e orientações – vez que é tida como uma Constituição programática – para uma maior intervenção social por parte do poder público, vez que ampliou o leque de direitos sociais e o campo da proteção social sob a responsabilidade do Estado, com destaque para as políticas, beneficiários e benefícios⁵⁶.

Assim sendo, os direitos sociais que hodiernamente estão assegurados na Constituição Federal devem ser analisados, priorizados e implementados pelo poder público – de acordo com as situações concretas que se afiguram e com as limitações orçamentárias –, por meio de políticas públicas sociais e econômicas que garantam, que efetivem o acesso universal aos direitos fundamentais lá previstos, assegurando uma igualdade material mínima entre seus titulares⁵⁷.

Um dos mecanismos apropriados para alcance de tal desiderato seriam as políticas públicas a serem desenvolvidas, prioritariamente, pelos Poderes Executivos municipais, estaduais e federal.

Defendemos, pois, a ideia de que as políticas públicas servem para dar concretude aos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal, entretanto, para que sejam implementadas necessitam do interesse dos políticos democraticamente eleitos, haja vista ser de suas competências o planejamento e execução destas, ou seja, é pela via da discricionariedade que os programas de governo são pensados e executados, pois os governantes gozam da liberdade para definição, de conteúdo e momento para execução das políticas públicas.

Ante tais exigências e acreditando que as intervenções ambientais de cunho social e urbanístico se configuram como políticas públicas adequadas para o enfrentamento da violência – estrutural e criminal – e da criminalidade⁵⁸, entendemos que o caminho a ser seguido passa, sem a menor

54 Sobre o tema, imprescindível conhecer o Chicago Area Project – CAP (2018, p. 173, tradução livre), que “foi fundado na década de 1930 por Clifford Shaw, um sociólogo da Universidade de Chicago, que acreditava que cada bairro poderia reduzir a delinquência juvenil melhorando a vida comunitária. Nossa missão original não mudou desde essa fundação. A longa história de construção da comunidade da CAP demonstrou que os residentes de baixa renda são tão capazes quanto outros em abordar questões críticas do bairro. CAP acredita que os problemas da comunidade não podem ser resolvidos trazendo agências externas para “consertar” problemas locais, como delinquência, violência de gangues, abuso de substâncias entorpecentes e desemprego. Chicago Area Project é uma rede forte com mais de 40 organizações de base e projetos especiais destinados a promover o desenvolvimento positivo da juventude e prevenir a delinquência juvenil através da construção de comunidades. Iniciado em 1934, a CAP baseia-se no conceito de que cada bairro tem os líderes que precisa para resolver seus próprios problemas”.

55 Após extensa pesquisa sobre os determinantes da criminalidade violenta, onde investigaram as ligações entre “Características demográficas: estrutura, dinâmica e composição; Estrutura socioeconômica: renda, pobreza, desigualdade de renda; Mercado de trabalho: atividade, desocupação, informalidade; Educação: nível educacional, atendimento à escola, fluxos discentes; Serviços urbanos, condições de vida e de moradia; Vulnerabilidade familiar e estilos de vida; Políticas públicas e despesas orçamentárias municipais” e violência letal, Ribeiro e Cano (2016, p. 302-303) chegaram à seguinte conclusão: “Do ponto de vista das políticas públicas, os resultados desse estudo parecem favorecer o investimento em programas de transferência de renda e de programas educacionais como os mais adequados para a prevenção da violência letal”.

56 Sobre o tema, cf. Jaccoud e Cardoso Jr. (2005).

57 Sobre Políticas Públicas, por todos, Moran et al (2008).

58 Sobre a importância do exercício da cidadania em tal processo de intervenções de cunho social e urbanístico, como forma de consolidação dos direitos assegurados constitucionalmente, em profundidade, Andrade (2003).

sombra de dúvidas, pelo aumento da participação municipal⁵⁹ na implementação e execução dessas políticas públicas que tenham a capacidade de diminuir a violência e a criminalidade e, portanto, incrementar resultados positivos em nível global de segurança pública⁶⁰.

Importante frisar, desde já, que as políticas públicas em âmbito municipal aqui propostas em nenhuma hipótese objetivam oposição ou substituição às necessárias medidas de cunho repressivo policial, de melhoria do sistema formal de controle social, de investimentos massivos em educação, dentre outras políticas afetas ao disciplinamento da sociedade, vez que temos plena consciência de que as medidas interventivas de cunho social e urbanístico demandam tempo para apresentar resultados e devem ser implementadas em concomitância com tais medidas de ordem e disciplina.

Assim sendo, a partir do georreferenciamento de áreas com indicativos de acentuada criminalidade, várias medidas de caráter não repressivo poderiam ser levadas a efeito para efetivar os direitos fundamentais sociais, econômicos e urbanísticos de seus habitantes, previstos constitucionalmente, e que teriam, por consequência concomitante, o paulatino decréscimo dos índices de violência criminal⁶¹.

É nesse ponto que entendemos ser imprescindível a atuação do Ministério Público, pela via do controle externo da atividade policial, haja vista que, ao direcionar o desenvolvimento de políticas públicas de segurança para o Município, cresce em importância a atuação de seus órgãos para a consecução das mesmas, devendo, pois, serem fiscalizadas e exigido o cumprimento destas.

Concretamente estamos a falar de intervenções urbanísticas que devem ser levadas a efeito pelos órgãos municipais, tais como a organização e fiscalização das atividades de trânsito e transporte; a recuperação e posterior preservação das áreas públicas fisicamente degradadas; a conservação de espaços públicos de lazer com vistas à integração social local, como parques, praças, espaços culturais, quadras esportivas; a proteção contra a invasão e apropriação indevida dos espaços públicos de uso comum; a fiscalização da comercialização de alimentos e bebidas; a autorização para realização de eventos públicos e a fiscalização rigorosa dos mesmos; dentre tantas outras atividades inerentes a tais órgãos e que têm impacto direto nos níveis de criminalidade e, portanto, na esfera da segurança pública⁶².

Portanto, reafirmamos, inobstante a possibilidade de qualquer ente federativo atuar especificamente em determinada área, através de projetos elaborados com as finalidades acima expostas, é fácil reconhecer que o município – no qual a área objeto de maior atenção em razão dos níveis de violência apresentados está incorporada – é o ente federativo mais apropriado para levar a efeito o tipo de intervenção aqui proposta e, assim, consequentemente, entendemos absolutamente necessário que estas políticas públicas municipais de combate à criminalidade sejam objeto do controle externo da atividade policial, ante a importância destas para a consecução dos objetivos inerentes à segurança pública.

59 Sobre o tema, cf. Guimarães e Pereira (2014, p. 825-826), para quem: “Nesse sentido, a municipalidade poderia agir com a implementação de políticas públicas preventivas, através do controle social informal, no lugar de políticas repressivas, recuperando-se espaços e serviços públicos degradados, conjuntamente com o fortalecimento dos laços sociais comunitários, integrando-se e recuperando-se as áreas degradadas, para se oferecer espaços públicos capazes de agregar o sentimento de comunidade e de civilidade”.

60 Na visão de Soares (2003, p. 241): “No plano municipal há muito a fazer, mesmo sem as polícias. Nesse nível, a intervenção efetivamente capaz de prevenir a violência e a criminalidade é aquela que visa a alteração das condições propiciatórias imediatas, isto é, das condições diretamente ligadas às práticas que se deseja eliminar; não é, portanto, a ação voltada para mudanças estruturais, cujos efeitos somente exerceriam algum impacto desacelerador sobre as dinâmicas criminais em um futuro distante - o que, evidentemente, não significa que essas mudanças, de tipo estrutural, não devam ser realizadas”. Sobre o assunto, cfr., também, Beato Filho (2012).

61 Sobre estratégias de prevenção criminal, por todos, Welsh e Farrington (2016).

62 Sobre o assunto, cf. Kahn (2005, p. 111) e Carmona (2014, p. 38), para quem: “...o lazer é poderoso aliado na diminuição das tensões sociais, dificultando o surgimento da criminalidade, principalmente em relação ao segmento infanto-juvenil, maiores vítimas e autores da violência urbana. [...] vários estudos comprovaram que a efetivação do direito ao lazer ao jovem constitui forte instrumento no combate à violência urbana”.

Entendemos, pois, que o município é, entre todos os organismos de gestão política, aquele que está mais próximo do cidadão; é a área geográfica que sofre os efeitos diretos da violência, oriundos dos bairros que lhe integram, por serem social e urbanisticamente desorganizados, além do que somente está apto a operar, em questões de segurança pública, nesse tipo de intervenção aqui proposta, haja vista que até mesmo as Guardas Municipais, de acordo com o artigo 144, § 8º, da Constituição Federal, ainda não têm respaldo jurídico para fazer intervenções repressivas⁶³.

Nesse sentido, um dos grandes avanços em matéria de Segurança Pública de viés preventivo foi a previsão constante no Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP, criado pela Lei 10.201, 14 de fevereiro de 2001, de criação de Conselhos Municipais de Segurança, que permitem à comunidade ter acesso e participação ao processo decisório sobre as prioridades e a forma como os recursos públicos devem ser alocados, no que pertine às necessidades locais de Segurança Pública⁶⁴.

Tais Conselhos representam um imprescindível elo entre as necessidades específicas da comunidade e os órgãos de planejamento, gestão e execução de políticas setorializadas de Segurança Pública.

Já no ano de 2000, quando do lançamento do Plano Nacional de Segurança Pública – PNaSP, diversos pontos de atuação do mesmo previam a adoção das medidas aqui defendidas, assim como a imprescindível atuação dos municípios no âmbito da Segurança Pública⁶⁵.

Por fim, para reforçar o entendimento aqui defendido, importante destacar que a minuta do documento denominado PNaSP⁶⁶, com previsão para ser iniciado em fevereiro de 2018, esteve disponível no *site* do Ministério da Justiça e Segurança Pública do Governo Federal para consulta pública e consequentes sugestões, privilegiando o papel dos municípios nas políticas de prevenção e combate ao crime pela via não repressiva.

Logo, como acima estudado, muitos são os problemas intimamente relacionados à questão urbana que acabam por facilitar a prática de condutas criminosas, fazendo crescer em importância a atuação de órgãos como a Blitz Urbana, a Vigilância Sanitária, a Secretária Municipal de Trânsito e Transporte, a Guarda Municipal dentre outros entes municipais cujas atuações podem, e devem, direcionar-se para o enfrentamento do problema.

Em razão de tudo quanto exposto, necessário reconhecer os vínculos existentes entre as atividades dos órgãos municipais que detêm parcela do poder de polícia e o direito constitucional à segurança pública dos cidadãos, sendo necessário, portanto, mormente no combate à omissão de tais órgãos na consecução de suas atividades-fim, intrinsecamente ligadas, como insistentemente

63 Sob uma perspectiva formal, com análise da municipalização da Segurança Pública a partir do Plano Nacional de Segurança Pública, que prevê a criação do Plano Municipal de Segurança, do Conselho Municipal de Segurança, do Fundo Municipal de Segurança, da Secretaria Municipal de Segurança Pública e da Guarda Municipal, cf. Lima et al (2014).

64 Em 6 de janeiro de 2017, um novo PNaSP foi lançado pelo Governo do Presidente Michel Temer, reconhecendo o importante papel que os municípios podem desempenhar no âmbito do combate à criminalidade.

65 “Apoiar e incentivar a criação de guardas municipais desmilitarizadas e desvinculadas da força policial, estabelecendo atribuições nas atividades de segurança pública e adequada capacitação, inclusive para a área de trânsito. Sensibilizar e apoiar financeiramente projetos municipais que invistam na qualidade de vida de populações que vivem em periferias, favelas e zonas de carência, na instalação de equipamentos sociais que reduzam circunstâncias ou situações que facilitam a ação criminosa. Mapear os espaços públicos que estejam deteriorados, importantes para a comunidade, com ênfase em zonas de maior carência social e urbana, visando sua recuperação estética e moral. A partir da restauração de sua representação comunitária, evitar que sejam tolerados, por toda a comunidade, agressões como: grafitismos, depredações, uso inadequados de praças, brinquedos, telefones públicos, lixeiras, etc. Estimular atitudes positivas de preservação e que materializem a ideia de que o espaço público é a representação da própria comunidade e que esta se assenta no respeito e no cumprimento da lei que, nesse caso, é, principalmente, o dever de cada um com os demais” (PNSP, 2000, p. 72).

66 A PNaSP (PNaSP, 2018) é o conjunto de princípios, diretrizes, objetivos que condicionará a estratégia de segurança pública a ser implementada pelos três níveis de governo de forma integrada e coordenada, visando à preservação da vida, à manutenção da ordem pública, ao meio ambiente, conservada a garantia da incolumidade das pessoas e do patrimônio, ao enfrentamento e prevenção à criminalidade e à violência em todas as suas formas, assim como ao engajamento da sociedade, à transparência e publicidade das boas práticas.

repetido, às questões urbanas que podem desencadear determinadas condutas criminosas, o exercício do controle externo da atividade policial por parte do Ministério Público.

5. CONCLUSÕES

Como possíveis conclusões a serem extraídas do trabalho que agora se encerra e reconhecendo, desde já, a necessidade de aprofundamento da temática, apontamos os seguintes entendimentos:

1 – São procedentes os estudos que apontam a existência de íntimas ligações entre a desorganização social, a desorganização urbana e determinados tipos de condutas criminosas;

2 – Os municípios são, entre todos os órgãos que compõem o ente federativo, aqueles que possuem maior aptidão para o enfrentamento da criminalidade que se origina em espaços social e urbanisticamente degradados;

3 – Que os órgãos municipais que detêm parcela do poder de polícia, como a Blitz Urbana, a Vigilância Sanitária, a Secretária Municipal de Trânsito e Transporte, a Guarda Municipal dentre outros, podem e devem atuar no combate à degradação dos espaços públicos que estimulam a prática dos acima citados crimes;

4 – Em razão da importância da atuação dos órgãos municipais que detêm parcela do poder de polícia, necessário o controle externo da atividade policial sobre estes órgãos pelo Ministério Público, mormente em combate às possíveis omissões que possam surgir em tal contexto.

REFERÊNCIAS

ABBOTT, Andrew. Of Time and Space: The Contemporary Relevance of the Chicago School. **Social Forces**, vol. 75, n. 4, Jun.1997.

ADORNO, Sérgio. **Violência urbana, justiça criminal e organização social do crime**. São Paulo: NEVI/USP, 1990.

ANDRADE, Luciana Teixeira de; SOUZA, Dalva Borges de; FREIRE, Flávio Henrique Miranda de A. (Orgs.) **Homicídios nas regiões metropolitanas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

ANDRADE, Vera Regina Pereira. **Sistema penal máximo X cidadania mínima: códigos da violência na era da globalização**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

ASSIS, Alexandre Camanho de. O Ministério Público e o Controle Externo. In: SALGADO, Daniel de Resende et.al. (Coord.) **Controle Externo da Atividade Policial pelo Ministério Público**. Salvador: JusPODIVM, 2013.

BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica do Direito Penal: introdução à sociologia do direito penal**. Tradução de Juarez Cirino dos Santos. 3. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2002.

BATELLA, Wagner Barbosa; DINIZ, Alexandre Magno Alves. **Análise espacial dos condicionantes da criminalidade violenta no Estado de Minas Gerais**. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sn/v22n1/11.pdf>>. Acesso em: 8 fev. 2018.

BEATO FILHO, Claudio Chaves, **Crime e cidades**. Belo Horizonte: UFMG, 2012.

_____; REIS, Ilka A. Desigualdade, desenvolvimento socioeconômico e crime. In: HENRIQUES, R. (Org.) **Desigualdade e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

BECKER, H. Conferência A Escola de Chicago. **Mana – estudos de Antropologia Social**, vol. 2, n. 2, out. 1996.

BLUMER, Herbert. **Simbolic interactionism: perspective and method**. Berkeley: University of California Press, 1986.

BRAGA, Adriana; GASTALDO, Édison. O legado de Chicago e o estudo de recepção, usos e consumos midiáticos. **Revista FAMECOS**, Porto Alegre, nº 39, ago. 2009.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 20, de 28 de maio de 2007**. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-0201.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2019.

_____. _____. **Recomendação nº 15, de 07 de abril de 2010**. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-015.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2019.

_____. _____. **Resolução nº 07, de 26 de janeiro de 2016**. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Notas_Tecnicas/Nota_T%C3%A9cnica_n%C2%BA_7_controle_externo_atividade_policial_2.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2019.

_____. Ministério Público Federal. 2ª Câmara de Coordenação e Revisão. **Roteiro de atuação controle externo da atividade policial**. 2 ed. rev. ampl.e atual. - Brasília: MPF/2ªCCR, 2012.

BURGESS, Ernest W. O crescimento da cidade: introdução a um projeto de pesquisa. In: PIERSON, Donald (org.). **Estudos de Ecologia Humana**. São Paulo: Martins, 1970.

BURSIK JR., Robert J. Social disorganization and theories of crime and delinquency: problems and prospects. **Criminology**, v. 26, issue 4, novembro de 1988, p. 519-552. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1745-9125.1988.tb00854.x/abstract>>. Acesso em: 1º mar. 2018.

CABRAL DE LIRA, Anneliese Heyden. **Avaliação da qualidade de vida urbana dos condomínios horizontais da cidade de João Pessoa – PB**. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, 2014.

CAPLAN, Joel. Focus on place, not people to prevent crime. Youtube, 25 de abril de 2016. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=5hKWLY1IZrs&t=32s>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Violência X Cidade**. O papel do Direito Urbanístico na violência urbana. São Paulo: Marcial Pons, 2014.

CARVALHO, Francisco. Da Ecologia Geral à Ecologia Humana. **Forum Sociológico** [On-line] Disponível em: <<http://journals.openedition.org/sociologico/1680>>, 2007. Acesso em: 7 fev. 2018.

CARVALHO, Mateus. **Manual de Direito Administrativo**. 5ª. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2018.

CARVALHO, Virgínia Donizete de; BORGES, Livia de Oliveira; REGO, Denise Pereira do. Interacionismo simbólico: origens, pressupostos e contribuições aos estudos em Psicologia Social. **Psicologia, Ciência e Profissão**, Brasília, v. 30, n. 1, p. 146-161, mar. 2010. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S14148932010000100011&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 7 fev. 2018.

CASTELETTO, Hugo Santana. **Estrutura socioespacial de Maringá e os territórios de criminalidade**. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Estadual de Maringá. Maringá, 2014.

CERQUEIRA, Daniel; LOBÃO, Waldir. Determinantes da criminalidade: arcabouços teóricos e resultados empíricos. **Revista de Ciências Sociais**, vol. 47, n. 2, 2004.

CHICAGO AREA PROJECT. Disponível em <<http://www.chicagoareaproject.org/about-us>>. Acesso em: 22 fev. 2018.

COHEN, Albert K. Delinquent boys: the culture of the gang. In: NEWBURN, Tim. (Org.) **Key readings in criminology**. London: Willan Publishing, 2009.

COSTA, Luiz Henrique Manoel da. **Introdução ao estudo do controle externo da atividade policial militar**. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 756, 1998.

COULON, Alain. **A Escola de Chicago**. Campinas, São Paulo: Papyrus, 1995.

DECOMAIN, Pedro Roberto. **Comentários à Lei Orgânica Nacional do Ministério Público: Lei nº 8.625, de 12.02.1993**. 2ª. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

DELGADO, Rodrigo Mendes. **Espaços urbanos e criminalidade**: um estudo do ambiente urbano como fator criminogênico. 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/35064/espacos-urbanos-e-criminalidade>>. Acesso em: 17 fev. 2018.

DEWEY, John. **John Dewey, Filósofo e Pragmatista**. Disponível em: <<https://deweypragmatismo.wordpress.com/sobre-john-dewey/>>. Acesso em: 1º fev. 2018.

DIAS, Jorge de Figueiredo. ANDRADE, Manuel da Costa. **Criminologia – O homem delinquente e a sociedade criminógena**. 2ª reimpressão. Coimbra: Coimbra, 1997.

DINIZ, Alexandre M. A. **Migração, desorganização social e violência urbana em Minas Gerais**. 2005. Disponível em <<http://revistas.ufpr.br/raega/article/view/3443>>. Acesso em: 5 fev. 2018.

EVANGELISTA, Felipe Camelo de Freitas. A criminalidade e o planejamento ambiental urbano. **Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável**, Belo Horizonte, v. 9, n. 17, dez. 2012. Disponível em: <<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/245>>. Acesso em: 9 fev. 2018.

FARIA, Antônio Hot Pereira de; ALVES, Diego Filipe Cordeiro; FERREIRA, Tomás Hilário Cardoso. Além da territorialidade. Uma análise espacial da atuação de guangue em Minas Gerais. **Anais do XI Encontro Nacional da ANPEGE, 2015**.

FELGUERAS, Sérgio. **Geração à rasca**. Lisboa: Chiado, 2016.

FELIX, Sueli Andruccioli. **A Geografia do Crime: interdisciplinaridade e relevâncias**. Marília: UNESP/Publicações, 2002.

FERREIRA, Ignez Costa Barbosa; PENNA, Nelba Azevedo. Território da violência: um olhar geográfico sobre a violência urbana. **Revista da GEOUSP – Espaço e Tempo**. São Paulo, n. 18, 2005.

FREIRE, Alice de Almeida. **Manual do Controle Externo da Atividade Policial**. Goiânia: MP, 2009.

FREITAS, Enrico Rodrigues de. **Modalidades e Extensão do Controle Externo**. In: SALGADO, Daniel Resende et.al. (Coord). **Controle Externo da Atividade Policial pelo Ministério Público**. Salvador: JusPODIVM, 2013.

FREITAS, Wagner Cinelli de Paula. Espaço urbano e criminalidade: lições da Escola de Chicago. São Paulo: IBCCRIM, 2002.

FREYESLEBEN, Márcio Luís Chila. **O Ministério Público e a polícia judiciária**. Belo Horizonte: Del Rey, 1993.

GUIMARÃES, Claudio Alberto Gabriel. **Funções da pena privativa de liberdade no sistema penal capitalista**. 2 ed., Rio de Janeiro: Revan, 2007.

_____. **Constituição, Ministério Público e Direito Penal**. A defesa do Estado Democrático no âmbito punitivo. 2 ed., Rio de Janeiro: Revan, 2010.

_____. Reflexões acerca do controle social formal: rediscutindo os fundamentos do direito de punir. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ-RFD**. Rio de Janeiro, v. 1, n. 23, 2013. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/4894>>. Acesso em: 2 fev. 2018.

_____; PEREIRA, Paulo Fernando Soares. Reflexões a respeito da necessidade de participação dos Municípios na formulação e implementação de políticas de segurança pública. **Revista Quaestio Iuris**, v. 07, n. 02, Rio de Janeiro, 2014.

_____. **Teorias críticas e Direito Criminal**. Sobre a fundamentação e a legitimação do direito de punir. Rio de Janeiro: Revan, 2018.

GUIMARÃES, Rodrigo Régner Chemim. **Controle Externo da Atividade Policial pelo Ministério Público**. 2ª. ed. Curitiba: Juruá, 2009.

JACCOUD, Luciana; CARDOSO JR., José Celso. Políticas Sociais no Brasil: Organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, Luciana (org.) **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005.

JOAS, H. Interacionismo simbólico. In: GIDDENS, A. & TURNER, J. (Orgs.) **Teoria Social Hoje**. São Paulo: UNESP, 1999.

KAHN, Tulio. Indicadores em prevenção municipal de criminalidade. In: SENTO-SÉ, João Trajano (org.). **Prevenção da violência: o papel das cidades**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

KRELL, Andréas. **Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha: os descaminhos de um direito constitucional comparado**. Porto Alegre: Fabris, 2002.

LIMA, Patrícia Verônica P. S.; SOUSA, Janaildo Soares de; ARAUJO SOBRINHO, Adauto Moraes de; FAUSTINO, Jennifer Cícera dos Santos; CASIMIRO FILHO, Francisco. Gestão Municipal da Segurança Pública: Responsabilidade dos municípios brasileiros no combate a violência. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 18, n. 2. Jul./dez. 2014.

LIRA, Pablo. Análise dos crimes violentos e da tipologia socioespacial da Região Metropolitana da grande Vitória – RMGV. In: **Anais do VII Congresso Brasileiro de Geógrafos. Vitória-ES, 2014**.

_____. **Geografia do crime. Estudo do Índice de Violência Criminalizada – IVC e da tipologia socioespacial. E-metropolis, ano 23, n. 5, dez. 2015. Disponível em:** <http://emetropolis.net/system/artigos/arquivo_pdfs/000/000/175/original/emetropolis_n23_art1.pdf?1450464274>. Acesso em: 16 fev. 2018.

LOPES JÚNIOR, Aury. **Sistemas de investigação preliminar no Processo Penal**. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juri, 2003.

MASSENA, Rosa Maria Ramalho. Distribuição especial da criminalidade violenta na região metropolitana do Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 3, jul./set. 1986.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **O Ministério Público e constituinte**. Justitia, São Paulo, v. 137, n. 49, jan-mar, 1987.

_____. **O acesso à justiça e o Ministério Público**. 6ª. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

MEAD, George Herbert. **Mind, self and society from the standpoint of a social behaviorist**. Chicago: University of Chicago Press, 1934.

MELHEM, Patrícia Manente. **Cidade grande, mundo de estranhos**: Escola de Chicago e "comunidades guarda-roupa". 2013 Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/24879/cidade-grande-mundo-de-estranhos-escola-de-chicago-e-comunidades-guarda-roupa/2>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

MELO, Silas Nogueira de; MATIAS, Lindon Fonseca. **Geografia do crime e criminologia ambiental**: teorias da desorganização social e atividade de rotina. 2015. Disponível em: <<http://www.enanpege.ggf.br/2015/anais/arquivos/2/38.pdf>>. Acesso em: 5 fev. 2018.

MISSE, Michel. Cinco teses equivocadas sobre a criminalidade urbana no Brasil: uma abordagem crítica, acompanhada de sugestões para uma agenda de pesquisas. **Série Estudos**, n. 91, Rio de Janeiro, 1995. Disponível em: <<https://www.tigweb.org/images/resources/tool/docs/1837.pdf>>. Acesso em: 25 fev. 2018.

MONTESQUIEU, Barão de (Charles-Louis de Secondat). **Espírito de las leyes**. Traduzido por Don Narciso Buenaventura Selva. Madrid: Imprenta de Don Marcos Bueno, 1845.

MORAN, Michel; REIN, Martin; GOODIN, Robert F. **The Oxford Handbook of Public Policy**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

NASCIMENTO, Edna Maria Magalhães do. **Pragmatismo**: uma filosofia da ação. 2010. Disponível em: <http://leg.ufpi.br/subsiteFiles/ppged/arquivos/files/VI.encontro.2010/GT.20/GT_20_01_2010.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2018.

NEWBURN, Tim. (Org.) **Key readings in criminology**. London: Willan Publishing, 2009.

PARK, Robert Ezra. **On Social Control and Collective Behavior**. Chicago: University of Chicago Press, 1967.

PARK, Robert Ezra; BURGESS, Ernest W. **Introduction to the science of sociology**. Chicago: The University of Chicago Press, 1921.

_____. MCKENZIE, R. The City. **Suggestions for investigation of human behavior in the urban environment**. Chicago: Midway, 1984.

PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. 2000. Disponível em: <<http://www.observatoriodeseguranca.org/files/PNSP%202000.pdf>>. Acesso em: 21 fev. 2018.

PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. 2017. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/news/plano-nacional-de-seguranca-preve-integracao-entre-poder-publico-e-sociedade/pnsp-06jan17.pdf>>. Acesso em: 21 fev. 2018.

POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. 2018. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/news/politica-nacional-de-seguranca-publica/minuta_pnasp.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2018.

QUINZIO F., Jorge Mário. **El ombudsman – El Defensor del Pueblo**. Santiago de Chile: Jurídica de Chile. 1992.

RAMOS, Edvaldo Fernandes. **A cidade pensada teoricamente**. Caderno de Geografia, v. 25, n. 44, 2015.

RIBEIRO, Eduardo, CANO, Inácio. **Civitas**. Porto Alegre, v. 16, n. 2, abr./jun. 2016.

SANTOS, Márcia Andréia Ferreira. Geografia dos crimes violentos em Uberlândia – MG. **Revista da ANPEGE**, v. 12, n. 19, jul./dez. 2016.

SHAW, Clifford R.; McKAY, Henry D. **Juvenile delinquency and urban areas** – a study of rates of delinquents in relation to differential characteristics of local communities in American cities. Chicago: The University of Chicago Press, 1942.

SIQUEIRA, Maria da Penha. **Industrialização e empobrecimento urbano**: caso da grande vitória 1950-1980. Vitória: Edufes, 2001.

SKOGAN, Wesley G. Disorder and crime. In: WELSH, Brandon C., FARRINGTON, David P. **The Oxford Handbook of Crime Prevention**. Oxford: Oxford University Press, 2016.

SOARES, Luis Eduardo. Novas políticas de segurança pública. **Revista de Estudos Avançados**, vol.17, n. 47, São Paulo, Jan./Abr. 2003.

SOGAME, M. Rudimentos para o exame da urbanização em sua fase crítica: uma aproximação ao conceito de segregação socioespacial. **Revista geógrafas**. Vitória: Edufes, n. 2, 2001.

SUTHERLAND, E. **The professional thief**. Chicago: University of Chicago Press, 1963.

TANGERINO, Davi de Paiva Costa. **Crime e cidade**: Violência urbana e a Escola de Chicago. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

TEODÓSIO. Armindo dos Santos de Sousa. **Escola de Chicago**: heranças para o pensamento social contemporâneo sobre as cidades. Trabalho apresentado no XI Congresso Brasileiro de Sociologia. 1 a 5 de setembro de 2003, UNICAMP, Campinas, São Paulo.

THOMAS, William I. **The Unadjusted Girl with cases and standpoint for behavior analysis**. New York: Little, Brown & Co, 1923.

_____. ZNANIECKI, F. **The polish peasant in Europe and America**. Nova York: Knopf, 1927.

VALENTIN, Fernando Farias; PINEZI, Ana Keila Mosca. Indivíduo e sociedade no pensamento social da Escola de Chicago. **Revista Agenda Social**, v. 3, n. 6, S/D, Disponível em: <http://www.revistaagendasocial.com.br/files/journals/Revistas/REVISTA_AGENDA_SOCIAL_V6_N3.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2018.

WELSH, Brandon C., FARRINGTON, David P. **The Oxford Handbook of Crime Prevention**. Oxford: Oxford University Press, 2016.

O CONTROLE DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA E DA EFICIÊNCIA DA ATIVIDADE POLICIAL

THE CONTROL OF PUBLIC SECURITY POLICIES AND THE EFFICIENCY OF POLICE ACTIVITY

Wendell Beethoven Ribeiro Agra¹

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. A Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e o Sistema Único de Segurança Pública. 3. Controle de políticas públicas. 4. Eficiência da atividade policial. 4.1. Dever de eficiência. 4.2. Direito fundamental à boa administração dos serviços policiais. 5. A atuação controladora do Ministério Público. 6. Conclusão. 7. Referências.

RESUMO: Este artigo busca analisar os principais aspectos da Lei nº 13.675/2018, que instituiu a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e o Sistema Único de Segurança Pública, com a finalidade de cumprir o comando de eficiência contido no art. 144, §7º, da Constituição da República e o papel do Ministério Público como instituição responsável pelo controle externo da atividade policial, inclusive na fiscalização da boa administração dos serviços policiais.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Públicas. Segurança pública. Sistema único. Atividade policial. Eficiência. Boa administração. Controle. Ministério Público.

ABSTRACT: *This article aims to analyze the main aspects of Law nº 13.675/2018, which established the National Public Security and Social Defense Policy and the Unified Public Security System, in order to accomplish the efficiency command contained in art. 144, §7 of the Constitution of the Federative Republic of Brazil, and the role of the Public Prosecution as an institution responsible for the external control over police activities, including the supervision of good administration of police services.*

KEYWORDS: *Public policy. Public security. Unified system. Police activities. Efficiency. Good administration. Control. Public Prosecution.*

1. INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988 inovou ao dispor sobre a segurança pública, num capítulo inserido no título que trata da defesa do Estado e das instituições democráticas (art. 144). Disse que se trata de um dever estatal e um direito e responsabilidade de todos e a que se destina: a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Também enumerou os órgãos que devem executá-la (polícias e corpos de bombeiros) e as competências básicas deles, determinando ainda que a lei disciplinasse a sua organização e o seu funcionamento, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades, citando uma norma-princípio de eficiência das atividades de segurança pública. A lei referida no §7º do art. 144 da Constituição Federal (CF) é a recente Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, que dispõe sobre a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

¹ Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte.

A mesma Constituição conferiu ao Ministério Público (que também recebeu tratamento constitucional inédito) a missão de exercer o controle externo da atividade policial, na forma da sua respectiva lei orgânica (art.129, VII), o que foi feito de forma sucinta na Lei Orgânica do Ministério Público da União (Lei Complementar nº 75, 20 de maio de 1993, arts. 3º, 5º, II, “e”, e 9º) – aplicável subsidiariamente aos Ministérios Públicos dos Estados (art. 80 da Lei nº 8.625, 12 de fevereiro de 1993) – e nas leis orgânicas dos 26 Ministérios Públicos Estaduais. O Conselho Nacional do Ministério Público, visando à uniformização dessa função institucional, editou a Resolução nº 20, de 28 de maio de 2007, que regulamenta o controle externo da atividade policial.

Passados 30 anos desde a promulgação da Constituição, a segurança pública se tornou o maior drama social do país, que ostenta elevados e persistentes índices de criminalidade violenta, sobretudo assassinatos. A repartição de competências das polícias e a taxatividade quanto aos órgãos de segurança pública estabelecidas na Constituição revelaram-se de baixa eficiência no controle da criminalidade. Coube à União legislar sobre as matérias correlacionadas à segurança pública, mas os Estados ficaram com a maior parte da responsabilidade operacional nessa área, porém com pouco espaço para organizar as suas forças – polícias militar e civil e corpo de bombeiros – de acordo com as suas peculiaridades. Por outro lado, o controle externo da atividade policial, na sua modalidade concentrada, ainda é incipiente, inexistindo dados que comprovem em que medida ele contribui para a melhoria dos serviços de segurança pública.

Nesse contexto, é de grande relevância para o controle externo da atividade policial o estabelecimento em lei – de caráter cogente, portanto – da PNSPDS à qual estão obrigados todos os entes federados, nos limites de suas respectivas competências. Com efeito, na atualidade já não existe controvérsia relevante sobre a possibilidade de controle de políticas públicas, porém, uma dificuldade prática, na área da segurança pública, sempre foi a insuficiência do disciplinamento dessas políticas, o que dificultava a sua fiscalização, sobretudo no que diz respeito à eficiência das atividades dos órgãos policiais.

2. A POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL E O SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA

A Constituição Federal, no seu art. 144, §7º, determina que “a lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades”. Esses órgãos são as polícias (federais e estaduais) e os corpos de bombeiros militares, enumerados nos incisos do mesmo artigo. A esses se juntam, como instituições também voltadas à segurança pública, as guardas municipais (de criação facultativa) e os órgãos executivos de trânsito, referidos nos §§ 8º e 10 do mesmo dispositivo. A recente Lei nº 13.675/2018, cumprindo comando constitucional contido no referido §7º, disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, cria a PNSPDS e institui o SUSP e dá outras providências. A finalidade expressamente declarada desses dois instrumentos (PNSPDS e SUSP) é

a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio da atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública e defesa social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em articulação com a sociedade (art. 1º).

Cuida-se de um importante instrumento normativo que visa a disciplinar a atuação dos entes federativos na prestação de serviços de segurança pública, cujos órgãos devem atuar conjuntamente e de forma coordenada, sistêmica e integrada. Numa lei clara e objetiva, é definida a PNSPDS, que enumera os princípios, as diretrizes, os objetivos e as estratégias, além dos meios e instrumentos

para a sua implementação. Criou-se ainda o SUSP, trazendo para a área de segurança pública a ideia de sistema, que, semanticamente, significa o “arrolamento de unidades e combinação de meios e processos que visem à produção de certo resultado ou a inter-relação das partes, elementos ou unidades que fazem funcionar uma estrutura organizada”². Essa atuação em forma de sistema já era empregada, por exemplo, nas áreas da saúde pública, com o Sistema Único de Saúde (SUS) – Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 –, e socioeducativo, com o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) – Lei nº 12.594, 18 de janeiro de 2012 –, que aparentemente serviram de inspiração para a criação do SUSP.

Compõem o novo sistema, como integrantes estratégicos, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por intermédio dos respectivos Poderes Executivos, tendo o *Ministério da Justiça e Segurança Pública*³ como órgão central, e como integrantes operacionais todos os órgãos policiais relacionados no art. 144 da CF (exceto a Polícia Ferroviária Federal, praticamente extinta), os corpos de bombeiros militares, as guardas municipais, os órgãos do sistema penitenciário, os institutos oficiais de criminalística, medicina legal e identificação, as guardas portuárias e as secretarias estaduais de segurança pública ou congêneres, que devem atuar nos limites de suas respectivas competências, mas de forma cooperativa, sistêmica e harmônica.

A competência para estabelecer a PNSPDS é da União, cabendo aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer suas respectivas políticas (também em instrumento normativo), observando, contudo, as diretrizes da política nacional. Essas políticas públicas devem ter como foco especial a análise e o enfrentamento dos *riscos à harmonia da convivência social*, com destaque às situações de emergência e aos crimes interestaduais e transnacionais. É um elemento que dá maior concretude aos objetivos gerais da segurança pública (preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio) previstos no art. 144 da CF. O Poder Executivo federal regulamentou a Lei nº 13.675/2018, no âmbito da União, por meio do Decreto nº 9.489, de 30 de agosto de 2018, e, cumprindo a competência estabelecida no art. 22 da mesma lei⁴, editou o Decreto nº 9.630, de 26 de dezembro de 2018, que instituiu o PNSPDS.

2 HOUAISS, A.; VILLAR, M. S. **Dicionário Houaiss de Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

3 Nova denominação da pasta que resulta da fusão dos antigos Ministérios da Justiça e Extraordinário da Segurança Pública, nos termos do art. 37 da Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019.

4 Art. 22. A União instituirá Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, destinado a articular as ações do poder público, com a finalidade de:

I - promover a **melhora da qualidade da gestão das políticas sobre segurança pública** e defesa social;

II - contribuir para a organização dos Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social;

III - assegurar a produção de conhecimento no tema, a definição de metas e a avaliação dos resultados das políticas de segurança pública e defesa social;

IV - priorizar ações preventivas e fiscalizatórias de segurança interna nas divisas, fronteiras, portos e aeroportos.

§ 1º As políticas públicas de segurança não se restringem aos integrantes do SUSP, pois devem considerar um contexto social amplo, com abrangência de outras áreas do serviço público, como educação, saúde, lazer e cultura, respeitadas as atribuições e as finalidades de cada área do serviço público.

§ 2º O Plano de que trata o caput deste artigo terá duração de 10 (dez) anos a contar de sua publicação.

§ 3º As ações de prevenção à criminalidade devem ser consideradas prioritárias na elaboração do Plano de que trata o caput deste artigo.

§ 4º A União, por intermédio do Ministério Extraordinário da Segurança Pública, deverá elaborar os objetivos, as ações estratégicas, as metas, as prioridades, os indicadores e as formas de financiamento e gestão das Políticas de Segurança Pública e Defesa Social.

§ 5º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, com base no Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, elaborar e implantar seus planos correspondentes em até 2 (dois) anos a partir da publicação do documento nacional, sob pena de não poderem receber recursos da União para a execução de programas ou ações de segurança pública e defesa social.

§ 6º O poder público deverá dar ampla divulgação ao conteúdo das Políticas e dos Planos de segurança pública e defesa social.

Embora já existisse a previsão legal de cooperação federativa no âmbito da segurança pública (Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007)⁵, como uma possibilidade, a depender de convênios firmados entre a União e os Estados e o Distrito Federal, é a primeira vez que a União assume, de fato, o papel de protagonista na governança do sistema de segurança pública, cabendo ao Ministério da Justiça e Segurança Pública a coordenação do SUSP, como órgão central, com as competências estabelecidas nos arts. 11, 13 e 14 da Lei nº 13.675/2018⁶. Desta forma, em vez de meros convênios, de aplicabilidade temporária e sujeitos às contingências políticas momentâneas, o novo sistema é permanente e constituído de obrigações legais dos diversos entes federados, que podem ser fiscalizadas e cobradas.

É um cenário promissor diante da grave crise da segurança pública no país, em que os diferentes níveis de governo e seus respectivos órgãos atuam geralmente de forma isolada e muitas vezes antagônica. Com efeito, existem grandes problemas estruturais e jurídicos que influenciam diretamente na qualidade dos serviços policiais, sendo os dois mais evidentes a divisão de competências constitucionais e o financiamento da segurança pública no país, contrapondo permanentemente a União e os Estados.

A União possui competências executivas, previstas no art. 21 da Constituição, que interferem direta ou indiretamente na segurança pública, como: manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais (*p. ex.*, Interpol); decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal; autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico; conceder anistia; e executar serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras. A União também mantém as Forças Armadas, as polícias federais (Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Polícia Ferroviária Federal), vários órgãos do Poder Judiciário com competência criminal (Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça e as Justiças Federal, Eleitoral e Militar) e o Ministério Público da União.

Por outro lado, toda a legislação penal, processual e de execução penal é federal. A União legisla, privativamente, sobre a tipificação de crimes, define as normas processuais e estabelece os regimes de

5 Dispõe sobre a cooperação federativa no âmbito da segurança pública, prevê a possibilidade de convênios da União com os Estados e o Distrito Federal para a execução de operações conjuntas, transferência de recursos e desenvolvimento de atividades de capacitação e qualificação de profissionais. Essa lei permite que o governo federal coloque à disposição dos demais entes federados, sem ônus, em caráter emergencial e provisório, servidores federais, ocupantes de cargos congêneres e de formação técnica compatível. Por outro lado, dispõe sobre o acionamento da Força Nacional de Segurança Pública, constituída de militares e servidores civis dos entes federados que celebrarem convênio, caso em que esses servidores estaduais recebem um auxílio financeiro, custeado pelo Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP). Na prática, o que ocorre é que, para receber recursos federais, os Estados disponibilizam os seus policiais civis e militares mais bem treinados para a FNSP, que são deslocados temporariamente para outros Estados, desfalcando as atividades de policiamento dos Estados de origem.

6 Art. 11. O Ministério Extraordinário da Segurança Pública fixará, anualmente, metas de excelência no âmbito das respectivas competências, visando à prevenção e à repressão das infrações penais e administrativas e à prevenção dos desastres, e utilizará indicadores públicos que demonstrem de forma objetiva os resultados pretendidos.

[...]

Art. 13. O Ministério Extraordinário da Segurança Pública, responsável pela gestão do Susp, deverá orientar e acompanhar as atividades dos órgãos integrados ao Sistema, além de promover as seguintes ações:

I - apoiar os programas de aparelhamento e modernização dos órgãos de segurança pública e defesa social do País;

II - implementar, manter e expandir, observadas as restrições previstas em lei quanto a sigilo, o Sistema Nacional de Informações e de Gestão de Segurança Pública e Defesa Social;

III - efetivar o intercâmbio de experiências técnicas e operacionais entre os órgãos policiais federais, estaduais, distrital e as guardas municipais;

IV - valorizar a autonomia técnica, científica e funcional dos institutos oficiais de criminalística, medicina legal e identificação, garantindo-lhes condições plenas para o exercício de suas funções;

V - promover a qualificação profissional dos integrantes da segurança pública e defesa social, especialmente nas dimensões operacional, ética e técnico-científica;

VI - realizar estudos e pesquisas nacionais e consolidar dados e informações estatísticas sobre criminalidade e vitimização;

VII - coordenar as atividades de inteligência da segurança pública e defesa social integradas ao SISBIN;

VIII - desenvolver a doutrina de inteligência policial.

Art. 14. É de responsabilidade do Ministério Extraordinário da Segurança Pública:

I - disponibilizar sistema padronizado, informatizado e seguro que permita o intercâmbio de informações entre os integrantes do SUSP;

II - apoiar e avaliar periodicamente a infraestrutura tecnológica e a segurança dos processos, das redes e dos sistemas;

III - estabelecer cronograma para adequação dos integrantes do SUSP às normas e aos procedimentos de funcionamento do Sistema.

cumprimento de penas. Também deve legislar sobre normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares, que são forças estaduais. Até a investigação pré-processual, por meio do inquérito policial ou termo circunstanciado de ocorrência, é regulada por leis federais. Contudo, o processo e o julgamento da maioria das infrações penais comuns são do Poder Judiciário dos Estados, e, conseqüentemente, a investigação cabe às respectivas Polícias Cíveis; a ação penal é promovida pelo Ministério Público Estadual, e os condenados cumprem as penas quase sempre no sistema penitenciário estadual.

Dessa forma, o custo financeiro do sistema de justiça criminal é suportado, predominantemente, pelos Estados, que têm diversas outras responsabilidades nas áreas de educação, saúde, transporte, assistência social etc. Os convênios eventuais e os acordos temporários não são suficientes para superar as dificuldades estruturais. Em matéria de política criminal, os Estados não possuem, na prática, autonomia para definir as suas prioridades, agindo quase sempre de forma reativa.

Das instituições policiais da União, apenas a Polícia Federal possui atribuições de investigação de crimes, mesmo assim restritas aos delitos de tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, contrabando e descaminho, e às infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas autarquias e empresas públicas, assim como outras cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme (previstos na Lei nº 10.446, 8 de maio de 2002). Cabe também à Polícia Federal exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras. Além dessas competências constitucionais, diversas leis preveem outras competências para a Polícia Federal, como: a) fiscalizar as atividades de segurança privada⁷; b) operar o Sistema Nacional de Armas (SINARM)⁸; c) controlar e fiscalizar sobre produtos químicos que direta ou indiretamente possam ser destinados à elaboração ilícita de substâncias entorpecentes, psicotrópicas ou que determinem dependência física ou psíquica⁹. A Polícia Ferroviária Federal, criada em 1852, foi praticamente extinta com o declínio da rede ferroviária federal. A Polícia Rodoviária Federal, apesar de realizar o patrulhamento ostensivo nas rodovias federais de todo o país, não possui competência legal para investigar nem mesmo os crimes de trânsito cometidos nas rodovias (normalmente apurados pelas Polícias Cíveis), embora atue na prevenção e repressão imediata a diversos delitos.

O Poder Executivo federal também tem obrigação de manter estabelecimentos prisionais de segurança máxima. A Lei de Execução Penal, de 1984, já previa que a União Federal *poderia* construir estabelecimento penal em local distante da condenação para recolher os condenados, quando a medida se justifique no interesse da segurança pública ou do próprio condenado (art. 86, §1º). Já a Lei dos Crimes Hediondos determina, de forma impositiva, que a União *manterá* estabelecimentos penais, de segurança máxima, destinados ao cumprimento de penas impostas a condenados de alta periculosidade, cuja permanência em presídios estaduais ponha em risco a ordem ou a incolumidade pública (Lei nº 8.072, 25 de julho de 1990, art. 3º). A transferência e a inclusão de presos em estabelecimentos penais federais de segurança máxima são disciplinadas pela Lei nº 11.671, 8 de maio de 2008. Ainda nessa seara, o Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), instituído pela Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, é gerido pelo Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), órgão vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública.

É também dever da União, de modo concorrente com os Estados e o Distrito Federal, organizar e manter programas especiais de proteção a vítimas e testemunhas de crimes que estejam coagidas

7 Lei nº 7.102, de 1983.

8 Lei nº 10.826, de 2003.

9 Lei nº 10.357, de 2001.

ou expostas a grave ameaça em razão de colaborarem com a investigação ou processo criminal, nos termos da Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999.

Pode ainda ser mencionada a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), que, apesar de não ser órgão voltado à segurança pública, executa serviços de inteligência que podem contribuir significativamente para a preservação da ordem pública¹⁰.

Coube aos Estados e ao Distrito Federal, por meio das suas respectivas polícias civis, a competência residual de apuração das demais infrações penais previstas na extensa legislação penal brasileira, isto é, de todos os crimes comuns que não sejam da limitada competência federal. A quase totalidade dos crimes violentos, como roubos e homicídios, insere-se na competência estadual. Ocorre que os 26 Estados são bastante diferentes entre si, com áreas territoriais, populações, economias e índices de desenvolvimento diversos, o que se reflete nas respectivas estruturas de segurança pública. Nesse contexto, as polícias civis possuem organizações, efetivos e estruturas de trabalho muito diferentes umas das outras e, conseqüentemente, rotinas e equipamentos investigativos diversos. As estruturas das carreiras policiais e as remunerações também variam de um Estado para outro e em relação às polícias mantidas pela União; a única característica comum entre essas polícias é a exigência de que sejam dirigidas por policiais que ocupem o cargo de *delegado de polícia*, que decorre de norma constitucional (CF, art. 144, §4º). Apesar da competência legislativa da União para estabelecer normas gerais de organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis (CF, art. 24, XVI), ainda não foi editada uma lei federal sobre o tema, de modo que a organização dessas polícias é disciplinada apenas nas respectivas legislações estaduais.

Diante dessa realidade, a eficiência da atividade de investigação de infrações penais pelas polícias civis é significativamente diferente nos diversos Estados e até mesmo no âmbito de cada um deles, uma vez que, não raro, diante da insuficiência de efetivo, essas polícias concentram as suas atividades nas capitais e nas cidades de maior porte. O mesmo ocorre com os institutos de criminalística, medicina legal e identificação, encarregados das perícias criminais, que, em alguns Estados, integram a estrutura organizacional da Polícia Civil e, noutros, estão subordinados diretamente à Secretaria da Segurança Pública.

Em relação à preservação da ordem pública, mediante o policiamento ostensivo, de caráter preventivo e de repressão imediata, a missão ficou inteiramente sob a responsabilidade dos Estados, por suas polícias militares, que se constituem, efetivamente, nos maiores efetivos policiais do país. O modelo de organização das polícias militares ainda é o estabelecido no Decreto-lei nº 667, 2 de julho de 1969, anterior, portanto, à Constituição vigente. As Polícias Militares e os corpos de bombeiros, considerados como forças auxiliares e reserva do Exército, são também fiscalizados por este, por meio da Inspeção-Geral das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (IGPM).

Agora, sem alterar as competências estabelecidas constitucionalmente, o novo SUSP, sob a coordenação do Ministério da Justiça e Segurança Pública, o Governo Federal assumiu diversas competências e responsabilidades na área de gestão, essenciais para alcançar uma uniformidade mínima dos diversos órgãos de segurança pública, inclusive com a previsão de atuação integrada (art. 16)¹¹.

O financiamento das ações de custeio e os investimentos da segurança pública são outro grave problema estrutural que prejudica a efetividade das atividades de prevenção e repressão criminal.

10 A nova lei do SUSP prevê, inclusive, o compartilhamento de informações com o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) e a participação de integrantes do SISBIN em operações combinadas (art. 10, IV e §2º).

11 Art. 16. Os órgãos integrantes do SUSP poderão atuar em vias urbanas, rodovias, terminais rodoviários, ferrovias e hidrovias federais, estaduais, distrital ou municipais, portos e aeroportos, no âmbito das respectivas competências, em efetiva integração com o órgão cujo local de atuação esteja sob sua circunscrição, ressalvado o sigilo das investigações policiais.

Levantamento do Governo Federal apontou que, em 2016, a execução orçamentária nos Estados na função segurança pública foi de aproximadamente 66 (sessenta e seis) bilhões de reais, contudo, 90% desses recursos foram destinados ao pagamento de pessoal, ativo e inativo. Do montante restante, o equivalente a 4 (quatro) bilhões de reais (6%) foi aplicado no custeio e financiamento do policiamento, ou seja, foram gastos com armamento, fardamento, coletes, viaturas, capacitação de policiais, exames periciais e investigações¹². Em muitos Estados, por conta da deficiência de efetivo, até os recursos destinados a investimento e custeio são utilizados, em parte, no pagamento de indenizações por serviço extraordinário, em sobrejornada (diárias operacionais).

Os Estados são responsáveis por diversos outros serviços públicos que demandam servidores e investimentos, contudo, têm uma limitação legal de gastos com despesas com pessoal. A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que, nos Estados, as despesas com pessoal pelo Poder Executivo não podem exceder a 49% da receita corrente líquida. Essa limitação, apesar de imprescindível ao controle das contas públicas, impede que os Estados tenham quadros de policiais e peritos compatíveis com a demanda de serviço e, em vários deles, tem impedido até mesmo o recrutamento de novos servidores para substituir os falecidos, os aposentados¹³ ou os que deixaram a profissão voluntariamente. Assim, têm-se o paradoxo da elevação dos índices de criminalidade e, por outro lado, a estagnação ou até redução do número de policiais e peritos criminais.

O presidente da República, ao sancionar a Lei nº 13.675/2018, vetou o inciso III do art. 8º do projeto aprovado pelo Legislativo, que visava a assegurar transferências obrigatórias de recursos entre os fundos de financiamento da segurança pública. Contudo, no mesmo dia (11 de junho de 2018), editou a Medida Provisória nº 841, que tinha o propósito de garantir recursos à segurança pública em nível nacional, criando uma fonte perene de recursos, arrecadados por loterias. Essa medida provisória, todavia, gerou reações negativas no Congresso Nacional e no próprio Governo Federal em setores ligados à cultura e ao desporto, que temiam perda de recursos nessas áreas, e terminou sendo abandonada (perdeu a vigência por decurso de prazo). O governo então editou outra medida provisória (nº 846, de 31 de julho de 2018), que foi aprovada e convertida na Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018 (regulamentada pelo Decreto nº 9.609, expedido na mesma data). Essa lei reformulou o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), que tem o objetivo de conferir efetividade às ações do Ministério da Justiça e Segurança Pública quanto à execução de sua competência de coordenar a integração da segurança pública em cooperação com os entes federativos, revogando a Lei nº 10.201, 14 de fevereiro de 2001 (instituidora do FNSP).

A nova lei também dispõe sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias federais (principal fonte de recursos do fundo) e define critérios objetivos para o repasse de recursos para os entes federados, diz em quais finalidades poderá ser usado o dinheiro e fixa hipóteses claras de vedação (art. 5º). Além disso, estabelece regras para a transferência de recursos do FNSP para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tanto a título de transferência obrigatória (50%) quanto por meio da celebração de convênio, contrato de repasse ou de instrumento congênere (a outra metade), fixando, contudo, diversas condições (art. 8º) e a possibilidade de o Ministério realizar diretamente o bloqueio dos recursos repassados (inclusive os obrigatórios) quando identificada a ocorrência de desvio ou de irregularidade que possa resultar em dano ao erário ou em comprometimento da aplicação regular dos recursos (art. 9º), reduzindo a possibilidade de desvio de finalidade.

12 Exposição de motivos da Medida Provisória nº 841/2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv841.htm>. Acesso em: 23 mar. 2018.

13 A aposentadoria especial de policiais, prevista numa lei federal (Lei Complementar nº 51, 20 de dezembro de 1985, alterada pelas Leis Complementares nº 144, 15 de maio de 2014 e nº 152, 3 de dezembro de 2015), é outro fator que contribui para a redução de servidores policiais e para o desarranjo das contas públicas nos Estados.

O condicionamento é uma forma inteligente de promover a adesão dos Estados às diretrizes do plano nacional sem interferir formalmente na sua autonomia.

Merecem destaque as vedações de contingenciamento de recursos do FNSP e de utilização destes em despesa de pessoal (civil ou militar, ativo ou inativo) e em unidades de órgãos e de entidades destinados exclusivamente à realização de atividades administrativas (art. 5º, §§ 2º e 3º), a fim de assegurar os investimentos necessários. Nos Estados, sobretudo nos menos desenvolvidos economicamente, a maior parte dos recursos orçamentários próprios destinados à segurança pública é empregada no pagamento da folha de pessoal, restando muito pouco para investimento efetivo (e ainda assim ocorrem contingenciamentos frequentes). Por outro lado, a nova lei prevê, como uma das condições para o repasse de recursos do FNSP, o cumprimento do percentual máximo de profissionais de segurança pública que atuem fora das corporações de origem, nos termos estabelecidos em ato do ministro da Justiça e Segurança Pública (art. 8º, IV), numa clara tentativa de limitar as cessões desses profissionais a outros órgãos da administração pública, tão comuns nos Estados.

No âmbito da governança, o SUSP é estruturado formalmente em Conselhos permanentes, a serem criados no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que devem congregiar representantes com poder de decisão dentro de suas estruturas governamentais e ter natureza de colegiado, com competência consultiva, sugestiva e de acompanhamento social das atividades de segurança pública e defesa social, respeitadas as instâncias decisórias e as normas de organização da administração pública¹⁴. Os Conselhos de Segurança Pública devem exercer o acompanhamento de todos os integrantes operacionais do SUSP e podem recomendar providências legais às autoridades competentes e propor diretrizes para as políticas públicas de segurança pública e defesa social, com vistas à prevenção e à repressão da violência e da criminalidade (art. 20, §§ 3º, 4º e 5º)¹⁵.

Importante realçar que o repasse de recursos do FNSP aos Estados e ao Distrito Federal é condicionado à instituição e ao funcionamento do respectivo Conselho de Segurança Pública e de Defesa Social (art. 8º, I, da Lei nº 13.756/2018). Essa medida é importante para suplantar a resistência de gestores da segurança pública, no âmbito dos Estados e Municípios, em constituírem ou fazerem efetivamente funcionar tais conselhos. A pesquisa *Perfil dos Estados e Municípios Brasileiros 2014*, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), revelou que apenas 17 das 27 Unidades da Federação haviam instalado os Conselhos Estaduais de Segurança Pública, constatando ainda que, em vários dos que foram instalados, não houve reunião nos 12 meses anteriores à pesquisa, o que foi interpretado como indicativo de não terem impactado na política de segurança pública¹⁶.

14 A Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017, previa, nos seus arts. 40-B e 58-B, VI, a existência do Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP), vinculado ao Ministério da Segurança Pública, contudo, a referida lei foi revogada pela Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019.

15 Art. 20. Serão criados Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mediante proposta dos chefes dos Poderes Executivos, encaminhadas aos respectivos Poderes Legislativos.

[...]

§ 3º Os Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social exercerão o acompanhamento das instituições referidas no § 2º do art. 9º desta Lei e poderão recomendar providências legais às autoridades competentes.

§ 4º O acompanhamento de que trata o § 3º deste artigo considerará, entre outros, os seguintes aspectos:

I - as condições de trabalho, a valorização e o respeito pela integridade física e moral dos seus integrantes;

II - o atingimento das metas previstas nesta Lei;

III - o resultado célere na apuração das denúncias em tramitação nas respectivas corregedorias;

IV - o grau de confiabilidade e aceitabilidade do órgão pela população por ele atendida.

§ 5º Caberá aos Conselhos propor diretrizes para as políticas públicas de segurança pública e defesa social, com vistas à prevenção e à repressão da violência e da criminalidade.

16 BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Perfil dos estados e dos municípios brasileiros: 2014**/IBGE, Coordenação de Populações e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

É ainda relevante destacar que, no âmbito do SUSP, foi instituído o Sistema Integrado de Educação e Valorização Profissional, que reafirma, agora no plano legal, a importância dos programas (já existentes) da *matriz curricular nacional* e da Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (RENAESP), integrada por instituições de ensino superior, com vários objetivos, entre eles o de *promover cursos de graduação, extensão e pós-graduação em segurança pública e defesa social* e de *incentivar produção técnico-científica que contribua para as atividades desenvolvidas pelo SUSP* (art. 40). Esses programas evidenciam a preocupação do estudo da segurança pública como ciência social e com o aperfeiçoamento técnico dos profissionais da área. Os piores dramas sociais do Brasil na atualidade são a criminalidade violenta e a corrupção, produtoras dos riscos à harmonia da convivência social que a nova política de segurança pública visa a enfrentar. Nada obstante, as diversas academias de polícia do país não possuem doutrina uniforme nem seguem uma matriz curricular comum. É necessária, portanto, a permanente produção de conhecimento na área de segurança pública com pesquisas e estudos acadêmicos.

É nesse cenário que surgem a PNSPDS e o SUSP como importantes instrumentos destinados a superar, ou pelo menos minorar, os problemas estruturais e de gestão dos órgãos de segurança pública brasileiros. Esse novo sistema exigirá do Ministério Público, como instituição encarregada do controle externo da atividade policial e da tutela coletiva do direito à segurança pública, uma atuação fiscalizadora mais efetiva.

3. CONTROLE DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA

A Constituição Federal consagrou a segurança pública como um dever do Estado e, ao mesmo tempo, um direito difuso, e, como tal, passível de tutela jurídica. A segurança, sob as perspectivas individual e coletiva, é um direito elementar que integra o chamado *mínimo existencial*, de modo que a sua insuficiência caracteriza uma violação da própria dignidade da pessoa humana. Daí se pode extrair a ideia do direito a uma *existência minimamente segura*.

De fato, o exercício de todos os direitos pressupõe um Estado que mantenha a ordem pública, com observância das regras mínimas de convivência humana, o que se concretiza por meio de políticas públicas de segurança. É dever do Poder Público garantir, mediante a implantação de políticas públicas eficientes, a segurança indispensável para que as pessoas possam exercer os mais elementares dos direitos, que são os de ir, de vir e de permanecer em qualquer lugar e a qualquer momento, com a tranquilidade de que a sua vida, sua incolumidade física e sua propriedade serão preservadas. Sendo esta uma necessidade perene, o Estado está obrigado a desenvolver uma política permanente de segurança pública que seja eficiente para assegurar a legítima expectativa dos cidadãos.

O monopólio da força pelo Estado, em última análise, é que garante o exercício das liberdades públicas. Sendo a segurança a principal razão de existência do Estado, que limita o poder de autoproteção dos cidadãos, é este que assume o papel de garante. É nesse sentido que Robert Alexy assevera que o Estado, por meio da proteção jurídica geral da liberdade, eliminou diversas possibilidades de autodefesa do cidadão prejudicado por ações de outros cidadãos, tendo ele o dever constitucional de garantir a proteção na extensão devida¹⁷. Embora seja utópica a ideia de ausência de crimes, o Estado tem o dever de controlar eficazmente a criminalidade, por meio de políticas preventivas e da atuação repressiva, de garantir minimamente a integridade física e do patrimônio das pessoas.

17 ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2ª ed. 4ª tir. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 460.

O acompanhamento e o controle das políticas de segurança pública se mostram ainda mais necessários quando se verifica, com base em dados objetivos, a ineficiência estatal no controle da criminalidade e, por consequência, na prestação dos serviços públicos destinados à promoção da segurança. De acordo do Thiago André Pierobom de Ávila, esse quadro de insegurança crônica configura uma violação de direitos fundamentais insustentável, já que a segurança é pressuposto da fruição de todos os demais direitos fundamentais¹⁸.

Políticas públicas, de acordo com Sabrina Nasser de Carvalho, são a forma de agir estatal, modo de atuação da gestão pública, direcionada aos objetivos elencados pela Constituição Federal e pelas leis. Acrescenta que o agir governamental pauta-se em escolhas políticas feitas pelos governantes escolhidos pelo voto popular, mas deve estar sempre comprometido com os compromissos constitucionais assumidos pela Carta Política. As políticas públicas, nesse contexto, são o meio de dar real concretude aos direitos¹⁹.

As políticas públicas têm três fases básicas e sucessivas: formulação, execução e avaliação. A primeira se caracteriza como ato político ou governamental, de competência primordial dos Poderes Executivo e Legislativo, embora, em determinadas situações, a omissão desse dever possa dar ensejo ao controle jurisdicional. A segunda, de execução das políticas já materializadas em normas, é feita por atos administrativos, que têm natureza instrumental e são essencialmente vinculados. A avaliação, por fim, é ampla e deve ser feita tanto pelos gestores quanto pela sociedade em geral.

O dever de preservação da ordem pública, por meio dos serviços de segurança pública, não comporta omissão governamental. Todavia, a insuficiência normativa nessa área sempre foi um elemento a dificultar o controle das políticas de segurança pública, ficando quase exclusivamente a critério dos gestores públicos a definição das ações a serem implementadas na prevenção e na repressão da criminalidade, sem uniformidade nem instrumentos de avaliação.

Contudo, a recente Lei nº 13.675/2018, que criou a PNSPDS, estabeleceu detalhadamente os princípios, as diretrizes, os objetivos, as estratégias, os meios e os instrumentos dessa política de segurança pública aplicável a todos os níveis de governo. Embora os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devam estabelecer as suas respectivas políticas, devem fazê-lo com observância da política nacional, o que, na prática, resulta em pouco espaço de inovação – o maior espaço de atuação está na formulação dos *planos de segurança pública* respectivos (art. 22), que não se confundem com a *política nacional*. Essa normatização legal oportuniza o controle da execução das políticas de segurança já formuladas.

As políticas públicas de segurança estão sujeitas a diversos controles, internos e externos. Os mecanismos de controle interno são os exercidos pelos órgãos de gestão das instituições de segurança pública. Os externos são os controles legislativo (na formulação de leis e no aspecto

18 ÁVILA, Thiago André Pierobom. O controle pelo Ministério Público das políticas de segurança pública. In: Conselho Nacional do Ministério Público. O Ministério Público e o controle externo da atividade policial: Dados 2016. Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2017, p. 27.

19 CARVALHO, Sabrina Nasser de. Processos coletivos e políticas públicas: mecanismos para a garantia de uma prestação jurisdicional democrática. São Paulo: Contracorrente, 2016, p. 73-74.

orçamentário-financeiro), jurisdicional (para sanar omissões ou ilegalidades)²⁰, social e do Ministério Público.

Sobre a atividade de fiscalização pelo Ministério Público da eficiência das políticas de segurança pública, Ávila registra que ela não está diretamente ligada à titularidade da ação penal, mas à sua estrutura constitucional de *Ombudsman* social para a efetividade dos direitos fundamentais, com amparo nos arts. 127, *caput*, e 129, II, da Constituição da República e dos arts. 3º, 5º e 6º da Lei Complementar nº 75/1993, também aplicável aos Ministérios Públicos estaduais por força do art. 80 da Lei nº 8.625/1993. Sustenta que a escassez de políticas de segurança pública sólidas e com continuidade, calcadas numa racionalidade gerencial de mensuração de efetividade, focadas nas causas e não meramente nas consequências, exige uma intervenção fiscalizatória do Ministério Público, fora da perspectiva estritamente criminal, mas numa perspectiva de controle de políticas públicas *lato sensu*. Acrescenta que, enquanto órgão de controle externo da atividade policial, o MP é o órgão constitucionalmente institucionalizado para promover a *accountability* das políticas de segurança pública (ou organizacional), que é um meio para a administração da atividade policial (governança policial) ou, de forma mais ampla, para a administração do problema da segurança pública. Conclui que essa atuação do MP, como *Ombudsman* na área de segurança pública, é uma das novas fronteiras da atuação ministerial²¹.

Com a implantação do SUSP, pela Lei nº 13.675/2018, devem ser instalados os Conselhos de Segurança Pública, órgãos colegiados com competência consultiva, sugestiva e de acompanhamento social de todas as instituições integrantes do SUSP (relacionadas no art. 9º, §2º), que podem recomendar providências legais às autoridades competentes. Esses colegiados não têm competência deliberativa, mas neles devem atuar representantes com poder de decisão, que preservam as suas competências nas respectivas estruturas governamentais. A lei estabelece ainda que também devem compor os conselhos representantes do Poder Judiciário²², do Ministério Público, da Ordem dos Advogados do Brasil, da Defensoria Pública, da sociedade civil (organizações cuja finalidade tenha pertinência temática) e das entidades de profissionais de segurança pública, que devem ter mandato de dois anos, permitida uma recondução.

A participação de membro do Ministério Público nos mencionados conselhos deve, porém, ser restrita à condição de observador institucional, nos termos do art. 6º, §§ 1º e 2º, da Lei Complementar nº 75/1993 e dos arts. 25, VII, e 26, VII, da Lei nº 8.625/1993, e não como conselheiro nomeado e titular de mandato. Registre-se que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 388, decidiu que os membros do Ministério Público não podem exercer cargos fora do âmbito institucional, salvo um de magistério²³, sendo-lhes

20 O Supremo Tribunal Federal fixou o entendimento no sentido de que é função institucional do Poder Judiciário determinar a implantação de políticas públicas quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem, vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional, ainda que derivados de cláusulas revestidas de conteúdo programático (RE 367.432/PR-AgR, 2ª Turma, relator Min. Eros Grau, DJe de 14/05/2010). Especificamente em relação às políticas públicas de segurança, o STF já decidiu: "O direito a segurança é prerrogativa constitucional indisponível, garantido mediante a implementação de políticas públicas, impondo ao Estado a obrigação de criar condições objetivas que possibilitem o efetivo acesso a tal serviço. É possível ao Poder Judiciário determinar a implementação pelo Estado, quando inadimplente, de políticas públicas constitucionalmente previstas, sem que haja ingerência em questão que envolve o poder discricionário do Poder Executivo" (Ag. Reg. Recurso Extraordinário nº 559.646, Rel. Min. Ellen Gracie, 07/06/2011). Outros precedentes: RE 628.159-AgR/MA, Rel. Min. Rosa Weber; RE 768.825-AgR/BA, Rel. Min. Ricardo Lewandowski; RE 741.577/RN, Rel. Min. Celso de Mello.

21 ÁVILA, Op. Cit., p. 25-29.

22 A Recomendação nº 35, de 7 de janeiro de 2019, expedida pelo Corregedor Nacional de Justiça (CNJ), orienta a todos os magistrados brasileiros, exceto aos ministros do Supremo Tribunal Federal, que se abstenham de exercer funções, ainda que de caráter honorífico, consultivo e sem remuneração, em conselhos, comitês, comissões ou assemelhados, de natureza política ou de gestão administrativa de serviços vinculados a Poder ou órgãos estranhos ao Poder Judiciário, inclusive em Conselhos de Segurança Pública.

23 ADPF 388, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 09/03/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-159 DIVULG 29-07-2016 PUBLIC 01-08-2016.

também vedada a participação em Conselho Superior de Polícia²⁴. Na condição de mero observador, o membro do Ministério Público pode participar das discussões, porém não deve votar em respostas a consultas, formulação de sugestões ou expedição de recomendações pelo colegiado, inclusive para evitar eventuais conflitos com a atuação institucional do órgão de execução encarregado do controle externo concentrado da atividade policial ou que tenha atribuição específica para a tutela coletiva do direito à segurança pública, que pode se utilizar de instrumentos de atuação extraprocessual similares.

4. EFICIÊNCIA DA ATIVIDADE POLICIAL

4.1. Dever de eficiência

A Constituição da República erigiu a eficiência²⁵ a um dos princípios gerais da administração pública, tornando-a, assim, uma exigência de que toda a atividade administrativa seja exercida com presteza, da qual devem advir resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades dos seus usuários e da comunidade em geral. A norma-princípio de eficiência da administração pública se dirige tanto ao legislador quanto aos prestadores de usuários dos serviços públicos, gerando relação jurídica entre eles, da qual resultam direitos e deveres.

Eduardo Azeredo Rodrigues afirma que a eficiência que se demanda do poder público perpassa pelo dever de *resultado satisfatório* e está ligada à *presteza* do administrador, ao seu *rendimento funcional* e à *responsabilidade no cumprimento de deveres atribuídos aos agentes públicos*; a eficiência na administração pública opõe-se à ideia de lentidão, descaso, negligência e omissão²⁶. Já Paulo Soares Bugarin assevera que a eficiência implica, no plano administrador/administrado, uma relação institucional de natureza obrigacional, qualificada, de um lado, como um dever de agir com *competência, honestidade, fundamentação racional, transparência e participação*, ao qual corresponde o direito fundamental de cidadania, que consiste na possibilidade de o administrado exigir do administrador o cumprimento daquele dever²⁷.

Em relação aos órgãos responsáveis de segurança pública, o constituinte estabeleceu que o legislador ordinário, ao disciplinar sua organização e seu funcionamento, deveria fazê-lo de maneira a garantir a eficiência de suas atividades (CF, art. 144, §7º) – o que somente se concretizou 30 anos depois, com a Lei nº 13.675/2018. É importante pontuar que o *princípio da eficiência*, como vetor da administração pública em geral, somente foi inserido no art. 37 da Constituição Federal dez anos após a sua promulgação, pela Emenda nº 19/1998 (a chamada Reforma Administrativa), revelando a preocupação do constituinte originário com a eficiência das atividades dos órgãos responsáveis pela segurança pública, que têm as suas competências estabelecidas no mesmo art. 144.

Uma das consequências dessa previsão constitucional específica, dirigida diretamente ao legislador ordinário, é permitir o controle de constitucionalidade de qualquer norma que disponha sobre a organização e o funcionamento dos órgãos de segurança pública quanto à “garantia de eficiência de suas atividades”. Em tese, qualquer ato normativo que deixe de observar essa garantia poderá ter a sua constitucionalidade questionada judicialmente pelos mecanismos de controle

24 AI 768852 AgR, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Primeira Turma, julgado em 14/06/2011, DJe-159 DIVULG 18-08-2011 PUBLIC 19-08-2011 EMENT VOL-02569-04 PP-00652. No mesmo sentido: RE 1103425 AgR/PR; RE 1111698 AgR/PR; RE 1057757 AgR/PR; RE 937336 AgR/PR; RE 951589 AgR/PR; ARE 938053 AgR/PR.

25 O primeiro registro da positivação desse valor em relação à atividade administrativa foi no Decreto-lei nº 200/1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal.

26 Apud CAMPOS, Eduardo Luiz Cavalcanti. O princípio da eficiência no processo civil brasileiro. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 12-13.

27 Apud CAMPOS, Op. Cit., p. 13.

pertinentes. Apesar da imprecisão semântica do termo *eficiência*, que é polissêmico, ele possui caráter normativo. Eduardo Luiz Cavalcanti Campos ressalta que, na atual fase da ciência jurídica, os conceitos em geral são fluidos, e os enunciados redigidos em forma de cláusulas gerais ou conceitos jurídicos, indeterminados, e isso não retira o caráter jurídico das normas construídas com base em textos normativos²⁸.

O *princípio da eficiência* é aquele que impõe à Administração Pública e aos seus agentes a persecução do bem comum, da qualidade, que prima pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar desperdícios e a garantir maior rentabilidade social. Lucas Rocha Furtado destaca que, em Estados modernos, dos quais se esperam resultados que legitimem a sua própria existência, é imprescindível que se proceda ao *controle da eficiência* como aspecto do *controle de legitimidade*, afirmando que esse princípio representa um dever haurido do texto constitucional e não mera opção que possa deixar de ser adotada pela Administração. O administrador não pode optar por ser ineficiente. Se determinada solução se apresenta como ineficiente, ou seja, se a relação custo-benefício da decisão for desvantajosa quando comparada a alternativas igualmente lícitas, não possui o administrador nenhuma liberdade ou poder para adotá-la. Não é correto afirmar que o dever de eficiência se circunscreve ao campo da discricionariedade da Administração, razão por que, se for demonstrado que a adoção de determinada solução fere o princípio da eficiência, ela não deve ser considerada inoportuna ou inconveniente, mas sim ilegítima. Assim, se os resultados da gestão pública, à luz de um patamar aceitável de eficiência, forem absurdos, não há que se falar em mera conveniência administrativa. O administrador se sujeita ao dever de eficiência imposto pelo art. 37 da Constituição e, caso ocorra violação grosseira desse dever, atos praticados devem ser anulados, e quem o praticou, caso não apresente razões plausíveis que justifiquem a gestão calamitosa, deve ser punido²⁹.

Como toda atividade administrativa, a atividade policial está sujeita ao ordenamento jurídico em geral e, em especial, aos princípios dirigentes da administração pública, dentre eles o da eficiência. Submete-se, ademais, aos mecanismos de controle, internos e externos, e de responsabilização pessoal dos seus agentes, inclusive pelo exercício negligente ou abusivo do cargo ou função.

Douglas Fischer³⁰ afirma que, na compreensão integral dos postulados garantistas, o Estado também deve levar em conta que, na aplicação dos direitos fundamentais (individuais e sociais), há a *necessidade de garantir ao cidadão a eficiência e a segurança, evitando-se a impunidade*. O *dever de garantir a segurança* não está em apenas evitar condutas criminosas que atinjam direitos fundamentais de terceiros, mas também na devida apuração (com respeito aos direitos dos investigados) do ato ilícito e, sendo o caso, da punição do responsável.

No campo da segurança pública, a ineficiência ou a omissão do Estado representa a própria negação da razão de sua existência. José Paulo Baltazar Junior defende que o Estado, ao assumir o dever de proteção dos bens jurídicos, cria no cidadão a expectativa de que será protegido, de modo que a omissão estatal caracteriza uma quebra do princípio de proteção da confiança³¹. Robert Alexy, ao tratar do direito a ações estatais positivas, enfoca o *direito à proteção estatal efetiva* como uma

28 CAMPOS, Eduardo Luiz Cavalcanti. Op. Cit., p. 14.

29 FURTADO, Lucas Rocha. A função de controle como fundamento do Estado Democrático de Direito. Revista da Escola Nacional da Magistratura – Ano VII, ed. nº 6. Brasília: ENM, 2012, p. 426.

30 FISCHER, Douglas. Investigação criminal pelo Ministério Público: sua determinação pela Constituição brasileira como garantia do investigado e da sociedade. In: CUNHA, Rogério Sanches; TAQUES, Pedro; GOMES, Luiz Flávio (coords.) Limites constitucionais da investigação. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 54.

31 BALTAZAR JUNIOR, José Paulo. Limites constitucionais à investigação. O conflito entre o direito fundamental à segurança e o direito de liberdade no âmbito da investigação criminal. In: CUNHA, Rogério Sanches; TAQUES, Pedro; GOMES, Luiz Flávio (coords.) Limites constitucionais da investigação. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 188.

decorrência racional da ampla renúncia ao direito de autoproteção verificada na transição ocorrida entre as fases pré-estatal e estatal, ressaltando ainda o doutrinador alemão, com base em “assento na realidade”, que, onde o Estado deixa de ter iniciativa ou força para a satisfação do direito a proteção, não raramente formam-se organizações privadas de proteção, com o intuito de fazer valer direitos individuais³².

É axioma da política que *o poder não admite vácuo*. No campo da segurança pública, as consequências da não intervenção estatal – por omissão ou ineficiência da proteção – são especialmente nocivas porque oportunizam o surgimento de mecanismos paralelos de autoproteção e de justiça privada. Quando o Estado se exime de dirimir os conflitos sociais ou interpessoais, relega aos indivíduos a sua resolução. O particular, desassistido pelo Estado, passa a enxergar como opção fazer justiça com as próprias mãos, de acordo com os seus próprios critérios, sem processo nem parâmetro de equidade. Assim, o que deveria ser resolvido em conformidade com a lei o será de acordo com a força e a disposição dos envolvidos. Em qualquer caso, todos saem prejudicados: perde a sociedade, que volta à situação análoga à pré-estatal, em que prevalece a vontade do mais forte; perde a vítima do crime original porque se torna, ela também, uma infratora da lei; e, por fim, perde o próprio autor do delito, que deixa de se submeter à Justiça formal (com todas as suas garantias) e fica à mercê do *justiçamento* privado. A omissão ou a ineficiência do Estado na segurança pública conduz inevitavelmente à impunidade oficial e, no Brasil, tem dado ensejo ao que se convencionou chamar de *estado paralelo*. Nos locais onde o Poder Público não se faz presente, outros se arvoram a impor suas próprias regras.

4.2. Direito fundamental à boa administração dos serviços policiais

É possível identificar, nos postulados da eficiência e da vedação de proteção deficiente, o direito dos usuários à boa gestão dos serviços inerentes à atividade policial. Nada obstante, as deficiências decorrentes da omissão ou da ineficiência estatal na prestação dos serviços de segurança pública são evidenciadas pelos elevados índices de criminalidade violenta.

O conceito de *direito fundamental à boa administração pública* foi formulado, no Brasil, por Juarez Freitas, para quem o Estado Constitucional, numa de suas mais expressivas dimensões, pode ser traduzido como o *Estado das escolhas administrativas legítimas*, no qual não se admite a discricionariedade pura, intátil, sem limites, pelo que se impõe controlar (ou, ao menos, mitigar) os contumazes vícios forjados pelo excesso degradante, pelos desvios ímprobos ou pela omissão desidiosa. Assevera que o feixe de princípios e regras constitucionais impõe, direta e imediatamente, ao controlador fazer as vezes de “administrador negativo”, isto é, terçar armas contra a discricionariedade exercida fora dos limites ou aquém dos limites – a saber, de maneira extremada ou omissa. Acrescenta ainda, referindo-se ao controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário, que, em pleno século XXI, apresenta-se condenável a *inércia leniente do controlador perante decisões tomadas com manifesto excesso, desvio ou inoperância*³³.

A boa administração pública, conforme Salomão Ismail Filho, não é apenas uma exortação ou um instituto teórico do direito administrativo, mas sim um dever a ser observado pelo gestor público na sua atuação funcional. Por outro lado, como em uma relação bilateral, o particular/administrado (titular do poder político nos Estados Democráticos e Sociais de Direito) também possui o direito de exigir dos servidores públicos o cumprimento de boa administração pública. Desta forma, no exercício de suas atribuições, não basta o gestor público encontrar qualquer solução administrativa,

32 ALEXY, Op. Cit., p. 455.

33 FREITAS, Juarez. Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 9.

é preciso encontrar a melhor solução administrativa possível diante da situação concreta que lhe é apresentada.³⁴

A Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que estabelece normas básicas sobre a participação, a proteção e a defesa dos direitos dos usuários dos serviços da administração pública, cumpre o disposto no art. 37, §3º, inciso I, da Constituição Federal e se aplica também aos serviços prestados pelos órgãos de segurança pública federais, estaduais e municipais. Essa lei fixa os padrões mínimos de qualidade para a adequada prestação dos serviços públicos, relaciona os direitos básicos e os deveres dos usuários, determina as diretrizes a serem observadas pelos agentes prestadores dos serviços, disciplina as manifestações dos usuários perante as ouvidorias dos respectivos órgãos (arts. 13/17) e prevê mecanismos de avaliação continuada (art. 23). Em relação às ouvidorias dos órgãos que desempenham atividade policial, a lei do SUSP contém disposição específica³⁵.

4.3. A atuação controladora do Ministério Público

Existem dois mecanismos principais de controle das polícias: o *controle hierárquico*, subordinando-as administrativamente à autoridade política do chefe do Poder Executivo, e o *controle finalístico de suas atividades*, exercido permanentemente por uma instituição externa. A escolha do Ministério Público como responsável pelo controle externo da atividade policial decorre da própria organicidade da Constituição. O propósito do legislador constituinte foi criar um mecanismo de controle independente que evite o emprego político-ideológico dos órgãos autorizados ao uso da força, a fim de que as polícias sejam, efetivamente, instituições do Estado, não de governo. Esse controle é essencial para assegurar a legitimidade dos serviços dos órgãos de segurança pública e para garantir a eficiência de sua atuação nas missões de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

O controle externo da atividade policial é uma subespécie do controle da administração pública, com fundamento constitucional específico. Com efeito, em relação à atividade policial, o constituinte estabeleceu um controle especial, permanente, irrenunciável e externo. Assim, poucas atividades desempenhadas pelos órgãos policiais estão imunes ao controle do Ministério Público, senão sob o enfoque do dispositivo constitucional específico (CF, art. 129, VII), sob o fundamento do controle geral da administração pública (CF, art. 129, II), inclusive os atos de gestão frente ao princípio da eficiência.

O respeito às leis e a confiança nas instituições democráticas são os pilares do Estado de Direito, pelo que não pode o Estado ser ineficiente no controle da criminalidade, gerando, pela ineficiência de sua atuação, a sensação de impunidade e ausência de proteção entre os cidadãos. No Estado Democrático de Direito, o controle dos atos da administração é essencial à sua validade/legitimidade, é dizer, um ato administrativo só é legítimo se estiver submetido a instrumentos de controle. O controle constitui a última etapa das funções administrativas. Nesse contexto, o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, em seu modo concentrado, tem o objetivo de prevenir e sanar problemas que importem em ineficiência dos órgãos de segurança pública, de adequação dos atos de gestão à sua finalidade, bem como de coibir condutas violadoras de direitos fundamentais e de abusos de qualquer natureza.

34 ISMAIL FILHO, Salomão. A importância da atuação preventiva do Ministério Público ombudsman em prol da boa administração, no combate à improbidade administrativa. Revista do Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília. CNMP, n. 5, 2015, p. 106 e 109.

35 Art. 34. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão instituir órgãos de ouvidoria dotados de autonomia e independência no exercício de suas atribuições.
Parágrafo único. À ouvidoria competirá o recebimento e tratamento de representações, elogios e sugestões de qualquer pessoa sobre as ações e atividades dos profissionais e membros integrantes do SUSP, devendo encaminhá-los ao órgão com atribuição para as providências legais e a resposta ao requerente.

Por outro lado, o Ministério Público, como instituição incumbida da defesa da ordem jurídica e do regime democrático, com vocação natural para a defesa dos interesses difusos e coletivos, é um importante interlocutor na formulação das políticas públicas na área de segurança, sendo indispensável na fiscalização de sua execução. Para tanto, pode utilizar técnicas extraprocessuais, como, por exemplo, recomendações, termos de ajustamento de conduta, audiências públicas, fiscalização da execução orçamentária, inspeções e emissão e divulgação de relatórios especiais, bem como sugerir ao Poder competente a edição de normas, a alteração da legislação em vigor e a adoção das medidas propostas, destinadas à prevenção e ao controle da criminalidade. Esgotada, porém, a possibilidade de solução negociada, surge a necessidade de uma atuação repressiva, mediante a provocação do controle jurisdicional de atos administrativos ou mesmo de políticas públicas, ou ainda para a responsabilização pessoal de agentes públicos ímprobos.

Do ponto de vista prático, uma dificuldade operacional no controle da eficiência das atividades finalísticas dos órgãos de segurança pública sempre foi o *deficit* normativo quanto aos padrões mínimos de qualidade dos serviços a serem exigidos e a vagueza ou a indeterminação do termo *eficiência*. As leis de defesa dos usuários dos serviços públicos e do SUSP (13.460/2017 e 13.675/2018), contudo, estabeleceram normas que facilitam a aferição da qualidade e eficiência desses serviços. Com efeito, os arts. 11 e 12 da Lei do SUSP³⁶ dispõem sobre a fixação de metas de excelência das atividades de polícia judiciária e de investigação penal, periciais, de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, dos corpos de bombeiros e sistema prisional, de acordo com as respectivas competências, e sobre a metodologia de aferição objetiva dos resultados pretendidos. Obviamente, esses dispositivos não esgotam o conteúdo impositivo do princípio geral de eficiência das atividades dos órgãos de segurança pública, haurido diretamente do texto constitucional, mas servem como um referencial mínimo.

5. CONCLUSÃO

O modelo de segurança pública adotado no Brasil tem se mostrado incapaz de controlar adequadamente a criminalidade. Os órgãos encarregados constitucionalmente de prestar os serviços de segurança pública, sobretudo as polícias estaduais, padecem de graves problemas estruturais e de gestão, que são determinantes da qualidade do trabalho realizado. Existe uma relação direta, de causa e efeito, entre as políticas de segurança pública, a gestão das instituições policiais e o resultado obtido com a atividade policial.

36 Art. 11. O Ministério Extraordinário da Segurança Pública fixará, anualmente, metas de excelência no âmbito das respectivas competências, visando à prevenção e à repressão das infrações penais e administrativas e à prevenção dos desastres, e utilizará indicadores públicos que demonstrem de forma objetiva os resultados pretendidos.

Art. 12. A aferição anual de metas deverá observar os seguintes parâmetros:

I - as atividades de polícia judiciária e de apuração das infrações penais serão aferidas, entre outros fatores, pelos índices de elucidação dos delitos, a partir dos registros de ocorrências policiais, especialmente os de crimes dolosos com resultado em morte e de roubo, pela identificação, prisão dos autores e cumprimento de mandados de prisão de condenados a crimes com penas de reclusão, e pela recuperação do produto de crime em determinada circunscrição;

II - as atividades periciais serão aferidas mediante critérios técnicos emitidos pelo órgão responsável pela coordenação das perícias oficiais, considerando os laudos periciais e o resultado na produção qualificada das provas relevantes à instrução criminal;

III - as atividades de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública serão aferidas, entre outros fatores, pela maior ou menor incidência de infrações penais e administrativas em determinada área, seguindo os parâmetros do Sinesp;

IV - as atividades dos corpos de bombeiros militares serão aferidas, entre outros fatores, pelas ações de prevenção, preparação para emergências e desastres, índices de tempo de resposta aos desastres e de recuperação de locais atingidos, considerando-se áreas determinadas;

V - a eficiência do sistema prisional será aferida com base nos seguintes fatores, entre outros:

a) o número de vagas ofertadas no sistema;

b) a relação existente entre o número de presos e a quantidade de vagas ofertadas;

c) o índice de reiteração criminal dos egressos;

d) a quantidade de presos condenados atendidos de acordo com os parâmetros estabelecidos pelos incisos do **caput** deste artigo, com observância de critérios objetivos e transparentes.

§ 1º A aferição considerará aspectos relativos à estrutura de trabalho físico e de equipamentos, bem como de efetivo.

§ 2º A aferição de que trata o inciso I do **caput** deste artigo deverá distinguir as autorias definidas em razão de prisão em flagrante das autorias resultantes de diligências investigatórias.

O controle externo da atividade policial, atribuído ao Ministério Público, tradicionalmente tem focado mais os abusos e erros pontuais nas atividades-fim das polícias do que os seus problemas estruturais e de gestão, o que se deve, ao menos em parte, à equivocada concepção de que as políticas de segurança pública e os atos de gestão são discricionários e, portanto, estariam imunes aos instrumentos de controle. Embora a jurisprudência, inclusive do Supremo Tribunal Federal, tenha avançado no sentido de reconhecer o cabimento do controle jurisdicional, ainda há forte resistência à atuação controladora do Ministério Público.

Existe, contudo, um dever estatal de eficiência qualificada (que vai além do princípio geral de eficiência da administração pública) nas atividades dos órgãos de segurança pública, expressamente previsto no art. 144, §7º, da Constituição da República. Trata-se de norma dotada de caráter impositivo, e não apenas programático ou recomendatório, dela decorrendo consequências jurídicas. Essa norma constitucional finalmente foi disciplinada pela Lei nº 13.675/2018, que criou a PNSPDS e instituiu o SUSP, sob a coordenação do Ministério da Justiça e Segurança Pública. É a primeira vez que o governo federal assume de fato a responsabilidade pela formulação de políticas públicas e o papel de protagonista na área da segurança pública, abandonando o discurso de que essa seria uma responsabilidade dos Estados.

A nova lei do SUSP disciplina a atuação de todos os entes federativos na prestação de serviços de segurança pública, com a intenção de que as instituições (polícias, corpos de bombeiros, guardas municipais, institutos oficiais de criminalística, medicina legal e identificação, agentes de trânsito, guardas portuárias e órgãos do sistema penitenciário) atuem conjuntamente e de forma coordenada, sistêmica e integrada. Numa lei clara e objetiva, é definida a PNSPDS, que enumera os princípios, as diretrizes, os objetivos e as estratégias, além dos meios e instrumentos para a sua implementação. Por outro lado, a reformulação do FNSP, pela Lei nº 13.756/2018, define critérios objetivos para o repasse – tanto a título de transferência obrigatória quanto por meio da celebração de convênios – de recursos para os entes federados, as finalidades em que devem ser aplicados e fixa condições e hipóteses claras de vedação.

Esse conjunto de inovações legislativas confere melhores condições de controle das políticas de segurança pública e dos atos de gestão dos órgãos públicos encarregados da prestação dos serviços correspondentes. Nesse contexto, o Ministério Público é a instituição que tem mais desenvoltura para realizar esse controle, na medida em que articula, fiscaliza, orienta, negocia condições para o ajustamento de condutas e, se necessário, ajuíza ações para provocar o controle jurisdicional (inclusive de constitucionalidade).

É necessário, contudo, mudar o paradigma do controle externo da atividade policial, priorizando a sua modalidade concentrada (art. 3º, II, da Resolução CNMP nº 20/2007). De pouco adianta o Ministério Público, no controle difuso, cobrar mais eficiência na investigação policial às infrações penais já cometidas se os órgãos policiais encarregados da prevenção e da repressão criminal estão desparelhados para cumprir adequadamente as suas competências, e, por falta de governança eficiente, os recursos materiais e humanos disponíveis não são bem empregados. Não existe discricionariedade para gerir mal recursos públicos nem a ineficiência é uma opção legítima. Essa atuação ministerial deve visar à identificação e à busca de soluções para problemas sistêmicos que afetam a qualidade e a eficiência dos órgãos do sistema de segurança pública, numa ação controladora mais prospectiva do que repressiva.

6. REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2ª ed. 4ª tir. São Paulo: Malheiros, 2015.

ÁVILA, Thiago André Pierobom. O controle pelo Ministério Público das políticas de segurança pública. *In*: CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **O Ministério Público e o controle externo da atividade policial**: dados 2016. Brasília: CNMP, 2017.

BALTAZAR JUNIOR, José Paulo. Limites constitucionais à investigação. O conflito entre o direito fundamental à segurança e o direito de liberdade no âmbito da investigação criminal. *In*: CUNHA, Rogério Sanches; TAQUES, Pedro; GOMES, Luiz Flávio (coords.) **Limites constitucionais da investigação**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Perfil dos estados e dos municípios brasileiros**: 2014/IBGE, Coordenação de Populações e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

CAMPOS, Eduardo Luiz Cavalcanti. **O princípio da eficiência no processo civil brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

FISCHER, Douglas. Investigação criminal pelo Ministério Público: sua determinação pela Constituição brasileira como garantia do investigado e da sociedade. *In*: CUNHA, Rogério Sanches; TAQUES, Pedro; GOMES, Luiz Flávio (coords.) **Limites constitucionais da investigação**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

FREITAS, Juarez. **Discrecionabilidade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

FURTADO, Lucas Rocha. A função de controle como fundamento do Estado Democrático de Direito. **Revista da Escola Nacional da Magistratura** – Ano VII, ed. nº 6. Brasília: ENM, 2012.

HOUAISS, A.; VILLAR, M. S. **Dicionário Houaiss de Língua Portuguesa**. Elaborado pelo Instituto Antônio Houaiss de Lexicografia e Banco de Dados da Língua Portuguesa S/C Ltda. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009. ISMAIL FILHO, Salomão. A importância da atuação preventiva do Ministério Público *ombudsman* em prol da boa administração, no combate à improbidade administrativa. **Revista do Conselho Nacional do Ministério Público**. Brasília. CNMP, n. 5, 2015.

A UTILIZAÇÃO DE DADOS E MAPEAMENTOS ESTATÍSTICOS DE CRIMINALIDADE URBANA COMO FERRAMENTA DE ATUAÇÃO MINISTERIAL



PROGRAMA DE PREVENÇÃO A ROUBOS DE PASSAGEIROS NO TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO URBANO

PROGRAM TO PREVENT THEFT OF PASSENGERS IN PUBLIC TRANSPORT

João Gaspar Rodrigues¹

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. A qualidade do transporte público coletivo urbano. 2.1. Direito fundamental ao transporte (seguro). 2.2. Da segurança no transporte público coletivo urbano e o direito de indenização dos usuários. 2.3. Operador de veículo de transporte público coletivo: atividade de risco. 3. Estatística em algumas cidades. 4. Abordagem intersetorial da questão. 5. Fatores atrativos dos crimes e a teoria da escolha racional. 6. Os múltiplos efeitos e custos associados à violência no transporte público coletivo. 7. Conjunto de medidas implementáveis. 7.1. Modelagem geoestatística. 7.2. Câmeras de monitoramento interno. 7.3. Sistema de pagamento eletrônico. 7.4. Proibição de *busdoor*, veículos bem iluminados e com vidros transparentes. 7.5. LEDs de emergência. 7.6. Patrulhamento de alta visibilidade ou de saturação. 7.7. Concentração das investigações em um único órgão policial. 7.8. Aumento da percepção dos riscos. 7.9. Presença de agentes de segurança nos terminais. 8. Conclusões. Referências.

RESUMO: Este estudo, estruturado sobre uma abordagem intersetorial dos assaltos no sistema de transporte público, tem como objetivo implementar um amplo programa de prevenção criminal com a parceria de múltiplos atores e com o engajamento de uma série de instituições dotadas de objetivos comuns – transporte público seguro – por meio de ações coordenadas. Foi desenvolvida uma pesquisa profunda e técnica dos fatos, em suas múltiplas dimensões, para, em âmbito procedimental, buscar uma intervenção produtiva e qualificada. Além disso, foram realizadas visitas ou inspeções no cenário de intervenção, objetivando a constatação prática e real dos fatos.

PALAVRAS-CHAVE: Transporte público. Criminalidade aquisitiva violenta. Programa de prevenção. Abordagem multissetorial. Implementação de medidas.

ABSTRACT: *This study, structured around an intersectoral approach to robberies in the public transport system, aims to implement a broad crime prevention program with multi-stakeholder partnership and the engagement of a number of institutions with common objectives - safe public transportation - through coordinated actions. A deep and technical research of the facts, in its multiple dimensions, was developed, in a procedural scope, to seek a productive and qualified intervention. In addition, visits or inspections were carried out in the intervention scenario, aiming at the practical and real verification of the facts.*

KEYWORDS: *Public transportation. Violent acquisitive crime. Prevention program. Multisectoral approach. Implementation of measures.*

1. INTRODUÇÃO

A criminalidade aquisitiva violenta nas grandes cidades brasileiras revela uma face tremendamente terrificante nos assaltos à mão armada aos usuários do transporte público coletivo urbano. Ser vitimizado em tais situações gera uma dramática intensificação da experiência de insegurança pessoal. E, apesar do recrudescimento desse fenômeno em todas as médias e grandes cidades brasileiras, ainda é uma área subpesquisada², carente de estudos técnicos e de interesse científico pragmático predisposto a apresentar soluções.

Mecanismos institucionais postos diante de fenômenos como esse perdem muito de sua legitimidade se não são efetivos na tarefa de corrigir os males sociais. Entre esses mecanismos, insere-se o Direito, que sem efetividade e sem vocação para solucionar problemas (e ordenar a vida) não tem sentido. A leitura do Direito não se sustenta mais no plano abstrato e unidimensional; o plano da concretização passa a ser fundamental para a compreensão do Direito no neoconstitucionalismo³, inclusive para manter a indispensável coesão da equação indivíduo-sociedade-Estado. Sem efetividade em suas medidas, programas e políticas públicas, o Estado tem dificuldades em obter obediência e disciplina dos cidadãos, criando o espaço perfeito para a violência, a criminalidade e a desordem.

O desafio atual não é positivar direitos ou elencá-los, mas garanti-los, impedir que, apesar de solenes declarações positivas (*tutela jurídica estática*), eles sejam continuamente violados. Assim, o propósito deste ensaio é, decididamente, propor medidas e ações específicas visando a prevenir e controlar a criminalidade aquisitiva violenta no transporte público coletivo urbano (*tutela jurídica dinâmica*). O usuário do transporte público, o cidadão trabalhador, não pode se ater apenas à sorte para não ser vitimizado e roubado (às vezes, ferido e morto), mas ter a garantia de programas institucionais efetivos de prevenção a essa criminalidade, ter a certeza de que os órgãos públicos constituídos não agirão “às cegas”, genérica e intuitivamente. O direito ao transporte e à segurança não pode ser apenas proclamado na Constituição, mas garantido (por todas as formas legítimas possíveis) na prática diária do país.

Democracia não significa apenas liberdade pelo seu viés meramente conceitual, mas garantia dos direitos fundamentais individuais e sociais, em cujo regaço recai o direito ao transporte seguro e à segurança pessoal/pública. Tais direitos de dimensão coletiva têm algo em comum: sua complexidade. Não se deixam apreender e enquadrar pelo atual aparato cartesiano do Direito e por sua narrativa autocentrada ou excludente. Exigem uma abordagem multidisciplinar e intersetorial com recurso a outros saberes. A interlocução com outras áreas do conhecimento (sociologia, psicologia, medicina, estatística, engenharia, ciência política, economia etc.) pode devolver ao Direito a capacidade efetiva de solucionar problemas e ordenar soluções.

Acredita-se que, onde há um problema, pode ser encaminhada uma solução (para todo yin há o seu yang), desde que se invista em cérebro, planejamento e organização. A complexidade da violência e da criminalidade aquisitiva no interior dos veículos do transporte público coletivo é um constante desafio lançado à compreensão de todos os atores envolvidos; um desafio mítico do tipo “decifra-me ou devoro-te”, visto que os números não cessam de crescer, e, com eles, o sentimento

2 Segundo John Martin (**The incidence and fear of transit crime: a review of the literature**. Abbotsford: University of the Fraser Valley, 2011. Disponível em: <https://www.ufv.ca/media/assets/ccjr/reports-and-publications/Transit_Crime_2011.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2019), em estudo de revisão sobre a literatura, o tema da criminalidade no transporte público está entre os menos estudados na criminologia.

3 ALMEIDA, Gregório Assagra de. As corregedorias, a nacional e as internas, no contexto do Ministério Público como instituição de acesso à justiça. **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional, CNMP**, Volume 1, 2016. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/CNMP_Revista_Juridica_WEB.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2019; BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. 11. ed. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 25; DAHRENDORF, Ralf. **A lei e a ordem**. Tradução de Tãmara D. Barile. Brasília: Instituto Tancredo Neves, 1987, p. 26.

de medo e de insegurança. Decifrar essa realidade não é apenas uma homenagem à capacidade acadêmica, científica ou técnica, mas um aporte decisivo aos resultados concretos e socialmente relevantes para a segurança individual e coletiva.

O sistema prisional está transbordando e colapsado; por conta das alegadas dificuldades econômicas, o governo não está disposto ou se revela incapaz de responder, com efetividade, à preocupação pública com o aumento das taxas de criminalidade, seja ampliando o número de policiais, treinando os já existentes, ou gastando mais dinheiro para estruturar a justiça criminal e os órgãos afins do complexo securitário público. Tudo indica, com clareza, que é muito caro esperar que os crimes sejam cometidos. Crime deve ser evitado, é menos dispendioso. Dada essa constatação, justifica-se investir tempo e recursos em programas e ações preventivas, provocando nossas faculdades de perceber, de interpretar e de compreender.

2. A QUALIDADE DO TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO URBANO

De acordo com a Lei n. 12.587/2012, o transporte público coletivo é o serviço público de transporte de passageiros acessível a toda população mediante pagamento individualizado, com itinerários e preços fixados pelo poder público (art. 4º, inc. VI). Há também o transporte público individual, que é o serviço remunerado de transporte de passageiros aberto ao público, por intermédio de veículos de aluguel, para a realização de viagens individualizadas (art. 4º, inc. VIII).

No Brasil, o ônibus é o meio mais importante para transportar as pessoas. Entre 50% e 60% do transporte urbano motorizado é realizado por transporte público (sendo 95% por ônibus e os outros 5% por metrô e trem). A outra parte (entre 30 e 40%), por veículos particulares (carros e motos).

Existem alguns aspectos fundamentais na qualidade dos serviços de transporte público coletivo urbano⁴:

1- Acessibilidade: facilidade de chegar ao local de embarque/desembarque, condições das calçadas, iluminação pública, segurança etc.; 2- Frequência de atendimento: intervalo de tempo de espera dos usuários no ponto de embarque; 3- Tempo de viagem: tempo gasto no interior do veículo, que depende da velocidade média do transporte e da distância entre os locais de embarque/desembarque; 4- Lotação: quantidade de passageiros no interior dos coletivos; 5- Confiabilidade: pontualidade (cumprimento dos horários) e efetividade (porcentagem de viagens programadas realizadas); 6- Segurança: frequência de acidentes envolvendo os veículos de transporte coletivo e risco de roubos; 7- Características dos veículos: tecnologia e estado de conservação dos veículos; 8- Características dos locais de parada: sinalização adequada e abrigos com existência de cobertura e banco para sentar; 9- Sistema de informações: folhetos com itinerários e horários das linhas, visualização dos números e nome das linhas e sistema de reclamação e sugestão; 10- Conectividade: existência de integração física e tarifária para viagens com necessidade de transbordo; 11- Comportamento dos operadores: empatia dos motoristas e cobradores para com os usuários do sistema/condutores habilidosos e cautelosos; 12- Estado das vias: vias pavimentadas e sinalizadas adequadamente.

2.1. Direito fundamental ao transporte (seguro)

O acesso ao transporte público tem significativo impacto no desenvolvimento social, particularmente para os mais necessitados, uma vez que fornece acesso a empregos, educação,

4 FERRAZ, Antonio Clóvis Pinto; TORRES, Isaac Guillermo Espinosa. **Transporte Público Urbano**. São Carlos: Rima, 2004, p. 101-102; SILVA VASCONCELOS, Amélia Soares da. **As percepções dos usuários sobre a qualidade do transporte público de passageiros no município de Betim-MG**. Pedro Leolpodo (Dissertação de Mestrado): UNIPEL, 2009. Disponível em: <http://www.fpl.edu.br/2018/media/pdfs/mestrado/dissertacoes_2009/dissertacao_amelia_vasconcelos_2009.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2019.

serviços de saúde e atividades de lazer. Justamente por isso, a Emenda Constitucional n. 90, de 15 de setembro de 2015, incluiu no art. 6º da Constituição Federal o transporte como direito fundamental social. Nas relações objetivas de poder jacentes na sociedade, o direito fundamental social, dadas as circunstâncias de uma abordagem mais imaginativa, é o “transporte seguro”. Os passageiros têm, portanto, o direito de viajar em segurança e livres do medo da vitimização.

Um dos princípios da Política Nacional de Mobilidade Urbana é a segurança nos deslocamentos das pessoas (art. 5º, inc. VI, da Lei n. 12.587/2012). E um dos direitos dos usuários dos serviços é “ter ambiente seguro e acessível” (art. 14, inc. IV, da Lei n. 12.587/2012).

A Lei n. 8.987/1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, define serviço adequado como sendo aquele que “satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas” (art. 6º, §1º). Do mesmo modo, dispõe o art. 22 do Código de Defesa do Consumidor (CDC).

A importância do tema não conhece fronteiras, e medidas adotadas em alguns países refletem isso.

Na França, por exemplo, foi criado, em 2008, o Observatório Nacional sobre Delinquência nos Transportes (*Observatoire National de la Délinquance dans les Transports*) com a incumbência de coletar dados dos operadores de transporte, analisá-los em relação ao seu contexto e realizar estudos sobre questões atuais, como a violência contra as mulheres no transporte público, a vitimização, o medo do crime e a mediação social.

Na Bélgica, criminologistas foram recrutados por empresas de transporte para estudar crimes em suas redes e apontar soluções⁵.

Na Índia, a Suprema Corte decidiu, em 2012, proibir em todo o país o uso de filmes pretos de qualquer percentagem ou qualquer outro material sobre para-brisas (dianteiro e traseiro) e vidros laterais de todos os veículos, como medida para refrear a criminalidade no transporte público e privado.

2.2. Da segurança no transporte público coletivo urbano e o direito de indenização dos usuários

As empresas concessionárias do transporte coletivo estão obrigadas, de acordo com o art. 22 do Código de Defesa do Consumidor, a fornecer serviços adequados, eficientes e seguros. Se, por exemplo, a segurança do passageiro não for atendida, total ou parcialmente, a empresa pode ser compelida a reparar os danos (parágrafo único do art. 22, CDC). Mas, se a empresa provar que o roubo ocorreu por culpa de terceiro (caso fortuito ou força maior – evento imprevisível e inevitável), exime-se do dever de indenizar o passageiro vítima do aludido crime (art. 14, §3º, II, CDC).

Pela Lei n. 8.987, 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, também “incumbe à concessionária a execução do serviço concedido, cabendo-lhe responder por todos os prejuízos causados ao poder concedente, aos usuários ou a terceiros” (art. 25, *caput*).

Há, atualmente, duas correntes de entendimento entre os juízes. Primeiro, o entendimento de que, dados os crescentes índices de criminalidade aquisitiva violenta no transporte público

5 **Preventing crime on urban public transport.** Disponível em: <http://www.crime-prevention-intl.org/fileadmin/user_upload/Publications/International_Report/CIPC_5th-IR_EN_Chapter-4.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2019.

coletivo, os assaltos e os roubos nos ônibus já não podem ser considerados eventos imprevisíveis e inevitáveis. Logo, a indenização ao passageiro vítima de roubo, de acordo com essa corrente, é medida plenamente justa.

A segunda corrente, contrária à indenização, defende que os roubos não guardam nenhuma relação com o contrato de transporte, sendo fato totalmente estranho à relação jurídica estabelecida entre o transportador e o passageiro, ou seja, não há um nexo de causalidade entre o crime e o serviço de transporte. Por isso, a empresa não é obrigada a indenizar.

Para a segurança pública como matéria holística e sistemicamente entrelaçada, eximir a empresa do dever de indenizar implica, ao mesmo tempo, excluí-la do esforço integrado de garantir segurança aos usuários, violando claramente a Constituição Federal, quando esta determina que a segurança pública é dever do Estado e responsabilidade de todos (art. 144). Logo, por esse prisma, a primeira corrente jurisprudencial é a mais consentânea com o espírito constitucional e com o esforço intersetorial para conter os alarmantes índices de criminalidade aquisitiva violenta no sistema de transporte público coletivo.

2.3. Operador de veículo de transporte público coletivo: atividade de risco

Uma pesquisa da Confederação Nacional do Transporte (CNT)⁶ de 2017 revela que quase um terço (28,7%) dos motoristas de ônibus já foram vítimas de assaltos durante a jornada de trabalho entre os anos de 2016 e 2017 (entre uma e seis vezes, considerado o lapso de tempo). Boa parte dos profissionais considera a profissão perigosa (35,9%). A maioria classifica o emprego como desgastante, estressante e fisicamente cansativo (57%). Indagados sobre os principais motivos que levariam a mudar de profissão, 22,7% responderam que seria “o medo de assalto”. O primeiro motivo a largar o emprego seria o fato de a atividade ser “estressante” (23,9%). E os principais problemas na atividade de motorista de ônibus urbano, segundo a pesquisa, são, destacadamente, os roubos e os assaltos (30,8%), a fadiga e o estresse (30,3%), os congestionamentos (12,8%) e os riscos de acidentes (10,7%).

Os índices de criminalidade em coletivos urbanos são crescentes e alarmantes, a ponto de a Quinta Turma do Tribunal Superior do Trabalho (TST) decidir, julgando um Recurso de Revista, que a atividade de motorista de ônibus é de risco. E, no caso específico, reconheceu a responsabilização objetiva da empregadora, obrigando-a a indenizar um motorista várias vezes assaltado. Eis a ementa do acórdão:

RECURSO DE REVISTA REGIDO PELA LEI 13.015/2014. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA. ATIVIDADE DE RISCO. MOTORISTA DE ÔNIBUS. ASSALTO. DANO MORAL. A insuficiência da teoria da culpabilidade para dar solução aos inúmeros casos de vítimas de acidentes levou à criação da teoria do risco, que sustenta que o dono do negócio é o responsável por riscos ou perigos que sua atividade promova, ainda que empregue toda diligência para evitar o dano. Trata-se da denominada teoria do risco criado, segundo a qual, em sendo o empregador responsável pela organização da atividade produtiva, beneficiando-se do lucro do empreendimento, nada mais razoável e justo do que lhe imputar a responsabilidade pelo ressarcimento ao obreiro dos danos decorrentes de sua exposição ao risco, independentemente da verificação acerca da imprudência, negligência ou imperícia. Assim, exercendo o trabalhador atividade de motorista de ônibus coletivo, promovendo o transporte de

6 Confederação Nacional do Transporte. **Perfil dos motoristas de ônibus urbanos 2017**. Disponível em: <http://cms.cnt.org.br/Imagens%20CNT/PDFs%20CNT/Estudos%20CNT/Pesquisa_CNT_Perfil_dos_Motoristas_Urbanos_2017_Internet.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2019.

passageiros e valores, e sabendo-se que os índices de criminalidade vêm aumentando significativamente nos últimos anos, a situação autoriza a responsabilização objetiva da empregadora, nos termos da regra inserta no parágrafo único do artigo 927 do Código Civil⁷.

O entendimento que vem se impondo no TST é no sentido de que os empregados em empresas de transporte coletivo (motoristas e cobradores) estão enquadrados como sujeitos à atividade de risco, o que enseja por si só a responsabilização objetiva da empresa em reparar os danos, ainda que provocados por terceiros, como no caso de assaltos (TST-RR-1117-20.2011.5.02.0241, Relator Desembargador Convocado André Genn de Assunção Barros, 7ª Turma, DEJT 02/10/2015; TST-RR-673-31.2011.5.04.0661, Relator Ministro Cláudio Mascarenhas Brandão, 7ª T., DEJT 24/04/2015; TST-E-RR-10191-31.2013.5.03.0167, Relator Ministro: Aloysio Corrêa da Veiga, DEJT 06/11/2015).

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) também destaca que dirigir um ônibus é “uma ocupação com riscos elevados” (*an occupation with high risks*) e que, em comparação com outros grupos profissionais, as taxas de invalidez são maiores⁸.

3. ESTATÍSTICA EM ALGUMAS CIDADES

Entre 2015 e 2018, a cidade de Manaus registrou 12.782 roubos em ônibus do transporte público coletivo (conforme tabela abaixo), o que dá uma média de 8,75 roubos por dia:

ANO	N. DE ROUBOS	MÉDIA DE ROUBOS POR DIA	PREJUÍZO ECONÔMICO PARA AS EMPRESAS (R\$)
2015	2.918	7,99	477.412,19
2016	3.389	9,28	996.021,30
2017	3.842	10,52	1.015.444,32
2018	2.633	7,21	613.768,77

Fonte: Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros do Estado do Amazonas (SINETRAM) – Of. 042/2019; PA n. 026.2019.000002

Em Fortaleza, nos anos de 2016 a 2018, ocorreram, respectivamente, 1.557, 2.390 e 721 assaltos a ônibus urbanos.

Em Salvador/Bahia, nos anos de 2016 a 2018, foram registrados, respectivamente, 2.615, 2.615 e 1.282 assaltos. A polícia civil criou um Grupo Especial de Repressão a Roubos em Coletivos (GERRC).

Em Aracaju, segundo dados do Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros, durante os anos de 2016 a 2018, foram contabilizados 3.127 assaltos.

7 TST, 5ª. T., RR-870-56.2014.5.20.0007, Rel. Min. DOUGLAS ALENCAR RODRIGUES, j. 21.03.2018. Disponível em: <file:///C:/Users/PJGJ/Downloads/271254_2017_1521799200000.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2019.

8 ESSENBERG, Bert. **Violence and stress at work in the transport sector**. Geneva: International Labour Office (ILO), 2003, p. 11.

ANO	QUANTIDADE DE CRIMES	MÉDIA DE ROUBOS POR DIA
2016	1.628	4,46
2017	991	2,71
2018	508	1,39

Fonte: Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros do Município de Aracaju/SE (SETRANSP).

Considerando os dados desses três anos, os dias da semana com maior incidência de roubos são sábado (16,93%) e segunda-feira (16,54%). Os dois principais meios empregados são arma branca (38,98%) e arma de fogo (35,83%). Os crimes se dão em sua maioria à noite (entre 18h e 0h).

Entre todas as cidades pesquisadas, Manaus é a cidade que apresenta os piores indicadores, tanto em termos absolutos quanto proporcionais, como se verifica no quadro abaixo:

CIDADE	POPULAÇÃO	CRIMES			TOTAL	Média de crimes por dia
		2016	2017	2018		
Manaus	1.802.014 (CENSO 2010) 2.145.444 (ESTIMADA 2018)	3.389	3.842	2.633	9.864	9
Recife	1.537.704 (CENSO 2010) 1.637.834 (ESTIMADA 2018)	1.916	3.797	2.617	8.360	7,6
Salvador	2.675.656 (CENSO 2010) 2.857.329 (ESTIMADA 2018)	2.615	2.615	1.282	6.512	5,94
Brasília	2.570.160 (CENSO 2010) 2.974.703 (ESTIMADA 2018)	3.130	2.681	484	6.295	5,74
Curitiba	1.751.907 (CENSO 2010) 1.917.185 (ESTIMADA 2018)	3.111	1.678	913	5.702	5,2
Fortaleza	2.452.185 (CENSO 2010) 2.643.247 (ESTIMADA 2018)	1.557	2.390	721	4.668	4,26
Belo Horizonte	2.375.151 (CENSO 2010) 2.501.576 (ESTIMADA 2018)	2.672	1.386	-----	4.058	5,55
Aracaju	571.149 (CENSO 2010) 648.939 (ESTIMADA 2018)	1.628	991	508	3.127	2,85
Porto Alegre	1.014.837 (CENSO 2010) 1.094.667 (ESTIMADA 2018)	1.205	702	-----	1.907	2,61
São Luís	1.409.351 (CENSO 2010) 1.479.101 (ESTIMADA 2018)	562	494	672	1.728	1,57

Fontes: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/fortaleza/panorama>. Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU) Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros de São Luís (SET).

Os números existentes revelam por si só os altos níveis de criminalidade em todas as cidades pesquisadas, mas não são totalmente fiéis. Há duas variáveis que não aparecem nos números e que, se presentes, inflariam os dados:

1 - a subnotificação dos crimes (por inúmeros motivos: relutância em atrasar uma viagem, ausência de alguém para relatar, a crença de que o registro não será levado a sério, a falta de confiança de que o infrator será apanhado ou porque a vítima só percebe que foi furtada após sair do sistema de transporte);

2 - a criminalidade aquisitiva violenta nas paradas e nos terminais, visto que integram o sistema de transporte público coletivo urbano.

4. ABORDAGEM INTERSETORIAL DA QUESTÃO

A oferta de transporte público urbano não pode ser vista apenas como um impulso pragmático, baseado em técnicas de engenharia, de construção e de gerenciamento. A matéria comporta várias interfaces e enfoques: técnico (custos e operacionalização), sociológico/social (impactos sociais: acidentes, danos, violência e criminalidade), político (estruturas de poder e políticas públicas), jurídico (quadro normativo e regulatório) e econômico (benefícios/prejuízos; produção de bens e circulação das pessoas).

A violência no transporte público é um tema diretamente relacionado à Engenharia Urbana e de Transportes, pois afeta a produtividade e a qualidade dos transportes das cidades e a gestão adequada do transporte público urbano (SOUSA, 2016). Entre os vários aspectos fundamentais na qualidade dos serviços em transporte está a segurança. E esta refere-se ao nível de perigo, risco ou dúvida durante o transporte, abrangendo, dessa forma, o risco de roubo. A qualidade na prestação do serviço é contextualizada, preferencialmente, nos parâmetros modernos, pela visão ou expectativa do usuário.

Em suma, a tarefa de prevenir o crime nos transportes públicos deve ser multissetorial, ou seja, deve ser partilhada entre agências de policiamento (secretaria de segurança pública, polícias civil e militar), empresas operacionais e outras agências (como superintendência de trânsito, guarda municipal etc.). O policiamento bem-sucedido depende de comunicação eficaz e trabalho coordenado com parceiros.

5. FATORES ATRATIVOS DOS CRIMES E A TEORIA DA ESCOLHA RACIONAL

Certos crimes são cometidos simplesmente porque inúmeras oportunidades para fazê-lo apresentam-se. Não é pobreza ou defeito de personalidade que faz o ladrão, mas a oportunidade⁹. A decisão de cometer o crime é feita em resposta a circunstâncias imediatas favoráveis. Os infratores são influenciados pela natureza geográfica de suas atividades de rotina diária, onde eles procuram por oportunidades de crime. É criada uma espécie de “mapa cognitivo” dos lugares que percorrem e visitam diariamente.

A motivação para delinquir não é constante, fora de controle ou fruto do acaso, ou seja, depende de um cálculo de custos e recompensas em vez de resultar de uma propensão inata ou adquirida para o crime. Pode-se até admitir diante da criminalidade habitual, cada vez mais comum, que a decisão de delinquir é, em primeiro lugar, social ou psicologicamente determinada, mas a decisão final – se deve ou não cometer o crime contra um alvo específico – é determinada pela situação ou pelas oportunidades oferecidas. Se não houvesse esse prévio “caráter social ou psicológico” (que absolutamente não se confunde com predisposição hereditária), as oportunidades entrevistas fariam de todos criminosos.

Um programa de prevenção de criminalidade deve impedir que essas oportunidades apareçam ou eliminá-las, dificultando o trabalho do criminoso, aumentando seus riscos. Esta, pode-se dizer, é a base do programa: eliminar oportunidades e tornar arriscada a empresa criminoso. É necessário lembrar que o indivíduo disposto ao crime avalia os custos da ação e os benefícios que pode auferir (*rational choice theory*). Se a equação pender demasiadamente para o lado dos custos (risco, perigo de ser preso, medidas acautelatórias eficientes etc.), o indivíduo dificilmente leva adiante o intento criminoso. Assim, em regra, o crime não é aleatório ou fruto do acaso, mas resulta de variáveis apreensíveis e, por isso mesmo, neutralizáveis.

9 VAN ANDEL, H. **Crime Prevention That Works: The Care of Public Transport in the Netherlands**. 1988. Disponível em: <<https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/Digitization/116152NCJRS.pdf>>. Acesso em: 11 fev. 2019.

O programa parte de quatro categorias de prevenção ao crime:

1 - prevenção ambiental interna (veículos sem *busdoor*, iluminados e transparentes) e externa (paradas e terminais adequadamente estruturados e localizados. Vários estudos mostram que o crime está correlacionado com o meio ao redor das paradas de ônibus: o crime nas paradas é geralmente mais alto quando a taxa de criminalidade nas áreas em que as paradas estão situadas é alto¹⁰).

Terminais, por exemplo, sem uma gestão adequada, sem iluminação ou com iluminação deficiente, pichações e um quadro de abandono passam uma mensagem clara para a criminalidade: “ninguém se importa”. A prevenção ambiental nessas circunstâncias é fundamental para neutralizar oportunidades: pichações e lixo devem ser removidos regularmente, as luzes, quando danificadas ou inoperantes, substituídas prontamente, e estruturas danificadas pelo vandalismo ou pelo desgaste natural, removidas ou reparadas imediatamente¹¹. Todo servidor lotado nesses terminais deve ser orientado a relatar qualquer problema de manutenção (luzes quebradas, lixo, banheiros inoperantes etc.) para o setor competente.

2 - prevenção mecânica (videovigilância interna);

3 - prevenção punitiva (policiamento inteligente e sistema legal);

4 - prevenção corretiva (população e usuários bem informados; melhoria de algumas condições sociais).

A natureza dinâmica e capilar do sistema de transporte público cria ambientes únicos (fechados e móveis), transportando potenciais alvos e vítimas, numa rede que passa por áreas com diferentes níveis de risco de crime e, portanto, recebe, de forma regular, diferentes inputs e outputs ao longo do tempo¹². Isso cria uma arena singular, potencialmente especializada, mas fortemente influenciada pelo ambiente urbano e com tendência a refletir a dinâmica da criminalidade local. Esse design ambiental explica, em parte, as taxas de criminalidade dentro do sistema.

Embora seja um aspecto distinto (representando um ambiente social próprio, reunindo indivíduos que são, social e demograficamente, diferentes), o sistema de transporte público deve ser estudado no contexto da dinâmica urbana. É um sistema dentro de um sistema, um interagindo com o outro, logo o transporte público não pode ser observado ou analisado isoladamente.

São fatores atrativos de crimes no sistema de transporte público coletivo: 1 - proximidade a locais que facilitam a fuga; 2 - grande movimentação de pessoas (os infratores costumam embarcar em pontos com grande concentração de pessoas, para não levantar suspeitas); 3 - ausência de policiamento; 4 - proximidade a pontos de tráfico de drogas; 5 - equipamentos arriscados e que oferecem oportunidades peculiares (veículos sem visibilidade). 6 - baixa vigilância. 7 - capilaridade do sistema (atravessa áreas distintas com diversos níveis de criminalidade). 8 - interação entre o ambiente interno (dentro do veículo) e externo (áreas por onde o veículo passa).

Há uma clara interação entre o movimento de veículos e os ambientes pelos quais eles atravessam e regulam o acesso de e para o sistema (a entrada e pontos de saída). A compreensão dessa interação pode servir como um mecanismo útil para reduzir o crime e a violência na rede.

10 LOUKAITOU-SIDERIS, A.; LIGGETT, R.; ISEKI, H.; THURLOW, W. **Measuring the effects on built environment on bus stop crime**. *Environment and Plan B: Planning and Design*, 28, 2001, pp. 255–280.

11 LA VIGNE, Nancy G. **Visibility and Vigilance: Metro's Situational Approach to Preventing Subway Crime**. 1997.

12 NEWTON, Andrew D. Crime on public transport. **Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice**. Springer, London, pp. 709-720. Disponível em: <http://eprints.hud.ac.uk/id/eprint/19462/1/Newton_Crime_and_PT_Final.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2019.

Um estudo da década de 1980 feito por Pearlstein e Wachs¹³ examinou o crime no sistema de transporte público da Califórnia e concluiu que apenas 88 das 233 rotas (menos de 40%) sofreram incidentes de crime e que os crimes ocorreram principalmente em rotas ou linhas que atravessavam áreas com altas taxas de criminalidade. A propensão ao risco é aumentada em linhas que passam por áreas de alta criminalidade e têm um número maior de paradas dentro dessas áreas (vários pontos de entrada e saída).

6. OS MÚLTIPLOS EFEITOS E CUSTOS ASSOCIADOS À VIOLÊNCIA NO TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO

A falta de segurança e de qualidade no transporte público provoca múltiplos efeitos negativos, custos associados à escalada da criminalidade. Dentre esses custos e efeitos negativos, pode-se listar: 1 - maior demanda por automóveis e outras formas de transporte individual, aumentando o consumo de combustíveis, poluição ambiental, congestionamentos (dado o colapso do sistema viário) e lentidão na mobilidade urbana; 2 - conflitos jurídicos e trabalhistas a propósito de indenização por danos sofridos; 3 - violação da integridade física dos operadores e dos usuários, com lesões fatais ou não fatais; 4 - medo e sentimento de insegurança dos usuários, dos operadores e da população. O medo do crime no transporte público é um problema tão grande quanto o próprio crime. Esse medo do crime e de comportamentos antissociais no transporte público impede que boa parte da população faça uso dele. Essas percepções negativas desencorajam as pessoas a usar o transporte público ou tornam a viagem desagradável ou mesmo estressante. No México, em 2009, por exemplo, o medo do crime desencorajou 25% dos indivíduos entrevistados de tomar um táxi e 17% de usar outras formas de transporte público¹⁴; 5 - surgimento de métodos de justicamento como o linchamento. É cada vez mais comum que os passageiros e até a população procedam a linchamentos quando, por uma razão ou outra, conseguem deter os criminosos. Quando os infratores utilizam simulacro de arma de fogo, e isso é percebido pelos usuários, o linchamento é quase certo; 6 - aumento de atitudes racistas ou preconceituosas. Os condutores, na tentativa de se proteger de um crime ou agressão potencial, às vezes optam por excluir certos clientes, negros, pobres, jovens com tatuagens ou vestidos de uma forma peculiar etc. Essas escolhas arbitrárias são, por vezes, apoiadas por outros passageiros. São estereótipos que levam à exclusão social; 7 - consequências físicas, psicológicas e comportamentais dos operadores de ônibus; 8 - aumento dos gastos públicos com doenças, traumas e lesões; 9 - aumento dos custos com segurança privada; 10 - perdas financeiras dos passageiros e das empresas prestadoras do serviço. Alguns estudos revelam que as consequências do roubo no transporte público são muito graves, uma vez que afetam mais as pessoas pobres do que as de outros segmentos. Pessoas de ambientes pobres tendem a carregar dinheiro consigo com mais frequência, uma vez que não têm, necessariamente, contas bancárias ou acesso a cartões de crédito, tornando-se, assim, alvos fáceis para potenciais ladrões¹⁵.

7. CONJUNTO DE MEDIDAS IMPLEMENTÁVEIS

O programa de prevenção sugerido nas razões apresentadas ao longo deste estudo segue alguns passos básicos e indispensáveis: 1- seleção de problemas específicos; 2- análise dos problemas;

13 NEWTON, Andrew D. Crime on public transport. **Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice**. Springer, London, pp. 709-720. Disponível em: <http://eprints.hud.ac.uk/id/eprint/19462/1/Newton_Crime_and_PT_Final.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2019.

14 POLICE AND CRIME COMMITTEE. **Crime on public transport**. London, 2016. Disponível em: <https://www.london.gov.uk/sites/default/files/crime_on_public_transport.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2019. Também **Preventing crime on urban public transport** (Disponível em: <http://www.crime-prevention-intl.org/fileadmin/user_upload/Publications/International_Report/CIPC_5th-IR_EN_Chapter-4.pdf>).

15 PAES-MACHADO, E.; LEVENSTEIN, C. I'm sorry everyone, but this is Brazil. **British Journal of Criminology**, 44(1), 2004, pp. 1-14.

3 - busca de possíveis medidas; 4 - identificação e indicação de quem implementará as medidas; 5 - documentação do processo de implementação; 6 - avaliação do programa e eventuais ajustes.

Para destravar as fases iniciais do programa (1 e 2) fez-se necessário: 1 - pesquisa profunda e técnica dos fatos, em suas múltiplas dimensões, para, em âmbito procedimental, buscar uma intervenção produtiva e qualificada; 2 - realização de visitas ou inspeções no cenário de intervenção, objetivando a constatação prática e real dos fatos; 3 - apoio de equipe técnica (própria ou não) ou de pesquisas, análises e estatísticas; 4 - contato com a comunidade científica e seus aportes de conhecimento.

As fases 3, 4, 5 e 6 pressupõem o estabelecimento de diálogo entre os diversos atores sociais e institucionais ligados e comprometidos com a matéria. Desse diálogo sairá um plano de ação capaz de indicar o que será feito (diagnóstico), como será feito (método, objetivos, ferramentas), os custos, os executores das medidas e o tempo necessário para a execução.

As iniciativas de prevenção criminal têm maior probabilidade de sucesso se forem direcionadas a problemas criminais específicos. É mais efetivo estabelecer um programa de prevenção à criminalidade aquisitiva violenta no interior do sistema de transporte público do que em toda a complexa rede de relações de uma cidade. Obviamente, sem perder a relação dialogal com o ambiente urbano (dado que o transporte público é um subsistema urbano).

A criminalidade, em geral, é um problema multifacetado: não há solução fácil. E, por isso mesmo, nenhuma solução ou medida pode ser encaminhada sem uma análise detida dos problemas. Isso foi, dentro dos nossos propósitos, realizado no item 6 deste estudo.

Uma característica comum de programas fracassados é que eles adotam medidas estereotipadas copiadas da literatura geral de prevenção ao crime sem considerar sua adequação à realidade local, ao problema específico ou às diversas peculiaridades envolvidas. Embora influenciada pelo meio urbano em que está inserida, a rede de transporte é um microcosmo da vida urbana, tem fatores de risco próprios. As medidas, como se imagina, devem ser escolhidas dentre as menos dispendiosas e mais efetivas.

Para ter sucesso, o programa de prevenção precisa de uma agência com recursos suficientes e motivação para implementar as medidas ou gerenciá-las (no caso de múltiplas medidas intersetoriais).

Muitas vezes, é impossível avaliar a eficácia de um programa de prevenção na ausência de registros sobre quais tipos de intervenção ocorreram imediatamente antes, durante e após as medidas terem sido introduzidas. Eventuais resultados atribuídos às medidas previstas no programa podem, na verdade, ser devido a outras causas. Daí a importância de um registro desde a implementação da primeira medida até a conclusão da avaliação.

A última etapa consubstancia-se no monitoramento e na avaliação do programa. Não é fácil saber se o crime diminuiu em função do programa ou se devido a causas circunstanciais. Isso exige que a avaliação seja a mais objetiva possível e a longo prazo, até porque, dado que o programa não oferece soluções matemáticas, os ajustes são inevitáveis e necessários.

São inúmeras as oportunidades oferecidas atualmente ao indivíduo disposto a cometer crimes de aquisição violenta no interior dos veículos do transporte público coletivo. Logo, não é uma ou duas medidas que irá afastar, neutralizar ou eliminar essas oportunidades. Múltiplas medidas adotadas em conjunto por diversas agências são capazes de surtir o efeito agradável de reduzir esse tipo especial de criminalidade e dar corpo a um programa efetivo de prevenção.

Nos itens a seguir indicamos as medidas implementáveis.

7.1. Modelagem geoestatística

Acredita-se que o roubo em ônibus possui uma dimensão territorial e, geralmente, um padrão de distribuição espacial, o que possibilita a inserção de técnicas que considerem o atributo espacial, como o uso de geoestatística. Assim, a proposta é incorporar técnicas espaciais, aprimorando as análises com a utilização de um atributo adicional, a localização geográfica dos eventos. Com técnicas de geoestatística, é possível identificar a estrutura espacial dos dados e conhecer aspectos que não estariam disponíveis por métodos tradicionais. Considerando a técnica mencionada, é possível estimar probabilidades de ocorrência de roubo em transporte coletivo em coordenadas geográficas de valores conhecidos e desconhecidos¹⁶; saber a configuração de lugares e de horários dentro da rede do transporte público que cria a justaposição de infratores e vítimas, com aumento ou redução de oportunidades para o cometimento do crime.

O estudante americano Francis Stoks demonstrou o valor dos mapas criminais estatísticos em sua dissertação de doutorado, quando criou um site de análise criminal na área urbana de Seattle e foi capaz de prever, com 95% de precisão, onde estupros em lugares públicos ocorreriam¹⁷. A polícia já usa computadores e unidades de análise criminal para ajudar a prender criminosos; retrabalhando seus dados, ela poderia prever o crime e adotar medidas para evitá-lo.

A primeira etapa de refinamento dos dados brutos é categorizá-los por modalidades de roubos que ocorrem nos veículos de transporte público coletivo (ou até no sistema como um todo, dependendo da abrangência do programa de prevenção), não misturando outras modalidades de criminalidade aquisitiva violenta (em escolas, nas ruas, em centros comerciais etc.). Segue-se o desdobramento, que é a decomposição do fenômeno em subcategorias para desvendar e observar diversos ângulos do problema: horários, bairros, ruas, linhas, empresas, dias da semana, modus operandi, perfil dos criminosos etc. E, fechando o círculo, vem a análise dos dados, que é o estabelecimento de conexões entre as informações e seu uso para resolver os problemas.

O georreferenciamento dos crimes é importante para mobilizar e reforçar o policiamento nas áreas geográficas de predileção dos criminosos e uma ferramenta útil para a implementação de políticas públicas na área de segurança pública (como, por exemplo, na criação de requisitos para a construção de paradas de ônibus, treinamento de motoristas e cobradores, implantação de artefatos de vigilância etc.). A colheita de dados estatísticos possibilita um devido planejamento de políticas públicas para a temática. Sem dados objetivos e honestamente coletados, que revelem as formas dessa especial criminalidade, ideias e discussões terão pouco poder transformador.

O policiamento de perfil moderno lida com variáveis específica sem vez de realizar um trabalho preventivo e repressivo genéricos, ou, em outras palavras, “às cegas”. Diagnosticar, selecionar, planejar, agir, avaliar e fazer ajustes devem ser comportamentos de uma polícia voltada para resultados. E, sem dados consolidados, estruturados, refinados ou modelados, nada disso poderá ser efetivado.

7.2. Câmeras de monitoramento interno

A instalação de câmeras nos ônibus, para registrar as imagens em alta qualidade, pode auxiliar o trabalho de investigação da polícia. Sem estabilidade e nitidez na imagem, pouco servirá aos órgãos de segurança. As câmeras devem estar conectadas a equipamentos de *Digital Video Recorder* (DVR) próprios para ônibus, capazes de suportar trepidações, altas temperaturas e tentativas de furto.

16 SOUSA, Daiane Castro Bittencourt de. *et al.* **Violência em transporte público: uma abordagem baseada em análise espacial.** Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsp/v51/pt_0034-8910-rsp-S1518-87872017051007085.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2019.

17 GEASON, Susan; WILSON, Paul R. **Crime prevention. Theory and practice.** Australian Institute of Criminology. 1988.

O DVR captura as imagens das câmeras e as envia, em tempo real, para a empresa de ônibus, que armazena em backup ou as encaminha para auxiliar nas investigações¹⁸.

7.3. Sistema de pagamento eletrônico

Uma das diretrizes da política tarifária do serviço de transporte público coletivo é o incentivo à utilização de créditos eletrônicos tarifários (art. 8º, inc. X, da Lei n. 12.587/2012). Grande parte das cidades brasileiras tem adotado sistemas eletrônicos de venda e arrecadação tarifária no transporte público coletivo de passageiros, mediante créditos eletrônicos de viagem inseridos em cartões com *chips* de segurança. 86,5% das cidades brasileiras com mais de 100 mil habitantes já possuem o sistema automatizado, que é utilizado pelos usuários, inclusive os trabalhadores que utilizam o vale-transporte. Em muitas cidades, como São Paulo, Rio de Janeiro, Florianópolis, Goiânia, Salvador e Curitiba, não existe mais a figura do cobrador no interior dos veículos; as viagens são pagas mediante cartão eletrônico¹⁹.

Mas já existem novos métodos de pagamento que ampliam o leque de opções para passageiros. A lista inclui cartões com tecnologia por aproximação (*contactless*), tíquetes com QR Code, aplicativos e até bilhetagem com dados do usuário alocados na “nuvem”.

O transporte público coletivo é um setor da economia que movimenta cerca de 46,6 bilhões de reais por ano, de acordo com informações da Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP), com 30% a 40% desse total sendo pago em dinheiro em algumas cidades. Tirar esse dinheiro de circulação significa menos riscos de assaltos, mais segurança para a população e até menos tempo gasto no embarque, já que não haverá necessidade de recebimento de valores e cálculo de trocos²⁰.

A presença de dinheiro coloca em risco os operadores do veículo (motorista e cobrador), torna-os vulneráveis aos criminosos, fato que é reconhecido e destacado pela literatura especializada²¹.

Mas não é apenas o dinheiro que atrai a ação dos criminosos no transporte público. Assim, embora seja uma medida importante para as empresas de ônibus (redução dos prejuízos), o sistema de pagamento eletrônico (ou de bilhetagem eletrônica, ou ainda de bilhete único) não inibe totalmente essa modalidade criminosa (ou seja, não traz total segurança aos usuários do serviço), pois os criminosos continuariam roubando os pertences dos passageiros e bens de valor, com especial predileção para os aparelhos celulares. Dada a banalização do uso de celulares, se, por hipótese, houver 30 passageiros num ônibus, há grande possibilidade de haver 30 aparelhos celulares, ou seja, um cenário atrativo para o assaltante.

Além disso, pessoas de ambientes pobres tendem a carregar dinheiro consigo, uma vez que não têm, necessariamente, contas bancárias, tornando-se, assim, alvos fáceis para potenciais ladrões²². Portanto, a bilhetagem eletrônica é medida que deve vir se somar a outras, pois adotada à escoteira não resolve o problema dos roubos.

18 Disponível em: <<http://www.busvision.com.br/blog/assalto-a-onibus/>>. Acesso em: 18 jan. 2019.

19 Cf. justificativa de Projeto de Lei no Senado Federal (2015) que dispõe sobre de cobrança de tarifa nos serviços de transporte público coletivo urbano e de caráter urbano de passageiros pelo motorista profissional. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=585923&ts=1543014338918&disposition=inline>>. Acesso em: 21 jan. 2019. Também NTU, disponível em: <<https://www.ntu.org.br/novo/AreasInternas.aspx?idArea=7>>. Acesso em: 5 mar. 2019.

20 ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS. Bilhetagem eletrônica, versão 4.0. **NTUrbano**. Set/out 2018. Disponível em: <<https://www.ntu.org.br/novo/upload/Publicacao/Pub636794543942157025.pdf>>. Acesso em: 1 mar. 2019.

21 ESSENBERG, Bert. **Violence and stress at work in the transport sector**. Geneva: International Labour Office (ILO), 2003.

22 PAES-MACHADO, E.; LEVENSTEIN, C. I'm sorry everyone, but this is Brazil. **British Journal of Criminology**, 44(1), 2004, pp. 1–14.

7.4. Proibição de *busdoor*, veículos bem iluminados e com vidros transparentes

O *busdoor* é ferramenta de propaganda e de comunicação visual normalmente aplicada na forma de adesivo no vidro traseiro de um ônibus. Infelizmente, é um mecanismo que facilita a vida dos criminosos, pois atrapalha ou retira a visibilidade de quem está fora, especialmente da polícia. Os anúncios podem ser colocados em outro local do veículo (na lateria lateral, por exemplo), de modo a não tornar o interior do veículo convidativo à atividade criminosa.

O interior do ônibus deve ser o mais visível possível para quem está do lado de fora. Os vidros não devem ter película refletiva ou de escurecimento em nenhum percentual (ou tonalidade), e a iluminação interna deve ser feita com lâmpadas de *Light Emitting Diode* (LED)²³. Um veículo, cujo interior não pode ser visto com nitidez do lado de fora, é uma grande oportunidade oferecida aos infratores, torna o crime mais atraente: impede que a ação ilegal seja percebida e comunicada à polícia, fazendo com que a reação e a intervenção policiais sejam retardadas ou até inexistentes. Um veículo, nesses moldes, é considerado, para esses “crimes em rota”, como um “equipamento vulnerável” (atraente para o empreendimento criminoso), uma “área oculta” (*dark area*) ao ambiente externo, e seus ocupantes são “alvos adequados”. A falta de luminosidade impede a vigilância natural.

Aqui tem inteira pertinência a prevenção situacional. Suponhamos dois ônibus: um dotado de insulfilm nos vidros, com vidro traseiro adesivado ou provido com fibra sem transparência e com iluminação interna deficiente; e outro bem iluminado e com os vidros laterais e traseiro completamente transparentes. Qual desses dois veículos, com a mesma quantidade de usuários, seria o preferido para uma ação criminosa? Sem dúvida nenhuma, o primeiro, por uma razão muito simples de lógica criminológica: não oferece visibilidade externa, portanto, os riscos para os criminosos são menores.

Quando essas condições internas atrativas interagem com condições externas (passagem por áreas de alta criminalidade), há o ponto de fusão perfeito para os assaltos. Sem veículos de alta visibilidade não é possível integrar a comunidade e a população no esforço e na responsabilidade comum pela segurança pública no transporte coletivo.

Além de coibir crimes cometidos no interior desses veículos, a proibição favorece também a fiscalização na área administrativa, como o transporte irregular de passageiros em pé.

A Suprema Corte da Índia, em julgamento de 2011 (com efeito geral a partir de 4 de maio de 2012), proibiu o uso de filmes pretos de qualquer percentagem de Transmissão de Luz Visual – *Visual Light Transmission* (VLT) – ou qualquer outro material sobre os óculos de segurança (*safety glasses*), para-brisas (dianteiro e traseiro) e vidros laterais de todos os veículos em todo o país²⁴. A decisão buscou fundamento no alarmante aumento de crimes como sequestros e agressões sexuais, reconhecendo como um dos fatores contributivos para tal aumento o uso de filmes pretos em janelas e para-brisas de veículos de quatro rodas; e que tais aparatos refletivos são usados como uma ferramenta da criminalidade, aumentando consideravelmente as atividades criminosas, vez que os infratores podem passar despercebidos e cometer crimes sem hesitação.

Argumenta-se sobre a proibição específica de *busdoor*, uma vez que os ônibus, atualmente, já vêm com a traseira fechada com fibra de vidro, uma medida de segurança em casos de acidente. Assim, eventual propaganda já não causaria problema, pois a visibilidade já estaria prejudicada. A

23 Sobre a melhoria da iluminação interna dos veículos como uma medida para ajudar na prevenção aos crimes, vide NETTO, José Peres; SILVA, José Vicente da. **Roubo a Ônibus na Cidade de São Paulo - Epidemiologia do Crime e Análise do Problema Policial**. Disponível em: <<http://pt.braudel.org.br/pesquisas/arquivos/downloads/roubo-a-onibus-na-cidade-de-sao-paulo.pdf>>. Acesso em: 4 mar. 2019.

24 Disponível em: <http://jowai.police.gov.in/Laws_and_References/sc_ruling_judgement/04_SC_judgement_tainted_glass_in_cars.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2019.

solução é a adoção de fibra incolor e transparente. O vidro de segurança traseiro (chamado “vigia”) pode não ser, de acordo com as normas de trânsito (art. 3º, §3º, da Resolução CONTRAN n. 254, de 26 de outubro de 2007; art. 111, CTB), indispensável à dirigibilidade do veículo, mas é um item importante na prevenção da criminalidade aquisitiva no interior dos ônibus.

Mesmo assim, a norma do Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN) exige uma transparência mínima de 28% (“não poderá ser inferior a 28%”) na parte traseira do veículo, ou seja, a aposição de fibra de vidro que impede qualquer transmitância luminosa é ilegal.

O parágrafo único do art. 111 do Código de Trânsito Brasileiro proíbe “o uso de inscrição de caráter publicitário ou qualquer outra que possa desviar a atenção dos condutores em toda a extensão do pára-brisa e da traseira dos veículos, salvo se não colocar em risco a segurança do trânsito”. Um dos princípios básicos da segurança no trânsito é ver e ser visto. O *busdoor* impede as duas coisas, logo é um instrumento que coloca em risco a segurança do trânsito e aumenta, tremendamente, as chances de roubos no interior dos ônibus. Nesse ponto, a lei de trânsito está dissociada tanto das normas primárias de segurança no trânsito quanto de segurança pública. De qualquer modo, essa ressalva não se aplica ao *busdoor* ou à fibra de vidro impeditiva de visibilidade, dadas as razões expostas.

A câmara municipal de Maceió aprovou uma lei (Lei n. 6.356, 17 de dezembro de 2014) em que proibiu a utilização de qualquer pintura, adesivo e propaganda de produtos ou quaisquer outros serviços que obstruam a visão ou transparência do vidro traseiro dos coletivos.

No Rio de Janeiro há o Projeto de Lei Estadual n. 2268/2013²⁵, que proíbe a “utilização de película refletiva, comumente chamada de ‘insulfilmé’, na área envidraçada dos táxis, vans escolares e demais veículos de transportes de passageiros” (ônibus, micro-ônibus, vans e demais veículos automotores que se destinam a deslocar pessoas de um ponto a outro de uma cidade).

De qualquer modo, o mercado já dispõe de películas ou filmes transparentes que reduzem os efeitos nocivos do sol: bloqueio de 99,9% dos raios ultravioleta (UV), redução em mais de 50% do calor e rejeição de 97% dos raios infravermelhos (em parte responsáveis pelo calor). Essas películas dificultam a entrada de calor (e ainda funcionam como fator de proteção solar 1700), mas não escurecem os vidros, mantendo a transparência no interior dos carros.

7.5. LEDs de emergência

Outra medida importante é a implantação de um sistema simples de LEDs de emergência na frente e na traseira do ônibus²⁶. Dado o assalto, qualquer dos operadores do coletivo (motorista ou cobrador) ou dos passageiros poderia acionar as luzes de emergência (só desativável por terceiro autorizado). Esse sinal de emergência, indicativo de roubo em curso, alertaria os populares, que, por sua vez, poderiam acionar a polícia.

Inicialmente, a ideia era restringir o “botão de emergência” aos operadores do veículo, mas isso poderia lhes trazer riscos, dado que os criminosos saberiam que o motorista e o cobrador seriam os únicos que poderiam acionar o botão. Estendendo essa possibilidade a todos os usuários, dilui-se a suspeita e atende-se à Constituição quando reforça que a segurança pública é “responsabilidade de todos”.

25 Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/scpro1115.nsf/18c1dd68f96be3e7832566ec0018d833/c2d89619404d3faa83257b81005988fa>>. Acesso em: 18 fev. 2019.

26 A literatura especializada sugere essa medida como adequada (NETTO, José Peres.; SILVA, José Vicente da. Op. Cit).

7.6. Patrulhamento de alta visibilidade ou de saturação

O roubo a ônibus é um típico crime de bandidos jovens e iniciantes que se satisfazem com fêrias de pouco mais de 50 reais. Esses criminosos que cometem crimes menos elaborados costumam ser os mais previsíveis, são muito repetitivos e, por isso, mais sujeitos à ação eficiente da polícia. Quando a polícia se aplica nesses casos, os crimes tendem a reduzir rapidamente. O problema é que, frequentemente, a polícia age às cegas, sem antes fazer um levantamento preciso do perfil do crime e do criminoso, fazendo espalhafatosas operações e submetendo os passageiros a constrangedoras revistas pessoais. O que precisamos na verdade é aplicar as soluções devidas num problema que deve ser corretamente diagnosticado²⁷.

Dessa forma, o policiamento deve ser visível e intenso nos locais mais movimentados e mais sujeitos à criminalidade, de acordo com prévio planejamento derivado do georreferenciamento; deve haver uma maximização do grau de contato da polícia com o público. O deslocamento do patrulhamento policial deve ser baseado em evidências estatísticas para surtir os efeitos esperados.

Nesses locais, que podem ser linhas ou terminais, implantam-se patrulhas (com alta visibilidade) de 15 minutos, quatro vezes por dia.

7.7. Concentração das investigações em um único órgão policial

Entre as cidades brasileiras que conseguiram reduzir, de forma sustentável e contínua, os números da criminalidade aquisitiva nos ônibus estão Salvador e Aracaju (de 4,46 roubos por dia em 2016, caiu para 1,39 em 2018). Entre as medidas adotadas por essas duas cidades está a concentração das apurações em um único órgão policial.

É difícil precisar, geograficamente, o local de uma infração num veículo em movimento, atribuindo a específicas e diversas unidades policiais o dever de apurá-la. Afigura-se mais sensato e compatível com as peculiaridades dos crimes atribuir e centralizar sua apuração a uma unidade especializada.

Essa medida, embora tenha aparentemente um caráter reativo e repressivo, guarda uma natureza preventiva pela antecipação de futura intervenção diante da prática de crimes, com reflexos efetivos no sucesso de eventual apuração criminal.

7.8. Aumento da percepção dos riscos

Todas as medidas adotadas precisam ser amplamente divulgadas para que os criminosos tenham a dimensão exata dos riscos de uma eventual empreitada criminosa. O sistema de transporte público “deve ser” e “parece ser” um setor de alto risco para cometimento de crimes. Não é suficiente ser seguro com medidas preventivas adequadas, é fundamental “parecer seguro”, sem brechas ou oportunidades aos criminosos. E, para parecer seguro, o feixe de medidas deve ser informado ao público em geral e, em especial, aos usuários do sistema.

Essa publicidade também atende ao dever de transparência quanto às políticas públicas, tal como delineado no art. 7º, incisos V e VII, da Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527, 18 de novembro de 2011):

O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter (art. 7º): V- informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades,

27 NETTO, José Peres; SILVA, José Vicente da. Op. Cit.

inclusive as relativas à sua política, organização e serviços; VII- informação relativa: a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos.

7.9. Presença de agentes de segurança nos terminais

Nos terminais de integração, em uma das portas de entrada e de saída do sistema de transporte público, devem existir agentes de segurança (no caso, de terminais geridos pela iniciativa privada) ou guardas municipais (caso a gestão seja do poder público municipal), devidamente capacitados a proceder à vigilância e à proteção dos usuários. A presença constante desses agentes, em rondas ostensivas a intervalos regulares, desencoraja potenciais infratores e ajuda a aumentar a sensação de segurança dos usuários do sistema.

Como já dito neste estudo, terminais sem uma gestão adequada, sem iluminação ou com iluminação deficiente, pichações e um quadro de abandono passam uma mensagem clara para a criminalidade: “ninguém se importa”. A prevenção ambiental nessas circunstâncias é fundamental para neutralizar oportunidades: pichações e lixo devem ser removidos regularmente; as luzes, quando danificadas ou inoperantes, substituídas prontamente; e estruturas danificadas pelo vandalismo ou pelo desgaste natural, removidas ou reparadas imediatamente. Todo servidor lotado nesses terminais deve ser orientado a relatar qualquer problema de manutenção (luzes quebradas, lixo, banheiros inoperantes etc.) para o setor competente.

A teoria das janelas quebradas de J. Q. Wilson e G. Kelling, desenvolvida em 1982, assegura que, em espaços onde é permitida a deterioração pelo vandalismo e deixados nesse estado, tem-se um sensível aumento da criminalidade, como roubos e assaltos²⁸.

8. CONCLUSÕES

O transporte público urbano é a espinha dorsal de uma cidade – um elemento essencial para o seu desenvolvimento, mobilidade e conectividade. Constitui, ao mesmo tempo, direito do cidadão na execução de sua sacrossanta faculdade de ir e vir e no exercício da própria cidadania (SILVA VASCONCELOS, 2009). Nas metrópoles, o transporte coletivo constitui o principal meio de locomoção da população, sobretudo daquelas pessoas com menor poder aquisitivo. E, quando as pessoas não têm meios alternativos de se locomover dentro de uma cidade (o que, em regra, ocorre com pessoas mais carentes), essa falta de acesso ao transporte pode resultar em marginalização. Mas, apesar dessa reconhecida importância para as cidades de médio e grande portes, o setor não tem recebido a atenção devida, apresentando altos níveis de insegurança. Ao anseio da sociedade por viver em paz não há a contrapartida do Estado em oferecer programas e medidas cuidadosamente planejados para atender a esse legítimo desejo coletivo.

Os roubos crescentes e contínuos no transporte público das grandes cidades não são nem imprevisíveis nem tampouco inevitáveis. Para contê-los, é preciso eliminar as oportunidades que são oferecidas graciosamente ao criminoso e tornar arriscada sua empresa criminosa. Não há espaço para complacência, mas também não se pode pôr em prática ações dessa natureza por decreto ou por uma medida salvadora. O problema é reconhecidamente complexo e crônico, logo a solução compartilha de igual complexidade, no sentido da necessidade de uma multiplicidade de medidas

28 ROCHÉ, S. La théorie de la « vitre cassée » en France. Incivilités et désordres en public. *Revue Française de Science Politique*, 50(3), 2000, pp. 387–412. Também LOUKAITOU-SIDERIS, A. Hot spots of bus stop crime – The importance of environmental attributes. *Journal of the American Planning Association*, 65(4), 1999, pp. 395–411.

que se retroalimentem e da parceria de vários órgãos e setores com suas cargas específicas de responsabilidade e de saberes. Aqui, definitivamente, uma andorinha não faz verão.

Partindo dessas premissas básicas ao programa, procede-se uma análise, a mais científica e técnica possível, do fenômeno, reunindo elementos e dados para aferir a dimensão exata dos problemas a serem enfrentados, inclusive com uma análise comparativa entre diversas cidades. Dessa radiografia do problema, parte-se para o passo seguinte: selecionar e apontar boas práticas compatíveis com a realidade onde teriam incidência. Todas as medidas sugeridas foram desenvolvidas sobre duas evidências que inspiram o programa: eliminar oportunidades e aumentar o risco da empresa criminosa, com base na teoria criminológica da “escolha racional” (*rational choice theory*).

O programa ora apresentado é o resultado de amplas e intensas discussões, um sem-número de reuniões entre os mais diversos atores, levantamento e estruturação de dados, pesquisa de boas práticas nacionais e internacionais (inclusive no meio acadêmico) e o desenvolvimento de uma enorme capacidade para ouvir, democrática e republicaneamente, todos os interlocutores, entre especialistas e não especialistas (entenda-se, aqui, público usuário e público geral), extraindo suas experiências e seus pontos de vista. Esse aspecto responde, inclusive, à necessidade de maximização da participação popular na construção e implementação das políticas públicas.

Um aspecto precisa ser destacado (abordado no item 4): um sistema de transporte público não pode prevenir o crime sozinho ou com suas próprias forças, são necessárias parcerias multissetoriais (*multi-sector partnerships*). O valor dessas parcerias reside no fato de que elas permitem o entrelaçamento de uma série de instituições com objetivos comuns – segurança no transporte público – por meio de ações coordenadas.

As medidas propostas, se aplicadas em conjunto e com sensatez, podem dar um importante contributo para a redução drástica das altas taxas de criminalidade aquisitiva violenta no sistema de transporte público. Essas medidas inserem-se em um planejamento e um programa específico de prevenção à criminalidade aquisitiva no transporte público coletivo, baseadas nas seguintes etapas: 1- seleção de problemas específicos; 2- análise dos problemas; 3- busca de possíveis medidas; 4- identificação e indicação de quem implementará as medidas; 5- documentação do processo de implementação; 6- avaliação do programa.

As medidas estão assim dispostas com seus respectivos objetivos e executores:

1 - Modelagem geoestatística.

Objetivos: a) incorporação de técnicas espaciais, refinando as análises com a utilização de atributos adicionais, como a localização geográfica dos eventos, horários, bairros, ruas, linhas, empresas, dias da semana, perfil dos criminosos, padrões, *modus operandi* etc.; b) conexão entre as informações e seu uso para solver os problemas; c) implementação de políticas públicas para a temática (como, por exemplo, na criação de requisitos para a construção de paradas de ônibus, treinamento de motoristas e cobradores, implantação de artefatos de vigilância etc.); d) mobilização e reforço do policiamento em áreas geográficas de predileção dos criminosos e nos horários de maior incidência dos crimes.

Executor: Secretaria de Segurança Pública.

2 - Patrulhamento de alta visibilidade ou de saturação.

Objetivo: a) dissuadir a prática criminosa pela presença estratégica da polícia.

Executores: Secretaria de Segurança Pública e polícia militar.

3 - Concentração das investigações em um único órgão policial.

Objetivo: a) especializar a investigação, concentrando dados e estratégias de enfrentamento num único órgão ou grupo da polícia judiciária.

Executor: Polícia Civil.

4 - Câmeras de monitoramento interno em todos os veículos.

Objetivos: a) registrar as imagens em alta qualidade e auxiliar o trabalho de investigação da polícia; b) exercer um efeito dissuasório no eventual criminoso, dada a possibilidade do registro visual.

Executor: Empresas concessionárias.

5 - Veículos de transporte público coletivo (ônibus) com alta visibilidade: sem película em quaisquer dos vidros, sem *busdoor* e com adequada iluminação interna.

Objetivos: a) proporcionar perfeita visão do que se passa no interior do veículo e garantir que qualquer cidadão possa acionar a polícia em caso de roubo em curso; b) permitir o acionamento e a intervenção rápida do policiamento mais próximo.

Executores: Empresas concessionárias e órgãos municipais de supervisão.

6 - Sistema de pagamento eletrônico.

Objetivo: a) tirar dinheiro de circulação, reduzindo os riscos de roubos.

Executor: Empresas concessionárias.

7 - LEDs de emergência.

Objetivos: a) integrar a população no esforço de segurança pública; b) possibilitar o acionamento mais ágil da polícia.

Executor: Empresas concessionárias.

8 - Aumento da percepção dos riscos – Divulgação e publicidade das medidas.

Objetivos: a) dar ampla publicidade das medidas anticrime à população e aos usuários do sistema; b) cumprir dever legal de transparência quanto às políticas públicas.

Executores: Todos os órgãos e atores envolvidos.

9 - Presença de agentes de segurança nos terminais.

Objetivo: a) prevenção ambiental para neutralizar oportunidades de cometimento de crimes.

Executor: Poder Público ou gestor privado, dependendo do modelo de gestão dos terminais.

Implementadas essas medidas de forma sistêmica, integrada e coordenada, abre-se a etapa final de avaliação do programa com reunião sistemática dos dados e dos resultados parciais obtidos. A transparência na divulgação dos resultados deve ser ampla e compartilhada entre os diversos parceiros do programa, com o fim de consolidar as medidas ou fazer os ajustes necessários.

Como já dito, é impossível avaliar a eficácia de um programa de prevenção na ausência de registros sobre quais tipos de intervenção ocorreram imediatamente antes, durante e após as medidas terem sido introduzidas. Eventuais resultados atribuídos às medidas previstas no programa podem, na verdade, ser devido a outras causas. Daí a importância de um registro desde a implementação da primeira medida até a conclusão da avaliação.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de. As corregedorias, a nacional e as internas, no contexto do Ministério Público como instituição de acesso à justiça. **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional, CNMP**, Volume 1, 2016. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/CNMP_Revista_Juridica_WEB.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2019.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. 11 ed. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE (CNT). **Perfil dos motoristas de ônibus urbanos 2017**. Disponível em: <http://cms.cnt.org.br/Imagens%20CNT/PDFs%20CNT/Estudos%20CNT/Pesquisa_CNT_Perfil_dos_Motoristas_Urbanos_2017_Internet.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2019.

DAHRENDORF, Ralf. **A lei e a ordem**. Tradução de Tâmara D. Barile. Brasília: Instituto Tancredo Neves, 1987.

ESSENBERG, Bert. **Violence and stress at work in the transport sector**. Geneva: International Labour Office (ILO), 2003.

FERRAZ, Antonio Clóvis Pinto; TORRES, Isaac Guillermo Espinosa. **Transporte Público Urbano**. São Carlos: Rima, 2004.

GEASON, Susan.; WILSON, Paul R. **Crime prevention. Theory and practice. Australian Institute of Criminology. 1988**. Disponível em: <https://aic.gov.au/file/5521/download?token=Ky18NM_N>. Acesso em: 13 fev. 2019.

LA VIGNE, Nancy G. **Visibility and Vigilance: Metro's Situational Approach to Preventing Subway Crime**. 1997. Disponível em: <<https://www.ncjrs.gov/pdffiles/166372.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2019.

LOUKAITOU-SIDERIS, A. Hot spots of bus stop crime – The importance of environmental attributes. **Journal of the American Planning Association**, 65(4), 1999.

_____; LIGGETT, R.; ISEKI, H.; THURLOW, W. **Measuring the effects on built environment on bus stop crime**. Environment and Plan B: Planning and Design, 28, 2001.

MARTIN, John. **The incidence and fear of transit crime: A review of the literature**. Abbotsford: University of the Fraser Valley, 2011. Disponível em: <https://www.ufv.ca/media/assets/ccjr/reports-and-publications/Transit_Crime_2011.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2019.

NETTO, José Peres; SILVA, José Vicente da. **Roubo a Ônibus na Cidade de São Paulo - Epidemiologia do Crime e Análise do Problema Policial**. Disponível em: <<http://pt.braudel.org.br/pesquisas/arquivos/downloads/roubo-a-onibus-na-cidade-de-sao-paulo.pdf>>. Acesso em: 4 mar. 2019.

NEWTON, Andrew D. Crime on public transport. **Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice**. Springer, London. Disponível em: <http://eprints.hud.ac.uk/id/eprint/19462/1/Newton_Crime_and_PT_Final.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2019.

PAES-MACHADO, E.; LEVENSTEIN, C. I'm sorry everyone, but this is Brazil. **British Journal of Criminology**, 44(1), 2004.

POLICE AND CRIME COMMITTEE. **Crime on public transport**. London, 2016. Disponível em: <https://www.london.gov.uk/sites/default/files/crime_on_public_transport.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2019.

ROCHÉ, S. La théorie de la «vitre cassée» en France. Incivilités et désordres en public. **Revue Française de Science Politique**, 50(3), 2000.

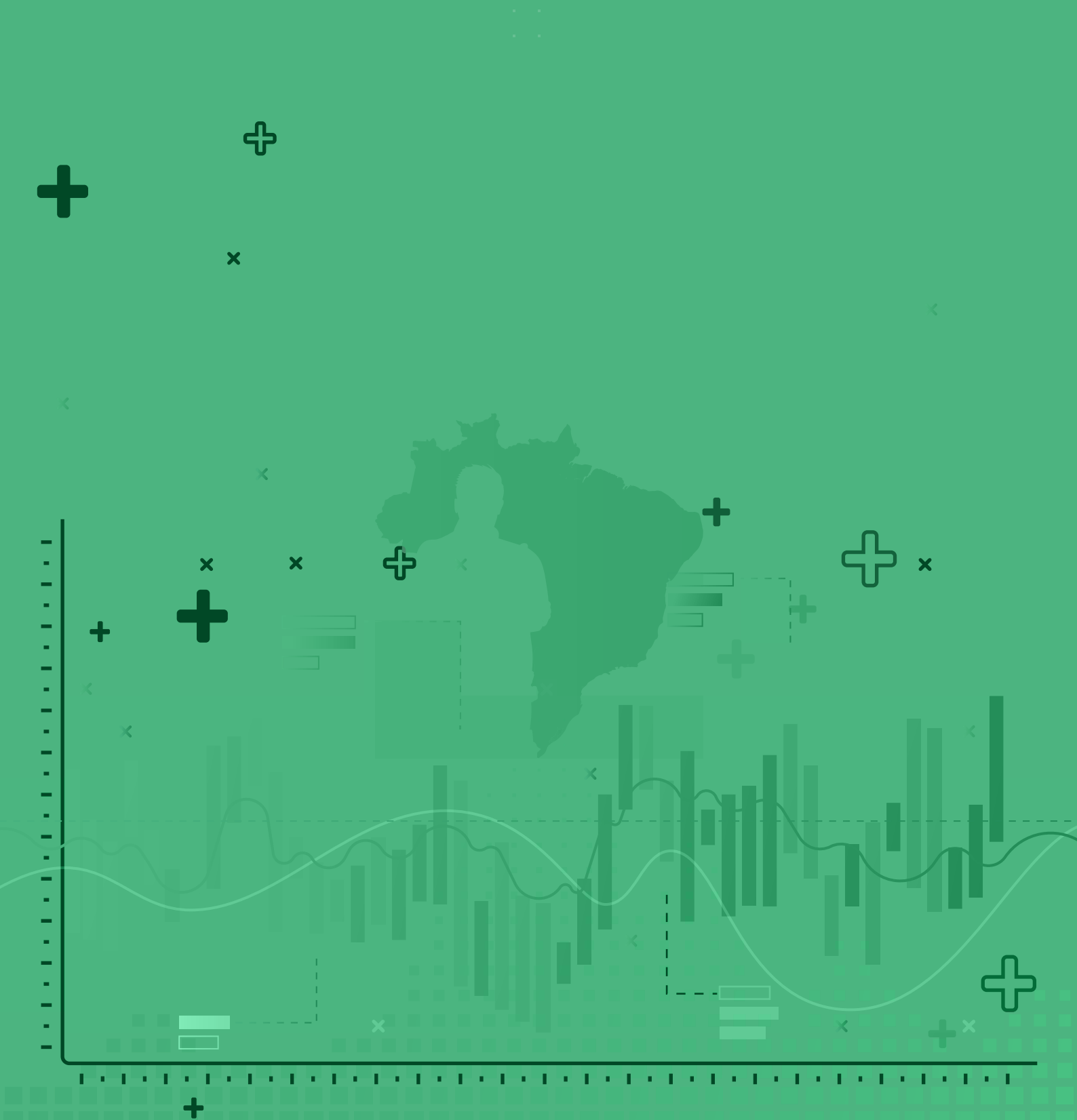
SILVA VASCONCELOS, Amélia Soares da. **As percepções dos usuários sobre a qualidade do transporte público de passageiros no município de Betim-MG**. Pedro Leolpodo (Dissertação de Mestrado): UNIPEL, 2009. Disponível em: <http://www.fpl.edu.br/2018/media/pdfs/mestrado/dissertacoes_2009/dissertacao_amelia_vasconcelos_2009.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2019.

SOUSA, Daiane Castro Bittencourt de. *et all*. **Violência em transporte público: uma abordagem baseada em análise espacial**. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsp/v51/pt_0034-8910-rsp-S1518-87872017051007085.pdf>. Acesso em: 23 jan.2019.

_____. **Avaliação espacial de ocorrências de roubo em transporte coletivo urbano por ônibus**. Salvador, 2016, Dissertação de Mestrado. Disponível em: <file:///C:/Users/PGJ/Downloads/Dissertacao_Daiane_AVALIA%C3%87%C3%83O%20ESPACIAL%20DE%20OCORR%C3%84NCIAS%20DE%20ROUBO%20EM%20TRANSPORTE%20COLETIVO%20URBANO%20POR%20%C3%94NIBUS.pdf>. Acesso em: 25jan.2019.

VAN ANDEL, H. **Crime Prevention That Works: The Care of Public Transport in the Netherlands**. 1988. Disponível em: <<https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/Digitization/116152NCJRS.pdf>>. Acesso em: 11 fev. 2019.

CRISE DE SEGURANÇA PÚBLICA, CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL E MINISTÉRIO PÚBLICO



DIREITO DIFUSO À SEGURANÇA PÚBLICA E O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO: O CASO DO CISP

DIFFUSED RIGHT TO PUBLIC SECURITY AND THE ROLE OF PUBLIC MINISTRY: THE CASE OF CISP

Gilber Santos de Oliveira¹

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Metodologia. 3. Conceitos fundamentais. 4. O Ministério Público como indutor da Política de Segurança Pública do Estado da Bahia. 5. Resultados e Discussão. 6. Análise dos Crimes Violentos Letais Intencionais. 7. Outras ações do CISP/Sisal. 8. Considerações finais. Referências.

OBJETIVO: Este estudo analisou a implementação do Comitê Interinstitucional de Segurança Pública na região de Serrinha/BA, entre 2014 e 2017, a contribuição dos agentes no desenvolvimento de ações e o papel do Ministério Público na promoção do direito difuso à segurança pública. Investigou-se quais fatores colaboram ou constroem os indivíduos para a ação coletiva. Não há estudos sobre o papel do Ministério Público na implementação de políticas de segurança pública na Bahia. Este foi um estudo de caso, com abordagem qualitativa, com base na análise documental e em entrevistas semiestruturadas com membros do comitê. Os dados foram analisados na perspectiva das teorias da ação racional e reflexiva de Pierre Bourdieu, bem assim com o conceito de governança. O CISP consegue articular e integrar ações de segurança pública, com foco na prevenção, por meio de parcerias entre instituições dos sistemas de segurança pública, justiça criminal, direitos sociais básicos, academia e comunidade. Os agentes cooperam para a ação coletiva não apenas por cálculos racionais, mas também por sentimentos de pertencimento, que os incentivam na busca do bem comum. O Ministério Público, por sua posição constitucional, pode ser um grande catalisador desse processo.

PALAVRAS-CHAVE: Segurança pública. Articulação. Integração. Ministério Público.

OBJECTIVE: *This study analyzed the implementation of the Interinstitutional Committee on Public Security (CISP) in the region of Serrinha/BA between 2014 and 2017, the contribution of agents in the development of actions and the role of the Public Prosecutor in the promotion of diffuse law to public safety. It was investigated which factors collaborate or constrain individuals for collective action. There are no studies on the role of the Public Ministry in the implementation of public security policies in Bahia. This was a case study, with a qualitative approach based on documentary analysis and semi-structured interviews with committee members. The data were analyzed from the perspective of Pierre Bourdieu's theories of rational and reflexive action, as well as the concept of governance. CISP manages and integrates public safety actions with a focus on prevention through partnerships between institutions of public security systems, criminal justice, basic social rights, academia and community. Agents cooperate for collective action not only by rational calculations, but also by feelings of belonging, which encourages them in the pursuit of the common good. The Public Prosecutor's Office, for its constitutional position, can be a great catalyst for this process.*

KEYWORDS: *Public security. Articulation. Integration. Public ministry.*

¹ Mestre em Segurança Pública, Justiça e Cidadania pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), 2017. Especialista em Ciências Criminais pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB), 2010. Especialista em Processo pela Universidade de Salvador (UNIFACS), 2003. Possui graduação em Direito pela Universidade Federal da Bahia, 1998. Atualmente é promotor de Justiça do Ministério Público do Estado da Bahia. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Ciências Criminais e Segurança Pública.

1. INTRODUÇÃO

A morte por homicídios no Brasil tem apresentado dados preocupantes na última década. Os “Crimes Violentos Letais Intencionais” (CVLI) agregam as ocorrências de homicídio doloso, latrocínio e lesão corporal seguida de morte, e apontam 63.880 mortes violentas em 2017, com taxa de 30,8 homicídios a cada 100.000 habitantes, maior que a maioria das taxas dos países latino-americanos. Na Bahia, essa taxa foi de 45,1 por 100.000 habitantes (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2018).

As razões para o fenômeno dos homicídios são complexas, e, no caso do Brasil, as desigualdades sociais e regionais produzidas no processo sócio-histórico brasileiro e os fluxos migratórios campo-cidade geram inchaço das principais metrópoles, sobretudo de moradias precárias, o que tem contribuído para diminuir a coesão social. A expansão do narcotráfico num contexto social de pobreza, aliada aos efeitos nefastos da própria criminalização de algumas condutas, tem permitido a reprodução da criminalidade, potencializada pela precariedade do sistema prisional^{2,3}.

A resposta social do Estado brasileiro à violência no sentido de uma política de segurança pública é calcada em duas concepções que disputam a hegemonia nesse espaço. Uma delas é centrada na ideia de combate ao crime, e outra, na concepção de prestação de serviço público. A primeira concebe a missão institucional das polícias em termos bélicos, tendo como papel combater os criminosos, os “inimigos internos”, numa verdadeira “estratégia de guerra”, e classifica tal modelo como uma “política de segurança de emergência”; já a segunda concebe a segurança pública como prestação de serviço público por parte do Estado, sendo o cidadão o destinatário desse direito⁴. A concepção democrática estimularia a participação popular na gestão da segurança pública e valorizaria arranjos participativos com transparência das instituições policiais.

Nesse sentido, diversas propostas foram formuladas e implementadas, e o Plano Nacional de Segurança Pública em 2000 já destacava a necessidade da interdisciplinaridade, o pluralismo gerencial e a participação comunitária. Verifica-se, portanto, que o Estado tem reconhecido que a violência não é um problema exclusivamente policial, mas a prática policial ainda revela permanência bélica.

O Estado da Bahia, valendo-se de experiência havida em Pernambuco, formulou, em 2011, o programa *Pacto pela Vida* (PPV)⁵, com participação direta do Governador e várias Secretarias de Estado⁶, com o objetivo principal de reduzir os índices de violência, com ênfase na diminuição dos CVLIs e dos Crimes Violentos contra o Patrimônio (CVPs). O programa criou cinco Câmaras Setoriais: Segurança Pública; Prevenção Social; Enfrentamento ao Crack; Administração Prisional; e Câmara Setorial de Articulação dos Poderes. Contudo, chamou a atenção que esse projeto não contemplava atores da sociedade civil nem participação de universidades.

O Ministério Público do Estado da Bahia (MPBA) fomentou, em 2010, a criação do Comitê Interinstitucional de Segurança Pública do Estado da Bahia (CISP/Bahia)⁷. A finalidade do CISP/Bahia é promover a articulação, a harmonização, a mediação de relações e a integração das ações voltadas

2 CERQUEIRA, Daniel Ricardo de Castro. **Causas e consequências do crime no Brasil**. BNDES. Rio de Janeiro: BNDES, 2014.

3 FREITAS, Felipe da Silva. **Discursos e práticas das políticas de controle de homicídios: uma análise do “Pacto pela Vida” do estado da Bahia (2011 – 2014)**, 2015. 159 f., il. Dissertação (Mestrado em Direito). Brasília: Universidade de Brasília, 2015.

4 SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. A segurança pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas. **Atualidades Jurídicas**, Brasília, n. 1, mar./abr. 2007.

5 Lei Estadual n. 12.357, de 26 de setembro de 2011.

6 Secretarias da Administração Penitenciária e Ressocialização, Comunicação Social, Cultura, Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza, Educação, Justiça, Cidadania e Direitos Humanos, Política para Mulheres, Promoção da Igualdade, Relações Institucionais, Saúde e Trabalho, Renda, Emprego e Esporte.

7 Ato nº 346/2010.

para Segurança Pública e Defesa Social. A posição constitucional do Ministério Público, que a um só tempo é responsável pela persecução criminal em Juízo, controle externo da atividade policial, fiscal da lei e dos serviços de interesse público, dentre outras atribuições, permite que esta instituição coordene a participação de diversos órgãos integrantes dos sistemas de Defesa Social, de Justiça Criminal e as pastas atinentes a direitos sociais básicos, bem assim as universidades e as instituições da sociedade civil. Essa congregação fomenta a ampliação da discussão de problemas concretos, com os atores envolvidos, o que poderá produzir maior resolutividade das ações dos diversos órgãos.

Foram criadas unidades do CISP em 28 regionais do MPBA (apenas uma regional não aderiu ao projeto). O CISP/Sisal, com sede em Serrinha/BA, é um desses núcleos e desenvolve várias iniciativas como a implantação de videomonitoramento nas vias públicas da cidade; a criação de disque denúncia local; a implantação da Ronda Maria da Penha e ações preventivas e educativas voltadas para o público masculino envolvido em violência doméstica; a análise mensal de estatísticas de CVLIs e Violência Doméstica, com criação de câmaras temáticas; a regulamentação dos ciclomotores de baixa cilindrada; a implantação do conselho e fundo municipal antidrogas; e reuniões mensais nas comunidades, com prioridade aos bairros com maiores índices de criminalidade, entre outras iniciativas. Essas ações têm sido implementadas com a participação articulada da maioria das instituições parceiras e da própria sociedade civil. Contudo, a análise dessas ações, da percepção dos atores envolvidos sobre elas e a diminuição dos índices de criminalidade, ainda não havia sido realizada.

Diante da problemática, este estudo visou a analisar o enfrentamento dos CVLIs e a ação coletiva com base no referencial teórico de Pierre Bourdieu para compreender os fatores que colaboram ou constroem os indivíduos para a ação coletiva no âmbito do CISP/Sisal. Ação coletiva é tomada aqui como uma “ação conjunta realizada por indivíduos, com o objetivo de obter e repartir alguns ganhos através da coordenação ou da cooperação”⁸. Cooperação na perspectiva da ação coletiva é tomada aqui como a “capacidade de os participantes de uma ação fazerem um acordo para uma estratégia conjunta com o intuito de obter benefícios coletivos”⁹.

2. METODOLOGIA

Para isso, foi realizado um estudo de caso, privilegiando a abordagem qualitativa, em que o *locus* primordial foi o funcionamento do CISP/Sisal¹⁰, de Serrinha, que tem desenvolvido um maior número de ações, mas iniciativas similares dos comitês de Alagoinhas, Santo Antônio de Jesus, Irecê e Euclides da Cunha ocorrem. As demais cidades citadas desenvolvem cinco das seis iniciativas em curso em Serrinha. Os demais municípios com CISPs instalados possuem um número menor de ações e não fizeram parte do estudo.

Foram entrevistados sete integrantes do CISP/Sisal, das seguintes instituições: Ministério Público, Conselho Comunitário de Segurança Pública do Sul de Serrinha (CONSEG/Sul), Superintendência Municipal de Trânsito e Transporte (SMTT), Central de Acompanhamento de Penas Alternativas (CEAPA), Polícia Militar, Departamento de Polícia Técnica (DPT) e Secretaria Municipal de Administração. Essas entrevistas foram conduzidas em janeiro de 2017.

Foram adotadas como estratégias de coleta de dados: atas das reuniões e outros documentos do CISP/Sisal e a realização de entrevistas semiestruturadas. As fontes de informação foram os

8 COSTA, Heloniza Oliveira Gonçalves Costa. **Incentivos e constrangimentos à cooperação em arranjos organizacionais de combate à violência em Salvador**. Dissertação (Doutorado) Universidade Federal da Bahia. Salvador: Escola de Administração, 2005.

9 Ibid.

10 A região do Sisal na Bahia possui cerca de 800 mil habitantes, compreendendo 20 municípios, e é a principal produtora no Brasil dessa planta (o sisal), cuja fibra, após o beneficiamento, é destinada à produção de cordas, fios, tapetes, etc.

parceiros do CISP/Sisal com frequência superior a 80% das reuniões e Promotores de Justiça das cidades referidas. Também foram utilizadas as estatísticas locais e de outros órgãos públicos como Secretaria de Segurança Pública (SSP) e Ministério da Saúde.

3. CONCEITOS FUNDAMENTAIS

A pesquisa se baseou no conceito de campo, especialmente do campo burocrático, oriundo da obra de Pierre Bourdieu. Parte-se do pressuposto de que a cooperação dos indivíduos para uma determinada ação coletiva decorre da “relação entre as *posições sociais* (conceito relacional), as *disposições* (ou o *habitus*) e as *tomadas de posição*, as ‘escolhas’ que os agentes sociais fazem nos domínios mais diferentes da prática [...]”¹¹.

O campo burocrático é o espaço de relação de forças entre os agentes da administração pública, que são grandes produtores de “problemas sociais”, que a ciência social frequentemente apenas ratifica, onde são travadas lutas políticas em torno da apropriação de um recurso particular que é o universal, daquilo reconhecido como do interesse coletivo¹².

Por outro lado, o governo, como o Estado em ação, caracteriza-se por atividades sustentadas por uma autoridade formal e pelo poder de polícia que garante a implementação das políticas instituídas; já a **governança** se refere à gestão compartilhada e interinstitucional de atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas, e é baseada no princípio da colaboração em rede, em que há confiança mútua e ambiente de cooperação. Para que as redes funcionem, deve haver interdependência entre as organizações, mas também cooperação e solidariedade intrarredes¹³.

Klaus utiliza o termo governança para se referir às novas tendências de uma gestão compartilhada e interinstitucional que envolve o setor público, o setor produtivo e o terceiro setor, fruto do reconhecimento das limitações da ação estatal isolada no trato da coisa pública. Klaus aponta que o modelo gerencial clássico da administração pública é pautado no gerenciamento de empresas privadas, buscando transferir instrumentos de gerência empresarial para o setor público, o que seria desaconselhável, enquanto o modelo democrático-participativo promoveria um aumento do controle social, democratização das relações Estado-sociedade e ampliação da participação da sociedade civil e da população na gestão da coisa pública.

Para o objeto do estudo, considera-se que a governança democrática visa a criar condições para a segurança pública integrada, tendo em vista processos democráticos e participativos.

Os resultados completos da pesquisa são objeto da dissertação de mestrado “Comitê Interinstitucional de Segurança Pública: é Possível uma Atuação Integrada do Estado e Sociedade para a Redução de Violências?”, defendida pelo primeiro e com orientação da segunda articulista, no Mestrado Profissional de Segurança Pública e Cidadania da Universidade Federal da Bahia (UFBA), em agosto de 2018.

O presente artigo analisa as ações do Comitê e o papel do Ministério Público no controle externo da atividade policial, com foco na promoção do direito difuso à segurança pública.

11 BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas**. Campinas: Papirus Editora, 2016.

12 BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

13 KLAUS, Frey. Governança Urbana e Participação Pública. **RAC-Eletrônica**, v. 1, art. 9, p. 136-150, 2007.

4. O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO INDUTOR DA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DA BAHIA

Em ensaio sobre o papel do Ministério Público a respeito do tema, Berclaz¹⁴ preconiza que “segurança pública é um direito constitucional fundamental de dimensão social, nos termos dos artigos 5º, ‘caput’ e 6º da Constituição da República”. Nessa esteira, defende que a polícia haja de forma menos violenta (para não se igualar aos “marginais”), com mais recursos à inteligência (policial) e com respeito à dignidade da pessoa humana, obrando, assim, não apenas legal, mas legitimamente. Enumera, assim, algumas medidas:

Selecionar adequadamente o quadro de policiais e dos demais agentes de segurança pública, formá-los e treiná-los (de modo permanente) numa cultura de direitos humanos, dar-lhes ambiente, estrutura, instrumentos, condições e tecnologias para o trabalho, incluindo a perícia científica, cuidar de fatores inibitórios ou capazes de reduzir a criminalidade, apostar em eficiente policiamento ostensivo e comunitário, avaliar a geografia e o mapa dos delitos, estimular políticas públicas de esporte, lazer e cultura nas comunidades, todas essas são medidas e providências que contribuem para que a segurança pública seja desenvolvida como política.

Não por acaso o artigo 144 da Constituição estabelece a segurança pública como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, esta sim exercida para preservação da ordem pública pelos seguintes órgãos: polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares.

Assim, percebe-se que ao Poder Executivo Estadual compete, primariamente, a responsabilidade por segurança pública; em regime federativo desequilibrado, por mais que a União possa concorrer com recursos e que o Município possa esforçar-se para contribuir de algum modo para gerir cidades mais sustentáveis, menos desiguais e, portanto, mais seguras - a competência precípua para a política de segurança pública depende da Secretaria específica criada para esta finalidade, a qual deve(ria) trabalhar de modo articulado com outras pastas.

E chega ao ponto do papel do Ministério Público nessa seara:

Indaga-se, então: qual o papel dos membros do Ministério Público para resguardar o direito constitucional à segurança pública? Conforme diagnóstico de Marco Antônio Lopes de Almeida, em específica reflexão sobre o tema, *“O Ministério Público carece de uma metodologia de trabalho, com diretrizes institucionais e planos concretos.”*

Cabe, no exercício das atribuições extrajudiciais de controle externo da atividade policial (artigo 129, VII, da Constituição), a defesa do patrimônio público e direitos humanos, seja porque se questiona a presença de policiais militares em funções ostensivas e não administrativas, seja porque se cobra a realização de concurso público para provimento de cargos públicos vagos para a estruturação das polícias (e não contratações temporárias como hipótese simplesmente absurda, já adotada em alguns Estados brasileiros), seja porque sustenta-se que a formação dos policiais respeite a programática dos direitos humanos, seja porque abre-se possibilidades para que haja participação popular no controle desse serviço (ex: conselhos comunitários de segurança pública), como, por exemplo, permite a realização de

14 BERCLAZ, Márcio Soares. **A dimensão político-jurídica dos Conselhos Sociais no Brasil:** Uma leitura a partir da Política da Libertação e do Pluralismo Jurídico. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

audiência pública. Todos esses são aspectos que, inegavelmente, concorrem para melhorar a segurança pública como direito e como política.

Do mesmo modo, louvável a iniciativa de se pensar na criação de órgãos de execução específicos para a tutela coletiva da segurança pública como política, o que fez recentemente, em caráter inovador e elogiável, o Ministério Público de Santa Catarina. Ao invés de uma atuação simplesmente reativa e alienada, que “come na mão da Polícia” pelo que se recebe sem nenhuma perspectiva transformadora, sem dados, sem estatística e sem ferramentas de inteligência, tenta-se fazer algo “novo”. É de se esperar, contudo, que exista um adequado suporte de noções de gestão conjugada com conhecimento criminológico para que a ideia possa prosperar do melhor modo, pois na essência reside o debate de soluções que possam resultar na prevenção de crimes ou na potencialização de meios para que, quando isso não for possível, as investigações ocorram de modo adequado e propício à finalidade.

O articulista se refere à iniciativa do Ministério Público de Santa Catarina¹⁵, que criou promotorias de Justiça específicas de segurança pública, diversas das criminais e das protetoras dos demais direitos fundamentais (saúde, educação, assistência social, idoso, criança, mulheres etc.).

Durante o Congresso Nacional do Ministério Público de 2009, que teve como tema “O Ministério Público como Fator de Redução de Conflitos e Construção da Paz Social”, Freire¹⁶ defendeu a parceria entre o Ministério Público e a sociedade na tutela difusa do direito constitucional da segurança pública. Defende a autora um papel mais proativo do MP nessa área, sobretudo extrajudicialmente, inclusive com projetos de intervenção na realidade, elaborados em parceria com a sociedade civil diretamente envolvida.

O exercício do controle externo da atividade policial por parte do Ministério Público predominantemente tem sido visto sob o prisma de controle dos atos dos policiais, mormente a parte disciplinar, quando muito a supervisão de inquéritos policiais e outras investigações (controle difuso).

Essa atribuição constitucional pode ser potencializada se canalizados os esforços no sentido da promoção do direito difuso à segurança pública.

O projeto dos CISPs Regionais constitui uma iniciativa do MPBA com vistas a induzir a implementação da política de segurança pública do Estado da Bahia, dentro de marcos legais, constitucionais, com respeito aos direitos humanos e buscando a articulação e a integração dos atores dos sistemas de Justiça Criminal, Segurança Pública, direitos sociais básicos (saúde, educação, assistência social, lazer, esporte etc.), garantindo ainda a participação de diversos setores da sociedade civil.

5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

O CISP/Sisal teve sua primeira reunião em 5 de maio de 2014, no auditório da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), campus Serrinha. Foram convidadas instituições dos sistemas de segurança pública, justiça criminal, universidades, CONSEGs, prefeitos e presidentes de câmara de vereadores dos 18 municípios da microrregião e que faziam parte da Promotoria Regional de Serrinha – Araci,

15 Instalada primeira Promotoria de Justiça da Segurança Pública no Estado. Disponível em: <<https://www.mpsc.mp.br/noticias/instalada-primeira-promotoria-de-justica-da-seguranca-publica-no-estado>>. Acesso em: 10 mar. 2019.

16 FREIRE, Alice de Almeida. Parceiros da Paz: uma proposta de aproximação com a sociedade na tutela do direito difuso da Segurança Pública. In: CONGRESSO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO: o Ministério Público como Fator de Redução de Conflitos e Construção da Paz Social, 18. 2009. Porto Alegre. **Livro de Teses**. Associação Catarinense do Ministério Público (ACMP). Porto Alegre: Magister, 2009. p. 388-391.

Capela do Alto Alegre, Cipó, Conceição do Coité, Gavião, Ichu, Nordestina, Nova Fátima, Nova Soure, Pé de Serra, Queimadas, Retiroilândia, Riachão do Jacuípe, Santaluz, São Domingos, Serrinha, Teofilândia e Valente–, bem assim outros órgãos municipais, estaduais e federais.

Compareceram ao primeiro encontro as seguintes instituições: Ministério Público, por meio da 1ª e 5ª promotorias de Justiça; 16º Batalhão da Polícia Militar (BPM); 12ª Diretoria Regional de Saúde do Estado da Bahia (DIRES); Prefeitura Municipal de Serrinha; Defensoria Pública; Conselho Tutelar de Serrinha; Diretoria Regional de Educação da Bahia (DIREC 12); Guarda Municipal de Serrinha; Secretaria de Desenvolvimento Social de Serrinha; Câmara dos Dirigentes Lojistas de Serrinha; Câmara Municipal de Vereadores de São Domingos; UNEB – Campus XI; CEAPA – Núcleo Serrinha; CONSEG/Serrinha; Coordenação-Geral de Trânsito de Serrinha e Câmara Municipal de Vereadores de Serrinha.

A reunião foi iniciada pela Promotora de Justiça, [...], explicando o motivo do encontro e da importância do trabalho em grupo [...] O Major parabenizou a iniciativa do Ministério Público à medida que argumentou que é um projeto necessário para manter a segurança pública, inclusive mencionou a satisfação e disposição no engajamento do projeto; admitiu apoio na implantação do Comitê e mencionou que houve um decréscimo no índice dos crimes mais violentos. O Comandante da 1ª CIA Cidade Nova destacou o artigo 140 da Constituição Federal e ressaltou a importância da sociedade civil e da diversidade dos órgãos na busca de soluções e nas propostas de atividades para evitar o cometimento de crimes. O Conselho tutelar parabenizou o Ministério Público pela iniciativa, destacando o aumento da criminalidade no âmbito da juventude. O Presidente da CDL também parabenizou o Ministério Público e abordou como o comércio está vulnerável, em razão do alto índice de violência no município. Dando continuidade às apresentações, o Defensor Público, destacou o papel social da Defensoria pública na segurança pública e colocou-se à disposição para o que for necessário. Posteriormente, deu seguimento às apresentações os seguintes órgãos: SEDES, DIRES 12, Procuradoria do Município, DIREC 12, Vereadores do Município de São Domingos e a Promotora de Justiça da 4ª Promotoria de Justiça de Serrinha, coordenadora local da CEAPA explanou sobre a Central, suas competências e quem a compõe, apoiando a proposta do CISP representante do CONSEG abordou a falta de compromisso da população em termos de participação social nos conselhos. A Diretora da UNEB saudou todos os presentes e destacou o grande desafio do Comitê, bem como a importância do seu desenvolvimento para o município, em razão da segurança pública [...]17.

Em síntese, foi exposto o projeto, que teve a adesão de todos os presentes; definiu-se periodicidade mensal para as reuniões, com rodízio entre as próprias instituições sediantes; e encaminharam-se por e-mail a ata e a minuta do regimento interno, que deveriam receber sugestões de alterações até o encontro seguinte, quando seriam votadas.

Importante notar que, já no primeiro encontro, cada agente se expressou consoante sua posição social nos respectivos campos da segurança pública, justiça criminal, academia etc.

6. ANÁLISE DOS CRIMES VIOLENTOS LETAIS INTENCIONAIS (CVLI)

O CISP/Sisal começou a analisar os CVLIs já no seu segundo encontro, e as atas mostram que essa prática prosseguiu em praticamente todas as reuniões, sendo, costumeiramente, o primeiro item da pauta. São verificados os dados da cidade de Serrinha, bem assim da área de abrangência

17 Ata da 1ª reunião do CISP/Sisal, que ocorreu no dia 05 de maio de 2014.

do 16º BPM, que é muito similar aos municípios que compõem a Promotoria Regional de Serrinha e a 15ª Coordenadoria Regional de Polícia Civil do Interior (COORPIN).

Em cada reunião a Polícia Militar faz a exposição dos crimes ocorridos no mês anterior, mas também realiza apresentações semestrais e anuais. São feitas comparações dos últimos cinco anos, dos mesmos meses do ano anterior, cotejo mês a mês; proporção entre zonas urbana e rural; separação por bairros e localidades do município de Serrinha (maior cidade da região e com maior registro de crimes letais), inclusive com georreferenciamento e respectiva mancha criminal; comparativos por dia e horário da semana; análise de tipo de arma empregada e veículo utilizado pelo autor do fato; verificação de existência de antecedentes criminais da vítima; comparação com cidades de porte similar à Serrinha.

Como os entrevistados referiram e as atas apontam, a Polícia Civil não costumava enviar representantes para as reuniões mensais, o que impedia aprofundamento na análise de cada caso concreto, inclusive com troca de informações sobre autoria, motivação e outras circunstâncias do delito. Dessa forma, não foi possível realizar uma análise para fins investigativos, mas apenas a chamada “análise criminal estratégica”, que Silva¹⁸ assim define:

Há certo consenso que a Análise Criminal Estratégica se preocupa com a análise do crime sob a perspectiva da busca de estratégias operacionais para solucionar problemas em curso ou que se manifesta como uma séria crônica de crimes que se repete a longo prazo. A análise estratégica tem forte aplicação na avaliação de características criminais de tendências mensais, anuais e decenais ou até seculares. Busca-se compreender as flutuações sazonais e cíclicas do crime e quais as macroinfluências que determinam o comportamento da criminalidade. Embora a literatura internacional aponte uma concepção da Análise Criminal Estratégica voltada eminentemente para compreensão da criminalidade que se manifesta num território, avaliando suas tendências, é preciso ampliar tal modelo analítico para fins de dirigir as possibilidades de planejamento de aplicação de policiamento para solucionar problemas de segurança nos níveis local, regional, nacional e/ou global. Deve-se buscar explicações que possam auxiliar a tomada de decisões estratégicas e políticas para solucionar problemas de segurança pública. Visto dessa forma, a Análise Criminal Estratégica deve utilizar um conjunto de ferramentas e teorias que possibilitem a construção de cenários prospectivos do desenvolvimento do território, sob múltiplas perspectivas, para se prover as medidas sociais para conter o aumento e prover a redução da criminalidade.

Os CVLIs, como visto, reúnem “crimes de maior relevância social, beneficiando uma análise sociológica e científica, e que vão além do **homicídio doloso** apenas”¹⁹.

Lima²⁰ aponta que são mais de 50.000 mil homicídios por ano; chama a atenção para a falta de atenção de governantes e da sociedade civil para o problema; ressalta o papel do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, entidade composta por pesquisadores, profissionais dos sistemas de segurança pública e justiça criminal, outros órgãos governamentais e instituições representantes da sociedade civil; pontua que boa parte dessa violência extrema é provocada por agentes do Estado, que, em compensação, apresenta altíssima letalidade de policiais, embora a maioria fora de serviço; ressalta que a grande maioria das vítimas são jovens negros de periferias das grandes cidades, os mesmos

18 SILVA, João Apolinário da. **Análise Criminal: Teoria e Prática**. Salvador: Artpoesia, 2015.

19 HERMES, Ivenio. **CVLI: A Nomenclatura e Suas Estatísticas Valorizadoras da Vida**. 2014. Disponível em: <<http://www.iveniohermes.com/cvli-a-nomenclatura-e-suas-estatisticas-valorizadoras-da-vida/>>. Acesso em: 26 abr. 2016.

20 LIMA, Renato Sérgio de (Coord). **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**: 2014. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2017.

carentes de atenção do Estado quanto a políticas públicas básicas; e conclui, todavia, com contido otimismo, em face de números positivos apresentados por alguns Estados, que priorizaram o enfrentamento da violência com planos específicos de prevenção e redução de CVLI, com articulação e integração de atores como os integrantes do CISP/Sisal.

Todos os sete entrevistados do CISP/Sisal destacaram a importância da análise mensal de CVLI. A integrante do Ministério Público pontua:

Normalmente a gente é o primeiro ponto da pauta de todas as reuniões mensais. A polícia militar, ela apresenta os dados CVLI não só da Comarca, mas da própria região, do batalhão, e de uma forma interessante até de uma forma comparativa, eles colocam os gráficos comparando Serrinha com outras cidades com estrutura parecida. Com número de habitantes parecidos, para que a gente tenha a sensação, qual é a sensação que a gente tá. Se estamos num grau de violência maior ou menor do que outras cidades do mesmo porte. E o interessante, por exemplo, nessas circunstâncias, a polícia militar traz uma problemática sobre determinado bairro que tá com a violência maior de CVLI como nós tivemos aqui no bairro de Fátima. Então, ela traz quais são as ações que foram tomadas, o que foi feito, o que se descobriu, é um *feedback*, a gente saber qual o passo da polícia, o que ela fez, e depois ver o resultado daquilo, perceber que o que ela tomou como medida, melhorou a situação daquele bairro [...] No primeiro ano do CISP agente teve um número alto de CVLI. E, depois das reuniões, fazer até uma menção aqui, que nós temos as reuniões nos bairros, mensalmente a gente vai até o bairro da cidade presencial. [...] O primeiro bairro foi escolhido com base no número CVLI, que foi o bairro de Fátima. A gente ouviu a comunidade, e percebemos que aquele CVLI e outras violências, elas não decorrem somente de uma questão de policiamento, ela decorre de questões sociais. Então, essa comunicação com o bairro, ela também é um *feedback*. É uma forma de dizer o que a gente tem e que a gente pode fazer. Então, assim, no caso de Vila de Fátima, salvo engano, acho que teve um mês que teve 7 homicídios somente naquele bairro. E foi trazido pro CISP, e a polícia militar falou de sua atuação, e depois daquela reunião e daquelas ações promovidas pela polícia militar e externada por ela, publicada por ela na reunião, aquele bairro teve redução razoável de CVLI. [...] (Entrevistado 1 – Ministério Público).

[...] Inclusive, com apresentação de estatística e metas também para diminuição, Polícia Militar e Ministério Público tem dialogado sobre isso. [...] O que eu não vejo tanto, não posso nem dizer das últimas reuniões o que eu vejo é uma menor contribuição é com relação a Polícia Civil. Mas quanto aos outros sim, tem comparecido periodicamente isso apresentado periodicamente todas as estatísticas por bairro, informa sim. Deus até para a gente ter um panorama sobre CVLI aqui na cidade no município de Serrinha (Entrevistado 4 – CEAPA).

O representante da Polícia Militar responsável pelas exposições reitera a importância do trabalho:

[...] Nós tínhamos esses dados (CVLI) basicamente quase sempre para nosso público interno, o CISP nos deu essa oportunidade de levar esses dados para as comunidades mais próximas. [...] a Polícia Militar adotou esse mecanismo de apresentação e o CISP é o porta-voz dessa atividade. [...] No momento que estamos apresentando esses dados as pessoas que estão participando da reunião, nos trazem outras informações, tomam conhecimento da questão da produtividade, a

questão de como as ocorrências elas veem acontecendo no município, elas trazem contribuições de horários de locais. Então esse compartilhamento tem sido para nós bastante significativo (Entrevistado 5 – Polícia Militar).

[...] (sobre o) CVLI a cada reunião, a polícia militar expõe a estatística mensal, acumulada, semestral, da quantidade de CVLI, então ali sempre é discutido. A gente percebe ali as melhoras, as piores, de repente você que tem um bairro ali que aumentou, eu cito muito o caso de Vila de Fátima que, salvo engano em 2014, que teve um índice alto e chamou atenção, eu creio que se não tivesse uma reunião como essa para se discutir, aquele evento pontual que aconteceu em Vila de Fátima, talvez a gente não tivesse resolvido de forma tão rápida. [...] foi discutido com a polícia militar, [...]foi feita reunião lá naquela época e de lá pra cá mudou bastante o CVLI daquela região (Entrevistado 6 – Departamento de Polícia Técnica).

Já o representante da Secretaria de Administração destacou a oportunidade de os integrantes do CISP participarem e intervirem na exposição da Polícia Militar:

[...] toda a reunião do CISP a Polícia Militar, articulado e coordenado pelo Capitão Lessa, fazia a explanação desses dados de modo que apontava quando havia crescimento, quando havia redução, os fatores que eventualmente o levaram aquilo, então era apresentado para os membros, os membros do CISP tomavam conhecimento, e ali também se discutia qual a ação que poderia fazer em tal município em tal bairro ou em tal localidade onde os indicadores de violência estavam crescendo ou porque reduziu e em função de que. Então era feito esse processo de apresentação pela Polícia Militar, e de modo que era aberto vamos dizer assim para opinião, para intervenção vamos dizer assim, para todos aqueles membros que compunha o CISP (Entrevistado 7 – Secretaria de Administração).

Em 2017 continuaram sendo analisadas as estatísticas criminais, destacando-se a queda dos homicídios em 2016 em relação a 2013, primeiro ano analisado nas reuniões do CISP:

Cap. iniciou apresentando as estatísticas referentes aos Crimes Violentos Letais Intencionais - CVLI. [...] com relação ao CVLI janeiro a dezembro de 2016, em nossa ISP houve aumento, porém no 16º Batalhão houve redução em 2%; [...] Em Serrinha houve redução de 26 para 17 homicídios em 2016. Apresentou ainda um gráfico que aponta que houve queda no número de homicídios entre 2013 (35) e 2016 (17). O Estado da Bahia houve aumento de 7,5% no número de homicídios” (6 de fevereiro de 2017, Auditório da Câmara dos Dirigentes Lojistas – CDL/Serrinha, grifo nosso).

I. ESTATÍSTICAS CRIMINAIS:

A reunião foi iniciada pelo Cap. com apresentação de estatística dos Crimes Violentos Letais Intencionais – CVLI, referente ao primeiro bimestre de 2017, em relação ao mesmo período do ano passado: tratando-se de Estado, houve um aumento de 3,2% (2016, 1.060 e 2017, 1.094); Risp Leste, equiparado (tanto 2016 e 2017, 206); Aisp 54, aumento de 24,81% (2016, 19 e 2017, 24 – 05 homicídios a mais que o ano de 2016); 16º BPM (2016, 16 e 2017, 17 – 01 homicídio a mais que o ano de 2016 – especificamente: Serrinha, em 2016 – 03 homicídios e 2017 – 04 homicídios; Biritinga, em 2016 – 02 homicídios e 2017 – 00 homicídio e Barrocas, em 2016 – 01 homicídio e 2017 – 00 homicídio (6 de março de 2017, Câmara de Vereadores de Serrinha).

E foi apresentado um plano de metas da Polícia Militar:

Cap. apresentou o plano de meta da Polícia Militar: 1) aumentar, em 20 % apreensão de arma de fogo e por violência doméstica. 2) aumentar, sistematicamente, a ostensividade e resolutividade policial. 3) valorizar os profissionais de segurança pública, com ênfase em proatividade e resolutividade. 4) manter ótima disponibilidade de recursos operacionais para os policiais militares. 5) aumentar a interação comunitária e confiabilidade da Polícia Militar (6 de março de 2017, Câmara de Vereadores de Serrinha).

Soares²¹ defende que os planos de atuação policial devem combinar repressão qualificada com estratégias de prevenção. A retirada de circulação de arma de fogo por parte da Polícia Militar, além de configurar uma atuação repressora, tem efeitos preventivos em relação à violência decorrente de sua utilização, como prática de homicídios e roubos.

Os policiais militares apontaram possíveis razões para a grande diminuição do CVLI entre 2013 e 2016, combinando repressão com prevenção:

[...] diante do grande número de homicídios, no ano de 2013, ou seja, 35 homicídios, houve uma intensificação de policiamento e a partir daí, uma diminuição dos crimes violentos; Ten. Vailson apresentou o que a Polícia Militar fez para diminuir a criminalidade na cidade de Serrinha: 1- intensificação das abordagens (04 viaturas em média); 2- fiscalização de trânsito; 3- projetos sociais (Ex. PROERD); 4- policiamento em eventos; 5- ações de prevenção (prevenção ao uso de drogas, melhoria de iluminação pública, apoio da guarda municipal, incentivo aos CONSEGS, controle da poluição sonora “paredão”. Quanto a questão da falta de iluminação pública, Dra. Núbia informou que a reclamação ocorreu em todas as reuniões de bairros, em comunidades da zona urbana e rural, onde estiveram presentes representantes do Ministério Público, Polícia Militar e sociedade civil. O vereador Jorge Gonçalves disse que a Câmara de Vereadores tem feito, constantemente, cobrança à administração municipal, no que diz respeito a falta iluminação pública e que segundo informações, já houve contrato” (3 de abril de 2017, Câmara de Dirigentes Lojistas – CDL/ Serrinha).

Observou-se redução dos homicídios durante o funcionamento do Comitê. Foram 35 homicídios em 2013 e 17 em 2016, com taxas de 42,4 e 20,6 mortes por 100.000 habitantes. Para fins de comparação, o Brasil e a Bahia apresentaram, respectivamente, as seguintes taxas de homicídios em 2017: 30,8 e 45,1. A análise das atas não aponta claramente que fatores podem ter contribuído para tal redução. Estudos são indicados para melhor explicar esses fenômenos com séries históricas mais longas.

As entrevistas evidenciam, por outro lado, que a discussão frequente do assunto, por exposições mensais e outros contatos interinstitucionais (presenciais, e-mail, *WhatsApp* etc.) podem ter ajudado a Polícia Militar nas suas estratégias de policiamento e, conseqüentemente, contribuído para a eficácia na prevenção de violência. Contudo, essas evidências não são conclusivas.

No exercício do controle externo da atividade policial e das atribuições atinentes a crimes contra a vida, a 5ª Promotoria de Justiça de Serrinha solicitou, em 2014, o envio de todos os inquéritos de homicídios com investigações paralisadas na Delegacia de Polícia. Dessa análise, observou-se que a maioria dos aproximadamente 100 procedimentos devolvidos à Delegacia para cumprimento de diligências retornaram para a Promotoria de Justiça com produção de provas em menos de 10

21 SOARES, Luiz Eduardo. **Meu casaco de general: 500 dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

casos. Na análise dos inquéritos, chamou a atenção a reiteração delitiva por parte de alguns poucos indivíduos, em relação aos quais a Polícia Civil não solicitou medidas investigativas mais efetivas, como busca e apreensão, prisões temporárias e preventivas, interceptações telefônicas, faltando, em alguns casos, até oitivas de testemunhas e interrogatórios dos suspeitos. Diante desse quadro, após o segundo retorno dos inquéritos, o Ministério Público obteve no Poder Judiciário o deferimento de buscas e apreensões, prisões temporárias e outras medidas contra 16 indivíduos, inclusive sendo preso o apontado pelos próprios policiais como o maior traficante local, suspeito de envolvimento em, pelo menos, oito homicídios.

Não puderam ser colhidas informações mais precisas sobre a proporção de CVLIs elucidados, haja vista que a Polícia Civil frequentou poucas reuniões do CISP, valendo ressaltar que um dos critérios de seleção dos entrevistados foi a frequência aos encontros. Essa é uma lacuna desta pesquisa que deverá ser preenchida com estudos específicos sobre tal ponto. Essa iniciativa do CISP se afina com as concepções de governança, atuação em rede, com vistas a uma segurança pública integrada conforme tratam do assunto os autores Klaus (2007), Soares (2000), Saporì (2007), Saporì & Andrade (2009) e Biscaia (2015).

As análises dos crimes, como visto, não são pautadas por um único viés criminológico, mas tenta conciliar estratégias de parcerias preventivas e segregação punitiva,^{22 23} valendo destacar a maior ênfase na primeira, em razão de não aprofundamento dos dados dos crimes pela ausência da Polícia Civil nos encontros. Os assuntos discutidos no CISP de uma forma geral, e, particularmente, as análises de CVLI deixam claro que a mera aplicação da lei não dará conta dos graves problemas de criminalidade, o que levou os parceiros a desenvolver outras estratégias para enfrentar o problema,²⁴ inclusive o Policiamento Orientado à Solução de Problemas (POSP)^{25 26}. As discussões deixam claro que não será a política de tolerância zero que resolverá os altos índices de criminalidade violenta, como há muito preconiza Wacquant²⁷.

A atenção dada pelo comitê ao CVLI constitui também utilização do direito penal como concretizador dos direitos fundamentais à vida, à integridade física, dentre outros, na medida em que se buscam ações de prevenção e, conseqüentemente, de preservação de tais valores constitucionais²⁸.

Berclaz²⁹ também destaca o papel do Ministério Público na segurança pública, questionando justamente a postura clássica, de análise de inquéritos policiais e processos criminais, em detrimento do envolvimento em iniciativas de aproximação da sociedade civil e poderes públicos encarregados de provimento não apenas de segurança pública *stricto sensu*, mas também de saúde, de educação e de outros direitos sociais básicos.

Deve ser destacado o papel da sociedade civil nas reuniões do CISP também quanto à análise de CVLI, inclusive propondo modificações de policiamento de modo a prevenir crimes,

22 SILVA JUNIOR, Dequex Araújo. Segurança pública como cultura do controle. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 4, n. 7, São Paulo, ago./set. 2010.

23 GARLAND, David. **A cultura do Controle: Crime e ordem social na sociedade contemporânea**. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

24 YOUNG, Jock. **A Sociedade Excludente: Exclusão social, criminalidade e diferença na modernidade recente**. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

25 O Policiamento Orientado à Solução de Problemas (POSP) consiste, em apertada síntese, na identificação de problemas recorrentes de segurança pública, análise dos eventos e condições de sua ocorrência, pesquisa sobre resposta a situações similares em outros locais, elaboração de um plano de ação com objetos específicos e avaliação da implementação e execução do plano.

26 ROLIM, Marcos. **A síndrome da rainha vermelha: policiamento e segurança pública no século XXI**. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2006.

27 WACQUANT, Loïc. **Punir os pobres. A nova gestão da miséria nos Estados Unidos**. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

28 FELDENS, Luciano. **Direitos Fundamentais e Direito Penal, Garantismo, Deveres de Proteção, Princípio da Proporcionalidade, Jurisprudência Constitucional Penal e Jurisprudência dos Tribunais de Direitos Humanos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

29 BERCLAZ, Márcio Soares. **A dimensão político-jurídica dos Conselhos Sociais no Brasil: Uma leitura a partir da Política da Libertação e do Pluralismo Jurídico**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

algumas acatadas pela Polícia Militar, na linha dos conceitos de “segurança cidadã”^{30 31} e “democracia deliberativa”³². Pode-se até reconhecer um embrião do tão esperado “protagonismo especial” da sociedade civil e movimentos sociais³³.

As fontes de evidência indicam que a análise rotineira dos CVLIs constitui importante mecanismo para se compreender o fenômeno e subsidiar a tomada de decisão dos órgãos encarregados de prevenção e repressão, podendo ter contribuído para a redução dos índices, conforme já salientado.

A cultura de discussão dos problemas gerou um consenso entre os atores que efetivamente frequentaram as reuniões da necessidade de produção de estudos sobre criminalidade e violência. As articulações entre os integrantes com o intuito de trazer a universidade para o debate foram insuficientes para o engajamento da academia em Serrinha no sentido da elaboração do diagnóstico e planos de redução de violência, mesmo com a disposição do CONSEG de levantar recursos financeiros para custear bolsas de estudos. As análises de CVLI não puderam avançar na troca de informações para investigações policiais, haja vista a ausência da Polícia Civil nos debates. A retomada das articulações com a Polícia Civil é necessária, a fim de trazê-la para as discussões e ações do CISP. Especificamente em relação a CVLI, certamente um aumento no índice de elucidação de homicídios contribuirá para diminuição da sensação de impunidade, bem assim redução de ocorrências, haja vista que vários autores de homicídio são contumazes em tal prática. A troca de informações e apoio mútuo, típicos do colegiado, poderá contribuir muito com as funções da polícia investigativa.

Uma maior participação do Poder Judiciário nas reuniões poderia ajudar na priorização dos processos de crimes contra a vida, contribuindo para diminuir não apenas a sensação de impunidade, mas para neutralizar a ação de indivíduos contumazes em tais práticas.

7. OUTRAS AÇÕES DO CISP/SISAL

Além das análises de CVLI, reuniões nas comunidades possibilitaram que a Polícia Militar articulasse com o Ministério Público, CONSEG, Guarda Municipal e outros órgãos, integrando ações. Como já ressaltado, houve, entre 2013 e 2016, uma queda de 55% dos homicídios em Serrinha, a qual é atribuída em grande medida, pelos policiais militares, a diversas ações integradas de prevenção: análise conjunta de CVLI, reativação de CONSEG, integração da Guarda Municipal, proibição dos “paredões” e outras ações de combate à poluição sonora por parte do poder público local. É certo que somente estudos específicos poderão apontar com maior segurança as contribuições isoladas e coletivas para a queda do indicador, mas as informações dos agentes não podem ser desprezadas como uma explicação, pelo menos parcial, para o fenômeno. Neste ponto há ainda uma necessidade de maior articulação do CISP com a UNEB e outros centros universitários, com vistas à realização de estudos sobre violência e criminalidade, bem assim na elaboração de planos e projetos. Imprescindível, também, a retomada das articulações com a Polícia Civil – que passou a contar com maior efetivo com a lotação de novos policiais, a fim de trazê-la para as discussões e ações do CISP –, especificamente em relação a CVLI, pois o aumento no índice de elucidação de homicídios poderá contribuir para a diminuição da sensação de impunidade, bem assim redução ainda maior de ocorrências, haja vista que vários autores de homicídio são contumazes em tal prática.

30 SOARES, Luiz Eduardo. **Meu casaco de general: 500 dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

31 SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados**, v. 21, n. 61, São Paulo, set./dez. 2007.

32 BERCLAZ, Márcio Soares. **A dimensão político-jurídica dos Conselhos Sociais no Brasil: Uma leitura a partir da Política da Libertação e do Pluralismo Jurídico**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013

33 DUSSEL, Enrique. **Ética da Libertação, na idade globalização e da exclusão**. 4. ed., Petrópolis: Vozes, 2012.

O videomonitoramento foi um interessante exemplo de articulação das instituições, com vista à integração da respectiva ação de vigilância: o projeto foi elaborado e operado pela Polícia Militar (a Polícia Civil não participou); os CONSEGs arrecadaram recursos, adquiriram e se encarregaram de custear sua manutenção, com apoio da Prefeitura e Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL); a Prefeitura de Serrinha deu suporte na implantação da estrutura, instalação de placas e *outdoors*, comprometeu-se a repassar recursos financeiros ao CONSEG para manutenção; o presídio local, os bancos e o comércio forneceram câmeras, TV e recursos financeiros; as empresas locais de vigilância deram descontos na aquisição dos aparelhos e na manutenção do sistema; e o Ministério Público atuou no convencimento da necessidade da medida, articulação dos diversos atores e monitoramento das ações. Foram detectados como constrangimentos a implantação vagarosa, a falta de especialistas na área, a falta de envolvimento inicial da Prefeitura e SSP (batalhão local não tinha recursos nem alçada para implantar o videomonitoramento), as transferências de responsabilidades, a transferência do idealizador projeto para outra cidade, a mudança de gestão municipal e a insuficiência dos recursos arrecadados “comunitariamente”. Todos os constrangimentos, inclusive a falta de adesão da Polícia Civil ao comitê, devem ser objeto de reflexão das instituições participantes, para definição de ações corretivas, inclusive para outras ações e projetos. Ainda assim, ao final de três anos, com o maior envolvimento da Prefeitura e da SSP, o projeto se tornou realidade, passando a operar na cidade.

Soares³⁴ e Souza³⁵ criticam o insulamento e a verdadeira “colcha de retalhos” que é a segurança pública no Brasil, sem qualquer articulação e integração entre as próprias polícias, bem assim entre os outros componentes dos sistemas de Segurança Pública e Justiça Criminal.

Souza define o “Sistema de Segurança Pública” como um

conjunto de instituições (públicas e/ou privadas) que coordenam, regulam, produzem ou controlam a produção de bens e serviços relacionados com a promoção da segurança, prevenção da violência e assistência a vítimas, incluindo os campos jurídico, policial, de assistência social e saúde.

Essa visão sistêmica demanda, necessariamente, como visto, articulação e integração dos atores.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo apontou a produção de diversas articulações entre os agentes e as instituições em que as ações e reuniões se constituíram em verdadeiro trabalho que teceu “diferentes elementos com vista ao eficaz funcionamento de um sistema”. A produção de algumas ações integradas, focadas na resolução de específicos problemas, cuja alçada seria, em sua maioria, dos integrantes do CISP, contribuiu para o fortalecimento do sistema de defesa social em sentido amplo, permitindo efetiva participação comunitária, já que foram detectados diversos exemplos de ajuda mútua entre os órgãos, contato direto das instituições e aumento da confiança interinstitucional e por parte da população. Os constrangimentos mais referidos foram a falta de adesão da Polícia Civil, maior óbice à integração dos sistemas de defesa social e justiça criminal, e a pouca participação do Poder Judiciário, em razão de constantes remoções de juízes, cultura procedimental e formal e posturas isolacionistas em razão da necessária imparcialidade diante da possibilidade de judicialização de conflitos interinstitucionais.

34 SOARES, Luiz Eduardo. **Meu casaco de general: 500 dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados**, v. 21, n. 61, São Paulo, set./dez. 2007.

35 SOUZA, Robson Sávio Reis. **Quem comanda a Segurança Pública no Brasil?** Belo Horizonte: Letramento, 2015.

A atuação do CISP tem contribuído para a construção de alternativas que diminuem as mazelas denunciadas na literatura especializada citada. É não apenas possível, mas imprescindível uma atuação integrada do Estado e da sociedade para a redução de violências, face aos alarmantes indicadores criminais e sociais. A estratégia de atuação integrada para enfrentamento de vários tipos de violência e criminalidade, com foco em resolução de problemas, demanda aporte teórico de diversas correntes criminológicas.

Estudos e iniciativas relacionados a planos de prevenção e redução de violências sugerem não apenas a integração dos sistemas de segurança pública e justiça criminal, mas uma articulação com a rede provedora de direitos sociais básicos, com o campo acadêmico e a participação comunitária, justamente os cinco pilares do CISP.

A pesquisa apontou que o colegiado do CISP promoveu grandes articulações entre as instituições que o compõem e com a sociedade civil, sem embargo de algumas resistências pontuais, que devem ser vencidas. As ações mostram, inclusive, integração interinstitucional em diversas ações. Várias ações desenvolvidas no CISP/Sisal também estão ocorrendo em outros comitês, o que mostra a aceitação dessa forma de atuação interinstitucional na maior parte do Estado da Bahia.

Uma grande lacuna deste trabalho foi a não exploração de informações dos membros que não participaram das reuniões do CISP e, conseqüentemente, não foram entrevistados. Tais atores poderiam trazer elementos que ajudariam na compreensão de alguns constrangimentos à ação coletiva.

Chama a atenção quanto à posição social dos agentes que todos os entrevistados são servidores públicos, com formação superior. Apenas um deles não tem participação comunitária. Observou-se também que: a participação político-partidária de alguns membros esteve muito próxima do grupo político do Prefeito, à exceção dos agentes proibidos por lei (Ministério Público e Polícia Militar) e da representante da CEAPA; os entrevistados têm formação católica e nível educacional superior ao dos pais, encontram-se na faixa etária compreendida entre 30 e 42 anos, menos o representante da comunidade que possui 60 anos; e quase todos os entrevistados moram em Serrinha (um mora em Conceição do Coité, distante apenas 36 km). Os agentes estão situados em posições sociais próximas no campo burocrático da defesa social, o que pode ter favorecido comunhão de propósitos no âmbito do CISP/Sisal.

Os agentes do Estado no campo burocrático tendem a cooperar para além dos interesses individuais e institucionais, mesmo em um campo onde prevalecem relações antagônicas, de força, como o da defesa social. A cooperação dos indivíduos para a ação coletiva no CISP decorre da relação entre as posições sociais dos agentes nesse campo burocrático. Suas disposições são influenciadas pela falta de prioridade conferida pelos órgãos diretivos às unidades locais e pela noção de pertencimento à comunidade local, o que influencia fortemente suas tomadas de posição.

O papel do Ministério Público, por sua posição constitucional e aproximação com a comunidade, é fundamental em todas as ações do CISP. Além de ser um projeto dessa instituição, a presença do Promotor de Justiça nas reuniões encoraja os demais agentes públicos e da sociedade civil a cobrar dos órgãos encarregados o exercício de suas atribuições.

A promoção do direito constitucional à segurança pública, com iniciativas como o CISP, é uma forma eficaz de controle externo da atividade policial por parte do Ministério Público, podendo em muito contribuir para a redução de diversas formas de violência.

REFERÊNCIAS

- BAHIA. Governo Estadual. **Lei Estadual nº 12.357, de 26 de setembro de 2011**. Programa Pacto Pela Vida. Salvador: Governadoria, 2011.
- BERCLAZ, Márcio Soares. **A dimensão político-jurídica dos Conselhos Sociais no Brasil**: Uma leitura a partir da Política da Libertação e do Pluralismo Jurídico. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.
- _____. **Qual o papel do Ministério Público na segurança pública?** Disponível em: <<http://www.justificando.com/2016/04/25/qual-o-papel-do-ministerio-publico-na-seguranca-publica/>>. 2016>. Acesso em: 26 abr. 2016.
- BISCAIA, Antônio Carlos Biscaia (Coord. Executivo). **Segurança Pública para o Brasil**. São Paulo, 2001. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/redebrasil/executivo/nacional/anexos/pnsp.pdf>>. Acesso em: 4 jun. 2015.
- BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- _____. **Razões práticas**. Campinas: Papyrus, 2016.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988.
- _____. Governo Federal. **Plano Nacional de Segurança Pública**. Brasília: Presidência da República, 2000.
- _____. Governo Federal. **Portaria nº 1, de 16 de janeiro de 2014 – Diretrizes Nacionais Orientadoras dos Gabinetes de Gestão Integrada em Segurança Pública**. Brasília: Presidência da República, 2014.
- _____. IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2001-2013**. Brasília, 2013.
- _____. Ministério da Justiça. **Postulados, Princípios e Diretrizes Para a Política e Alternativas Penais**. Brasília, 2016.
- _____. Ministério Público do Estado da Bahia. **Ato PGJ nº. 346/2010**. Salvador, 2011.
- _____. _____. **Portaria nº 1506/2014**. Salvador, 2014.
- _____. Poder Legislativo. **PL n. 3734/2012**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015.
- _____. Secretaria de Direitos Humanos. **Guia Municipal de Prevenção da Violência Letal contra Adolescentes e Jovens**. Unicef. Observatório de Favelas, Laboratório de Análise da Violência da UERJ, 2012.
- _____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário (RE) 593727**, 2015.
- CAMPOS, Carmen Hein de; CARVALHO, Salo. **Tensões atuais entre a criminologia feminista e a criminologia crítica**: a experiência brasileira. Lei Maria da Penha: comentada em uma perspectiva jurídico-feminista. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.
- CERQUEIRA, Daniel Ricardo de Castro. **Causas e consequências do crime no Brasil**. BNDES. Rio de Janeiro: BNDES, 2014.
- COSTA, Heloniza Oliveira Gonçalves Costa. **Incentivos e constrangimentos à cooperação em arranjos organizacionais de combate à violência em Salvador**. 2005. Dissertação (Doutorado) Universidade Federal da Bahia. Salvador: Escola de Administração, 2005.
- DUSSEL, Enrique. **Ética da Libertação, na idade globalização e da exclusão**. 4. ed., Petrópolis: Vozes, 2012.

FELDENS, Luciano. **Direitos Fundamentais e Direito Penal, Garantismo, Deveres de Proteção, Princípio da Proporcionalidade, Jurisprudência Constitucional Penal e Jurisprudência dos Tribunais de Direitos Humanos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

FREIRE, Alice de Almeida. Parceiros da Paz: uma proposta de aproximação com a sociedade na tutela do direito difuso da Segurança Pública. In: CONGRESSO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO: o Ministério Público como Fator de Redução de Conflitos e Construção da Paz Social, 18. 2009. Porto Alegre. **Livro de Teses**. Associação Catarinense do Ministério Público (ACMP). Porto Alegre: Magister, 2009.

FREITAS, Felipe da Silva. **Discursos e práticas das políticas de controle de homicídios: uma análise do "Pacto pela Vida" do estado da Bahia (2011 – 2014)**. 2015. 159 f., il. Dissertação (Mestrado em Direito) Brasília: Universidade de Brasília, 2015.

G1. Globo.com. Mundo. 2016. **Brasil tem 21 cidades em ranking das 40 mais violentas do mundo; veja a lista**. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/01/brasil-tem-21-cidades-em-ranking-das-50-mais-violentas-do-mundo.html?utm_source=twitter&utm_medium=social&utm_campaign=g1>. Acesso em: 2 jul. 2016.

GARLAND, David. **A cultura do Controle: Crime e ordem social na sociedade contemporânea**. Rio de Janeiro: Revan. 2008.

HERMES, Ivenio. **CVLI: A Nomenclatura e Suas Estatísticas Valorizadoras da Vida**. 2014. Disponível em: <<http://www.iveniohermes.com/cvli-a-nomenclatura-e-suas-estatisticas-valorizadoras-da-vida/>>. Acesso em: 26 abr. 2016.

KLAUS, Frey. Governança Urbana e Participação Pública. **RAC-Eletrônica**, v. 1, art. 9, , 2007.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2014, 2017.

PAIM, Jairnilson Silva; COSTA, Heloniza O. G.; VILASBÔAS, Ana Luíza Queiroz. Política pública e controle da violência: um estudo de caso na cidade de Salvador, Bahia, Brasil. **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 2009.

PARAÍBA, Governo do Estado da (Org.). Metodologia de contagem de Crimes Violentos Letais Intencionais: Secretaria da Segurança e da Defesa Social. João Pessoa: Secretaria de Estado da Comunicação Institucional, 2013.

REICHENHEIM, Michael Eduardo; WERNECK, Guilherme L. Anos potenciais de vida perdidos no Rio de Janeiro, 1990. As mortes violentas em questão. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 10, 1994. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-311X1994000500014>>. Acesso em: 26 abr. 2016.

ROLIM, Marcos. **A síndrome da rainha vermelha: policiamento e segurança pública no século XXI**. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2006.

SAPORI, Luís Flávio. **Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

SAPORI, Luís Flávio; ANDRADE, Scheilla Cardoso P. de. Integração policial em Minas Gerais Desafios da governança da política de segurança pública. **Civitas: Revista de Ciências Sociais**, v. 8, n. 3, , 2009. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/4868/6842>>. Acesso em: 26 abr. 2016.

SILVA, João Apolinário da. **Análise Criminal: Teoria e Prática**. Salvador: Artpoesia, 2015.

SILVA JUNIOR, Dequex Araújo. Segurança pública como cultura do controle. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 4, n. 7, São Paulo, ago./set. 2010.

SOARES, Luiz Eduardo. **Meu casaco de general**: 500 dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

_____. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avançados**, v. 21, n. 61, São Paulo, set./dez. 2007.

SOUZA, Robson Sávio Reis. **Quem comanda a Segurança Pública no Brasil?**. Belo Horizonte: Letramento, 2015.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. A segurança pública na Constituição Federal de 1988: conceituação constitucionalmente adequada, competências federativas e órgãos de execução das políticas. **Atualidades Jurídicas**, Brasília, n. 1, mar./abr. 2007.

WACQUANT, Loïc. **Punir os pobres. A nova gestão da miséria nos Estados Unidos**. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

YOUNG, Jock. **A Sociedade Excludente**: Exclusão social, criminalidade e diferença na modernidade recente. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

ESTUDOS E ANÁLISES BASEADAS NOS DADOS DO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL COLHIDOS NOS TERMOS DA RESOLUÇÃO CNMP Nº 20/2007



POR UMA POLÍTICA MINISTERIAL DE CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL: A EXPERIÊNCIA PARANAENSE

TOWARDS A PUBLIC PROSECUTOR'S POLICY REGARDING POLICE ACCOUNTABILITY: THE EXPERIENCE IN PARANÁ

Alexey Choi Caruncho¹

André Tiago Pasternak Glitz²

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. O Ministério Público e a tutela do direito difuso à segurança pública. 3. O controle externo da atividade policial. 3.1. Síntese normativa do controle externo da atividade policial pelo Ministério Público no Brasil. 3.2. A tentativa de delineamento de ações concretas: os controles externos difuso e concentrado. 3.3. Especialização e profissionalização do controle externo: direção mediata das investigações policiais, auditoria dos órgãos de segurança pública e responsabilização pelo desvio policial. 3.4. O controle externo como atividade de auditoria constante dos órgãos de segurança pública. 3.5. O controle externo e a responsabilização pelo desvio policial. 3.6. O controle processual de direção mediata da investigação criminal. 4. GAESP: repensando as visitas ordinárias de Delegacias com base na experiência paranaense. 4.1. Metodologia das visitas. 4.2. A perspectiva do controle difuso com base nas visitas ordinárias realizadas em Curitiba no ano de 2018. 5. Considerações conclusivas. Referências.

RESUMO: A legitimidade de o Ministério Público tutelar a segurança pública enquanto direito difuso tem sido reconhecida pela doutrina e jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Para que referida atribuição possa ser exercida com efetividade e resolutividade, é preciso revisitar os conceitos de controle externo da atividade policial em suas modalidades difusa e concentrada. Após essas redefinições, o artigo propõe uma nova perspectiva de atuação com base nas visitas ordinárias aos órgãos de segurança pública, disciplinadas pela Resolução n. 20/2007 do Conselho Nacional do Ministério Público. Para tanto, as visitas devem servir para coletar dados e informações capazes de formar e orientar uma política institucional de controle externo da atividade policial inserida na tutela coletiva à segurança pública. Sugere-se a criação de uma unidade centralizadora dessas informações, com capacidade de elaborar, coordenar e articular referida política institucional no âmbito de cada Ministério Público.

PALAVRAS-CHAVE: Ministério Público. Tutela difusa da segurança pública e controle externo da atividade policial. Visitas ordinárias. Resolução n. 20/2007 do CNMP.

ABSTRACT: *The Public Prosecutor's office has been recognized by scholars and the Brazilian Supreme Court as a legitimate institution to defend the population's right to public safety. In order to exercise its duty effectively there is a need to revisit the classic concepts of police accountability, in its diffuse and concentrated forms. From*

1 Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná. Doutorando em Ciências Jurídicas e Políticas pela Universidade Pablo de Olavide (Sevilha/Espanha). Mestre em Criminologia e Ciências Forenses pela mesma Instituição e em Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade Estadual de Ponta Grossa/PR. Especialista em Direito Penal Econômico e Empresarial pela Universidade de Castilla-La Mancha (Toledo/Espanha) e em Direito Penal Econômico e Europeu pela Universidade de Coimbra (Coimbra/Portugal). Professor da Fundação Escola do Ministério Público do Estado do Paraná (FEMPAR).

2 Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná. Possui Masters of Laws (LL.M.) pela Columbia Law School, NY/USA. Professor da Fundação Escola do Ministério Público do Estado do Paraná (FEMPAR).

such redefinitions this article proposes a new approach towards the ordinary visits regulated in Rule 20/2007 from the Conselho Nacional do Ministério Público. Such visits, it is argued, should serve the purpose to collect data and information capable of orienting a Public Prosecutor's policy towards police accountability, within the broad definition of public safety. Therefore, in order to achieve such goals, the article suggests that there should be specialized units in each Public Prosecutor's office, with the capacity to collect and analyse data, thus defining and articulating the institucional policy regarding police accountability.

KEYWORDS: Public Ministry. Public safety and police accountability. Ordinary visits. Rule 20 from CNMP.

1. INTRODUÇÃO

Em abril de 2018, uma parceria entre o Grupo de Atuação Especializada em Segurança Pública do Ministério Público do Estado do Paraná (GAESP/MPPR)³ e a Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública do Conselho Nacional do Ministério Público (CSP/CNMP) deu início a um projeto idealizado com a finalidade de repensar a efetividade do fluxo da atuação ministerial no controle externo da atividade policial⁴.

Os trabalhos desenvolvidos ao longo do primeiro ano desse projeto permitiram constatar a existência de inúmeros aspectos nos quais o Ministério Público pode avançar nessa importante área de atuação. Nesse sentido, o presente artigo tem o propósito de expor como, com base na releitura de determinados marcos teóricos, o fluxo da atribuição ministerial de controle externo da atividade policial pode ser repensado, com evidente incremento à tutela de segurança pública.

Para tanto, o texto está estruturado em quatro partes. Num primeiro momento, pretende-se recobrar o histórico paranaense do GAESP e as bases teóricas que justificaram sua criação e têm orientado suas atividades, efetuando um resgate essencial para a fixação de conceitos que formam e orientam o escopo dos projetos relacionados à tutela difusa da segurança pública e do controle externo da atividade policial. Num momento seguinte, será sintetizado o quanto foi realizado pelo Grupo nas funções de coordenação e execução da tutela coletiva da segurança pública no Estado do Paraná no eixo do controle externo da atividade policial, nas modalidades concentrada (visitas ordinárias aos órgãos de segurança pública) e difusa, apresentando alguns pontos de conclusão a título de reflexão para o prosseguimento do projeto mencionado. O terceiro tópico terá como foco o controle externo da atividade policial em sua modalidade difusa, contemplando dados que são atualmente coletados por ocasião das visitas ordinárias – denominadas de atividade de controle concentrado –, mas que estão relacionados à atividade-fim dos órgãos policiais, no caso da Polícia Civil. Aqui, será apresentada uma proposta de regionalização e implementação de uma nova metodologia de atuação ministerial para a primeira fase da persecução penal do Ministério Público paranaense idealizada pelo GAESP e pela Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos de Planejamento Institucional (SUBPLAN/MPPR), que surge ao ensejo das impressões coletadas durante aquelas visitas ordinárias. Em caráter conclusivo, será realizada uma sumarização e aglutinação das ponderações efetuadas ao longo do texto.

2. O MINISTÉRIO PÚBLICO E A TUTELA DO DIREITO DIFUSO À SEGURANÇA PÚBLICA

O resgate de determinadas premissas teóricas e a fixação de conceitos são fundamentais para uma compreensão adequada das conclusões parciais do projeto. Nesse sentido, é importante recordar que a Constituição de 1988 revolucionou a instituição do Ministério Público brasileiro: diluiu sua vinculação do Poder Executivo; assegurou-lhe autonomia administrativa e financeira; e garantiu

3 Cf. <<http://www.criminal.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=2081>> para acesso aos documentos afetos à criação, regulamentação e projetos do GAESP.

4 Cf. GAESP, Ofício n. 56/2018 e Manifestação n. 14/2018.

a independência funcional de seus membros, dando-lhes as mesmas garantias outorgadas aos magistrados.

Essa nova roupagem encontrou, na unidade da Constituição, uma razão de ser, eis que apenas uma instituição efetivamente independente, situada no ápice da pirâmide governamental, seria capaz de se desincumbir adequadamente de suas missões constitucionais: a defesa da ordem jurídica e do regime democrático e a tutela dos direitos metaindividuais (artigo 127, *caput*, e artigo 129, incisos II e III, da Constituição Federal).

A modificação promovida pela Carta tornou o Ministério Público responsável pela tutela daqueles *interesses difusos, compreendendo-os como um feixe de interesses individuais, de objeto indivisível, compartilhados por pessoas indetermináveis, que se encontram unidas por circunstâncias de fato conexas*⁵.

Essa vocação para a defesa de interesses fluidos consagrada em 1988 entrega à Instituição atividades próprias de órgão de Estado, encarregado que passa a ser da defesa dos direitos fundamentais das pessoas, tornando-se verdadeiro agente de transformação social, responsável pela incessante redução do hiato entre a realidade e o projeto constitucional.

Nesse contexto é que interessa o debate existente acerca da perspectiva jurídico-constitucional da segurança pública, em que se indaga tratar-se de um direito subjetivo dos cidadãos ou um dever de proteção do Estado. No Brasil, a letra da Constituição torna, em certa medida, estéril esta discussão, por meio de vários de seus dispositivos que fazem referência expressa à segurança como valor a ser tutelado (*preâmbulo*)⁶, como um direito (*fundamental/social*) de todos (artigos 5º e 6º)⁷ e como um dever do Estado brasileiro (*artigo 144*)⁸. O próprio texto da Carta evidencia, portanto, a perspectiva de um Estado Social, ao qual se impõe o dever de proteção dos direitos fundamentais (*eficazes horizontalmente*)⁹, sob a dupla face do princípio da proporcionalidade aplicado como método para solucionar conflitos: ao Estado é imposto o dever de promover condições mínimas (proteção ao *mínimo existencial*) para que o cidadão possa usufruir direitos a ele garantidos¹⁰. Em mais de uma oportunidade o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu essas características da segurança pública como valor constitucional e como direito do cidadão que deve ser protegido pelo Estado¹¹, admitindo-se a viabilidade de uma tutela extrajudicial e mesmo judicial para o controle da prestação estatal de um serviço de segurança pública adequado, ao menos naquilo que diz respeito ao *mínimo necessário* para atender de modo suficiente os preceitos constitucionais que a garantem como valor e direito de todos os cidadãos.

5 MAZZILLI, Hugo Nigro. **A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo**. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 44.

6 “Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um *Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais*, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna (...)”. (destaques nossos).

7 “Artigo 5º, *caput*: Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, *garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança, e à propriedade*, nos seguintes termos:”; “Artigo 6º: *São direitos sociais* a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a *segurança*, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. (destaques nossos).

8 “Artigo 144, *caput*: *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 (...)”.

9 A teoria da eficácia horizontal dos direitos fundamentais é acolhida já há algum tempo pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, conforme se verifica em: STF-RE 201819/RJ, rel. Min. Ellen Gracie, rel. p/ acórdão Min. Gilmar Mendes, j. 11/10/2005, 2ª T., DJ 27/10/2006.

10 ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**, Tradução de Virgílio Affonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008 [1986].

11 Neste sentido, no Ag. Reg. n.º 223/PE, a Corte reconheceu o dever do Estado de Pernambuco em viabilizar cirurgia de implante de marcapasso diafragmático intramuscular em vítima de roubo que ficara tetraplégica em decorrência das lesões sofridas durante a prática do assalto, sob o argumento de que o evento criminoso se deu em área na qual o Estado se omitiu no desempenho da sua obrigação constitucional de oferecer à população níveis eficientes e adequados de segurança pública (STF, Pleno, Ag. Reg. em STA, 223/PE, Redator do Acórdão Min. Celso de Mello, julgado em 14/04/2008). No mesmo sentido, cf. STF, 2ª Turma, Ag. Reg. em RE, 559.646/PR, Rel. Min. Ellen Gracie, julgado em 07/06/2011; STF, ADPF 45-9/DF, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 29/04/2004.

As estatísticas, porém, reiteradamente têm demonstrado que o Estado está muito aquém de garantir esse *mínimo necessário* aos seus cidadãos na área da segurança pública, o que entrega ao Ministério Público, no cumprimento de sua missão constitucional, um *dever de agir*.

Com efeito, em 2014, o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (SINESP) divulgou que a taxa de homicídios dolosos evoluíra de 20 para 25 homicídios para cada 100 mil habitantes, desde o ano de 2011¹². Em 2016, a Organização Mundial da Saúde (OMS) publicou relatório revelando que há no Brasil, atualmente, 32,4 homicídios para cada 100 mil habitantes, índice que coloca o país como a 11ª nação mais letal no mundo, em situação pior do que países como Haiti (26.6), México (22) e Equador (13)¹³. A OMS aponta como aceitável o índice de dez homicídios para cada 100 mil habitantes.

Também em 2014, a polícia brasileira matou 3.022 pessoas no país, o que equivale a oito mortes decorrentes de intervenção policial por dia¹⁴. Para que se tenha uma dimensão desse drama brasileiro, nos Estados Unidos, um dos países onde as polícias locais são tidas como extremamente militarizadas e a morte de cidadãos em decorrência de ações policiais é atualmente tema de severas críticas, morreram, em 2015, nas mesmas circunstâncias, 1.146 pessoas¹⁵.

A situação tampouco é confortável no que se refere à qualidade e efetividade da investigação de delitos pelas polícias judiciárias brasileiras. No Estado do Paraná, cerca de apenas 15% do total de ocorrências criminais são investigadas, de acordo com números do próprio sistema de *Business Intelligence* (BI) da Secretaria Estadual de Segurança Pública e Administração Penitenciária¹⁶. Em 2011, em ação conjunta da Estratégia Nacional de Segurança Pública (ENASP), Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), denominada “Meta 2”, foram identificados mais de 130.000 (cento e trinta mil) inquéritos policiais inconclusos de homicídios no país, instaurados até o ano de 2007¹⁷. No Estado do Paraná, onde 99,9% desses inquéritos foram concluídos, 67% das investigações de homicídio foram arquivadas. No Estado do Rio de Janeiro, o índice de arquivamentos atingiu o impressionante índice de 96%¹⁸.

Há, portanto, uma inegável deficiência. Pode-se mesmo dizer que a segurança pública no Brasil passa por uma situação de inconstitucionalidade se for considerada a forma como o serviço público é prestado¹⁹, caracterizando uma sistemática violação desse direito fundamental. Exige a Constituição, então, que o Ministério Público responda a esse quadro, na condição de grande *ombudsman* social, defensor da implementação do *mínimo existencial* dos direitos e valores por ela assegurados.

12 Dados disponíveis em: <<https://www.sinesp.gov.br/estatisticas-publicas>>. Acesso em: 1º nov. 2016.

13 Para uma contextualização mais completa sobre a dramaticidade dos números brasileiros, o Canadá possui a menor taxa de assassinato das Américas, com 1,8 homicídio para cada 100 mil habitantes; Chile (4,6/100 mil), Cuba (5/100 mil), Estados Unidos (5,4/100 mil), Argentina (6/100 mil) e Uruguai (7,9/100 mil) possuem números expressivamente menores que o brasileiro. Relatório completo disponível em: <http://www.who.int/gho/publications/world_health_statistics/2016/en/>. Acesso em 1º nov. 2016.

14 A 9ª Edição do Anuário de Segurança Pública está disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/produtos/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica/9o-anuario-brasileiro-de-seguranca-publica>>. Acesso em: 1º nov. 2016.

15 Para um controle com informações detalhadas de todas as mortes decorrentes de intervenção policial nos Estados Unidos, cf. <<https://www.theguardian.com/us-news/ng-interactive/2015/jun/01/the-counted-map-us-police-killings>>. Acesso em: 1º nov. 2016.

16 A Secretaria Estadual de Segurança Pública e Administração Penitenciária criou um acesso limitado aos dados referentes às ocorrências para o Ministério Público, disponível em: <www.bi.redeexecutiva.pr.gov.br>.

17 Sobre o relatório final da Meta 2, cf. <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Enasp/relatorio_enasp_FINAL.pdf>. Acesso em: 1º nov. 2016.

18 Uma compilação dos resultados da “Meta 2” por Estado pode ser acessada em: <<http://estaticog1.globo.com/2016/11/10/Inqueritos-de-homicidios-abertos-ate-2007.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2016.

19 O STF recentemente reconheceu o que denominou de estado de coisas inconstitucional no âmbito da segurança pública, em particular na maneira como é administrado o sistema penitenciário brasileiro, no julgamento da ADPF 347, julgada em 9 de setembro de 2015.

Nesse sentido, explica Pierobom (2016) que essa atuação do Ministério Público visa a garantir “a segurança cidadã que não necessariamente envolve a ocorrência de um crime, mas sim perigos gerais da vida social, em relação às quais o Estado também tem uma responsabilidade de prover a segurança pública”. Como refere o mesmo autor,

na atividade de policiamento ostensivo o controle está ligado à ideia de fiscalização em geral dos serviços públicos numa área considerada especialmente sensível para a efetividade dos direitos fundamentais e que apenas de forma reflexa e eventual terá repercussões criminais²⁰.

Não por outra razão, assistiram-se projetos de distintos Ministérios Públicos para a tutela da segurança pública no âmbito dos Estados. Além disso, numa ampla pesquisa realizada ao longo de 2017, foram identificados órgãos com funções especializadas de tutela do direito difuso à segurança pública nos seguintes Ministérios Públicos: Pará, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Amazonas, Rondônia, Sergipe e Santa Catarina.

Esse apanhado tem o propósito de ressaltar que a tutela difusa da segurança pública e o controle externo da atividade policial são atividades interligadas. De modo simplista, bastaria dizer que as polícias são constitucionalmente órgãos de segurança pública (artigo 144, *caput*, CF). No entanto, é preciso refinar e atualizar a compreensão do que hoje deva representar um efetivo controle externo da atividade policial pelo Ministério Público brasileiro.

3. O CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL

3.1. Síntese normativa do controle externo da atividade policial pelo Ministério Público

Numa demonstração de superação da complacência com as violências e arbitrariedades cometidas por autoridades civis e militares responsáveis pela segurança pública no Brasil, a Constituição de 1988 elegeu o Ministério Público como a instituição adequada para *fiscalizar os Poderes constitutivos do Estado e os serviços de relevância pública aos direitos fundamentais, como a atividade policial*²¹. Em seu inciso VII do artigo 129, a Carta definiu, portanto, como sendo uma das funções institucionais, o controle externo da atividade policial, na forma a ser definida em lei complementar. Consequentemente, a Lei Complementar n. 75, de 20 de maio de 1993 dispôs, em seu artigo 3º, algumas premissas para o exercício do controle externo no âmbito do Ministério Público da União, indicando também no artigo 9º medidas judiciais e extrajudiciais para o seu exercício.

Não obstante, o texto legislativo complementar deixou de definir concretamente quais ações deveria o Ministério Público adotar no âmbito do controle externo das polícias. Essa omissão não passou despercebida pela doutrina. Como refere Ribeiro, seu pecado consistiu no fato de que os instrumentos legais delineados, com base em parcas referências normativas, se interpretados restritivamente, seriam decorrentes da própria essência constitucional e das atribuições já conferidas ao Ministério Público²². Salgado destaca que o legislador, ao não estabelecer claramente os lindes

20 VILA, Thiago André Pierobom. **Investigação criminal**: o controle externo de direção mediata pelo Ministério Público. Curitiba: Juruá, 2016, p.137-138.

21 ASSIS, Alexandre Camanho de. O Ministério Público e o controle externo. **Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público**. Salvador: JUSPODVM, 2013. p.12.

22 RIBEIRO, Diaulas Costa. **Ministério Público**: dimensão constitucional e repercussão no processo penal. São Paulo: Saraiva, 2003, p.204.

do controle externo da atividade policial, foi minimalista ao tentar regulamentá-lo, já que existem questões que precisariam de definições legislativas mais acuradas²³.

A falta de concretude dos dispositivos regulamentares face à norma constitucional produziu reflexos no âmbito dos Ministérios Públicos dos Estados, agravados pelo fato de que a Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993 teria sido ainda mais acanhada em relação à matéria²⁴.

Sem embargo da possibilidade de aplicação subsidiária dos artigos 3º e 9º da Lei Complementar n. 75/93 aos Ministérios Públicos dos Estados²⁵, coube a determinadas Leis Orgânicas dos Ministérios Públicos estaduais detalhar de modo mais significativo algumas ações próprias do controle externo da atividade policial²⁶.

Ainda assim, a fluidez normativa desse conjunto legislativo e outras circunstâncias cuja complexidade recomenda não serem pormenorizadas aqui²⁷ contribuíram para o inegável fato de que o Ministério Público brasileiro ainda não tenha logrado êxito, por meio do controle dos órgãos de segurança, em garantir ao cidadão brasileiro a prestação de um serviço público de segurança completamente eficaz.

3.2. A tentativa de delineamento de ações concretas: os controles externos difuso e concentrado

Se por um lado essas normativas foram acanhadas em termos de definição de ações de controle externo da polícia pelo Ministério Público, a doutrina assumiu importante protagonismo. Numa das primeiras obras publicadas sobre o tema no país, o Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná Rodrigo Régner Chemim Guimarães deu algum sinal para uma distinção que ganharia notoriedade na atividade do controle externo da atividade policial, ao conceituá-lo como “um conjunto de normas que regulam a fiscalização exercida pelo Ministério Público em relação à Polícia”, envolvendo por isso a

prevenção, apuração e investigação de fatos tidos como criminosos, na preservação dos direitos e garantias constitucionais dos presos que estejam sob responsabilidade das autoridades policiais e na fiscalização do cumprimento das determinações judiciais²⁸.

Foi, portanto, a produção científica que contribuiu para a reconhecida distinção das duas espécies de atuação do Ministério Público no controle externo da atividade policial: o *controle difuso*

23 SALGADO, Daniel de Resende. O controle externo, a seletividade e a (in)eficiência da investigação criminal. **Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público**. Salvador: JUSPODVM, 2013, p.166.

24 A Lei n. 8.625/93 praticamente repete, em seu art. 26, IV, a redação do art. 129, VIII, da CF, e, em seu art. 40, VIII, traz uma genérica referência do art. 9º, II, da LC n. 75/93, ao dispor que é uma prerrogativa dos membros dos Ministérios Públicos estaduais *examinar, em qualquer repartição policial, autos de flagrante ou inquérito, findos ou em andamento, ainda que conclusos à autoridade (...)*.

25 Cf. artigo 80 da Lei n. 8.625/93.

26 Cf., a título ilustrativo, o artigo 57, inciso XII, da Lei Complementar Estadual n. 85/99, ao dispor que o exercício do “controle externo da atividade policial, civil e militar, instituído por ato do Procurador-Geral de Justiça, [será realizado] por meio de medidas administrativas e judiciais, visando assegurar a indisponibilidade da persecução penal e a prevenção ou correção de ilegalidades ou abuso de poder, com a faculdade de: a) fiscalizar e acompanhar atividades investigatórias; b) requisitar providências visando sanar omissão, ilegalidade ou abuso de poder; c) recomendar à autoridade policial a observância das leis e princípios jurídicos; d) ter livre ingresso em estabelecimentos policiais e prisionais; e) ter acesso ou requisitar documentos relativos à atividade-fim policial; f) receber da autoridade policial comunicação sobre a prisão de qualquer pessoa, com a indicação do lugar onde se encontra preso; g) recomendar à autoridade competente a instauração de sindicância ou procedimento cabível”.

27 Para uma compreensão histórica, política, social e jurídica das polícias brasileiras, cf. a tese de doutorado de SÁ, Priscilla Placha. **Mal-estar de arquivo: as polícias como arquivistas do soberano**. Disponível em: <<http://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/31922/R%20-%20T%20-%20PRISCILLA%20PLACHA%20SA.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 1º nov. 2016.

28 GUIMARÃES, Rodrigo Régner Chemim. **Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2008. p.80.

e o *controle concentrado*²⁹. Essa diferenciação foi acolhida pelo CNMP no artigo 3º, incisos I e II, da Resolução n. 20, 28 de maio de 2007³⁰, a qual disciplina a atividade no âmbito do Ministério Público brasileiro.

O *controle difuso* que é referido pela doutrina e foi encampado pelo artigo 3º da Resolução n. 20/2007 do CNMP é tradicionalmente concebido pelo próprio artigo 129, inciso VIII, da CF ao dispor ser função institucional *requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicando os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais*. Essa atividade de controle externo está relacionada a uma espécie de *fiscalização da investigação policial*³¹, limitada em termos práticos a requisições de diligências que incidem na rotina de acompanhamento do andamento desses procedimentos investigatórios pelas Promotorias de Justiça.

Já no âmbito do denominado *controle concentrado*, a falta de um parâmetro normativo constitucional acarretou historicamente em certa incerteza quanto ao conjunto de ações que o comporiam. Ao logo do tempo entendeu-se que estas consistiriam numa espécie de atividade correcional da atividade-fim das polícias, por visitas periódicas às unidades policiais e análise de documentos, com base na textual redação do artigo 9º, incisos I e II, da LC n. 75/93 e dos artigos 26, inciso IV, e 40, inciso VIII, da Lei n. 8.625/93. Foi assim que se criou e se consolidou ao longo dos anos a concepção de que o controle externo concentrado da atividade policial consistiria nas inspeções dos órgãos policiais por membros do Ministério Público, a qual foi encampada e tornada obrigatória pela Resolução n. 20/2007 do CNMP. Em seu artigo 4º ficaram cinco áreas policiais que devem ser fiscalizadas durante as visitas³².

Em termos práticos, como se nota, a separação doutrinária entre controle difuso e concentrado da atividade policial, recepcionada pela Resolução n. 20/2007, passou a ser de que o controle difuso estaria resumido à requisição pontual de diligências nos inquéritos, enquanto o controle concentrado se apresentaria focado na visita obrigatória aos estabelecimentos policiais com a fiscalização de certas atividades policiais.

Ambas as formas de controle externo da atividade policial, porém, devem ser compreendidas sob a vertente das ações da tutela difusa da segurança pública. Para tanto, o controle difuso precisa deixar de representar simples acompanhamento das investigações policiais. O controle concentrado, por seu turno, não pode consistir numa mera formalidade de preenchimento de relatórios para a coleta de dados estatísticos. Esse despertar é que sugere a importância de que essas atividades sejam executadas, em alguma medida, por órgãos especializados do Ministério Público.

29 FREITAS, Enrico Rodrigues de. Modalidades e extensão do controle externo. Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público. Salvador: JUSPODVM, 2013, p.113-136.

30 Dispõe o texto da Resolução n. 20/2007 do CNMP: "Art. 3º. O controle externo da atividade policial será exercido: I - na forma de controle difuso, por todos os membros do Ministério Público com atribuição criminal, quando do exame dos procedimentos que lhes forem atribuídos; II - em sede de controle concentrado, através de membros com atribuições específicas para o controle externo da atividade policial, conforme disciplinado no âmbito de cada Ministério Público".

31 ÁVILA, Thiago André Pierobom. **Investigação criminal**: o controle externo de direção mediata pelo Ministério Público. Curitiba: Juruá, 2016.

32 No texto do artigo 4º da Resolução n. 20/2007, figuram como aspectos a serem fiscalizados pelo Ministério Público durante as visitas: "II - examinar (...) autos de inquérito policial, inquérito policial militar, autos de prisão em flagrante ou qualquer outro expediente ou documento de natureza persecutória penal, ainda que conclusos à autoridade, deles podendo extrair cópia ou tomar apontamentos, fiscalizando seu andamento e regularidade; III - fiscalizar a destinação de armas, valores, substâncias entorpecentes, veículos e objetos apreendidos; IV - fiscalizar o cumprimento dos mandados de prisão, das requisições e demais medidas determinadas pelo Ministério Público e pelo Poder Judiciário, inclusive no que se refere aos prazos; V - verificar as cópias dos boletins de ocorrência ou sindicâncias que não geraram instauração de Inquérito Policial e a motivação do despacho da autoridade policial, podendo requisitar a instauração do inquérito, se julgar necessário".

3.3. Especialização e profissionalização do controle externo: direção mediata das investigações policiais, auditoria dos órgãos de segurança pública e responsabilização pelo desvio policial

A realidade do *estado de coisas inconstitucional* na área da segurança pública demanda uma nova forma de o Ministério Público exercer sua atribuição de controle externo da atividade policial, valendo-se de todo o arcabouço normativo constitucional legal e infralegal à sua disposição para efetivamente promover uma mudança no complicado cenário brasileiro.

Assim, o momento é de, inicialmente, compreender o que efetivamente deve ser feito a título de controle externo difuso e concentrado da atividade policial; a partir daí, caberá aos Ministérios Públicos se estruturarem para bem desempenhar essas atividades.

Para tanto, a rotina de requisitar diligências nos inquéritos policiais deve ser vista como apenas uma atividade inserida no contexto maior de *controle processual de direção mediata da investigação criminal*, incluindo um controle de legalidade das medidas potencialmente restritivas de direitos fundamentais. Da mesma maneira, as visitas obrigatórias aos estabelecimentos policiais da Resolução n. 20/2007 devem ser aproveitadas como parte de uma atividade mais ampla dentro de um macro e imprescindível *controle extraprocessual de auditoria dos órgãos de segurança pública*. Adicionalmente, o controle externo também deve se apresentar pela *promoção da responsabilização do desvio policial*. Ao fim haverá, então, uma tríade de atividades que integra o núcleo normativo do fiel exercício da atribuição outorgada ao Ministério Público pelo constituinte ordinário (CR, art. 129, VII), correlacionado à tutela difusa da segurança pública³³.

Essa compreensão demanda uma abordagem mais densa de cada uma dessas atividades para que se possa, na sequência, aferir como elas vêm sendo trabalhadas pelo Ministério Público do Estado do Paraná na atualidade, replicando um cenário que, em boa medida, é repetido em âmbito nacional. Quer-se crer que só então poderá se propor um redirecionamento necessário em termos de reestruturação institucional.

3.4. O controle externo como atividade de auditoria constante dos órgãos de segurança pública

Já se referiu que o chamado *controle concentrado* vem consistindo num conjunto de ações pouco definidas que acabou se resumindo à rotina de visitas a unidades policiais institucionalizadas pela Resolução n. 20/2007.

Nesse âmbito, a questão não está relacionada a uma desnecessidade da atividade de visitação às unidades policiais, já que aquilo que se recomenda fiscalizar no artigo 4º da Resolução é efetivamente pertinente para uma espécie de correição constante das atividades policiais.

A falta de resultados efetivos com base nesta atividade de inspeção é que parece estar mais relacionada à forma como cada Ministério Público tem se organizado para realizá-la, na medida em que a Resolução n. 20/2007 deixou a cargo de cada Instituição a maneira de fazê-lo³⁴. Como em cada

33 Sobre esses três eixos do controle externo, cf. ÁVILA, Thiago André Pierobom. **Fundamentos do controle externo da atividade policial**. D'Plácido: Belo Horizonte, 2016; ÁVILA, Thiago André Pierobom. **Investigação criminal: o controle externo de direção mediata pelo Ministério Público**. Curitiba: Juruá, 2016. Embora o autor apresente quatro eixos, temos que um deles – o *controle de legalidade das medidas potencialmente restritivas de direitos fundamentais* – está contido no controle mediato da investigação policial.

34 “Art. 3º O controle externo da atividade policial será exercido: (...) II - em sede de controle concentrado, através de membros com atribuições específicas para o controle externo da atividade policial, conforme disciplinado no âmbito de cada Ministério Público. Parágrafo único. As atribuições de controle externo concentrado da atividade policial civil ou militar estaduais poderão ser cumuladas entre um órgão ministerial central, de coordenação geral, e diversos órgãos ministeriais locais” (gn).

unidade da Federação existem inúmeras unidades policiais a serem visitadas semestralmente, impôs-se, em termos práticos, a necessidade de diluição dessa atividade para múltiplos órgãos de execução ministeriais, com a ressalva da própria Resolução de que seria possível também a existência de um órgão ministerial central, de coordenação geral, com atribuições cumulativas às dos demais órgãos locais.

Tem-se, então, que as inspeções passam a ser realizadas por diversos órgãos de execução, sendo facultativa a existência de um órgão central coordenador, com atribuições concorrentes, nos termos do que seria decidido no bojo de cada Ministério Público. Surgiram, ao final, duas opções bastante claras de modelos de atuação.

A *primeira*, pulverizada, em que as visitas passam a ser realizadas por múltiplos órgãos de execução sem que exista um órgão centralizador “coordenador” daquele Ministério Público que pudesse ser responsável por aglutinar e analisar os dados das inspeções. Assim, a Instituição passou a atuar como se dividida em várias ilhas dentro de um mesmo Estado, mostrando-se capaz de detectar e enfrentar tão somente carências locais, verificadas visivelmente durante as visitas de rotina. Além de superficial, esse enfrentamento em pouco tempo passou a ser executado de maneira desarticulada e intuitiva, já que a sua multiplicação e acumulação com diversas outras atribuições obstaculizam a profissionalização do membro do Ministério Público no seu exercício. Intervindo pontual e isoladamente, de modo não planejado e desarticulado, o Ministério Público que assim optou por se organizar teve enormes dificuldades para alavancar ações que pudessem promover efetivas mudanças de uma dada realidade.

A *segunda* ocorreu com o exercício da faculdade de criação de órgãos centrais, especializados, que acumulassem atribuições com os demais órgãos responsáveis pela fiscalização dentro da estrutura do Ministério Público. Como já se nota, essa seria a hipótese que daria margem à possibilidade de repensar a atuação finalística a ser exercida nessa área.

É que, num tal formato, as visitas obrigatórias a estabelecimentos policiais passam a estar focadas e executadas também como uma atividade-meio. E, além de a visita possibilitar a adoção de medidas frente a constatações de graves desvios ou deficiências pelos diferentes órgãos de inspeção, serve ela, igualmente, para que a Instituição se apodere de dados da área de segurança pública.

Uma vez concentrados e analisados, esses dados representam valiosa informação para detecção das causas que levaram a uma determinada ilegalidade ou deficiência dos órgãos policiais constatadas durante aquelas iniciais visitas. Nesse formato, as conseqüentes ações extrajudiciais e judiciais do Ministério Público em decorrência dessa atividade (artigo 4º, §2º e §3º, da Resolução n. 20/2007) passam a poder ser apreciadas tanto sob a perspectiva local como regional ou estadual.

Com isso, *a especialização do controle externo concentrado passa a estar, por natureza, associada à tutela difusa da segurança pública*. Com efeito, somente pela via de controle constante e sistemático, com metas e rotinas preestabelecidas, estará o Ministério Público se organizando para promover medidas capazes de modificar uma dada realidade. A doutrina menciona que a especialização facilita o desenvolvimento de protocolos de atuação do Ministério Público que, por um órgão centralizado para a tomada de decisões, estabelece um relacionamento institucional perene com as polícias³⁵.

A própria Comissão Preparatória de Efetivação do Controle Externo da Atividade Policial do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Justiça (CNPJ) já vinha recomendando que existissem núcleos, coordenações ou promotorias especializadas especificamente com atribuições

para propositura de eventuais ações civis públicas relacionadas ao controle externo concentrado da atividade policial ou a temas de segurança pública³⁶.

Para Pierobom, essa centralização especializada e profissionalização consistiriam numa verdadeira auditoria extrajudicial da atividade policial pelo Ministério Público, exercida nos termos do artigo 3º, “c”, da LC n. 75/93, dispositivo que determina que o controle externo da atividade policial deve ser realizado tendo em vista “a prevenção e a correção de ilegalidade ou abuso de poder”, ou seja:

Essa atividade de controle de fiscalização se realiza tanto no nível processual, em cada IP apresentado ao Ministério Público, como no nível extraprocessual, mediante uma verdadeira atividade de correção continuada da atividade policial. Tais funções de correção e fiscalização contínua pelo Ministério Público não são inteiramente uma novidade, pois também ocorrem em outras áreas, como em relação aos Cartórios de Registros (v.g., para correção de erros em certidões, cf. art. 48 c/c art. 110 da Lei n. 6.015/1973) e em relação aos estabelecimentos penitenciários (com visitas mensais obrigatórias, cf. Lei n. 7.210/1984, art. 68, parágrafo único), bem como possui paralelo com a atividade de velamento exercido sobre as fundações de direito privado (art. 66 do CC 2002)³⁷.

É também pela via de uma atividade com características correccionais constantes que estará o Ministério Público adequando-se ao combate dos desvios policiais, corretamente compreendidos como ações individuais decorrentes não apenas de ações individuais, mas como produto de *culturas institucionais policiais (ocupacional e organizacional)*. Esse é um tema central do próximo tópico, acerca da segunda faceta de um moderno controle externo da atividade policial, focado na promoção de responsabilização por desvios policiais.

3.5. O controle externo e a responsabilização pelo desvio policial

A atribuição das funções de controle externo concentrado da atividade policial, na perspectiva de tutelar a segurança pública estadual pela via especializada de um órgão central, produzirá reflexos positivos, também, nas ações que buscam promover a responsabilização pelos desvios policiais.

Isso porque o enfrentamento do desvio policial não pode mais ocorrer exclusivamente sob a premissa de que cada ato ilícito praticado por um agente de segurança no exercício de suas funções seja visto como consequência de um conjunto de circunstâncias pessoais e individuais daquele policial. A chamada teoria das *maçãs podres* tem sido usada politicamente ao longo dos anos para justificar ações criminosas detectadas pelo controle repressivo do Ministério Público e, ao mesmo tempo, mascarar toda uma estrutura institucional das agências de segurança que propicia as condições para que os desvios aconteçam.

A título ilustrativo, basta recordar que a Comissão Knapp, que investigou a corrupção policial na cidade de Nova Iorque, apresentou em seu relatório final as duas premissas sobre as quais se assenta a *teoria das maçãs podres*:

primeiro, a moral do Departamento exige que não haja um reconhecimento oficial da corrupção, ainda que praticamente todos os membros do Departamento saibam

36 Conselho Nacional dos Procuradores Gerais (CNGP). Comissão Preparatória de Efetivação do Controle Externo da Atividade Policial. **Estratégias de ação**. Brasília: CNPJ, 2008, item V.

37 ÁVILA, op. cit. p. 578-579.

que ela existe de modo extenso; segundo, a imagem e efetividade públicas do Departamento exigem uma negação oficial desta verdade³⁸.

No Estado brasileiro, a teoria de maçã podre é rotineiramente usada pelos gestores da segurança pública quando a negação do ato desviante se torna politicamente inconveniente.

O mesmo discurso não pode pautar as ações do Ministério Público. Por isso, deve a Instituição focar, igualmente, nas causas dos desvios policiais, identificando-as como o produto informal de verdadeiras culturas paralelas dos órgãos de segurança pública. Enquanto o foco limitar-se ao caso concreto investigado, os ilícitos continuarão a ocorrer, e as tão necessárias modificações estruturais das polícias nunca se tornarão realidade. Parafraseando a própria teoria das maçãs podres, o controle externo da atividade policial não deve se descurar de identificar as frutas que eventualmente estiverem estragadas, mas deve focar, também, no barril que as conserva.

Há diversas experiências que comprovaram que a corrupção pode se alastrar e mesmo dominar delegacias ou corporações em virtude de fatores organizacionais. A literatura especializada também enaltece a insuficiência da *teoria das maçãs podres*. Para Punch:

não estamos tratando com maçãs ruins procurando por ganho individual, mas com condutas coletivas movidas para fins variados e diversos benefícios. O ambiente policial pode formar um ‘barril podre’ que poderosamente modela as identidades das pessoas e as induz a tomar caminhos desviados em conjunto com outros. A história da polícia revela que ela pode ter uma influência sedutora e deformadora sobre os praticantes, dirigindo-os a fugir do paradigma formal e a escorregar em códigos operacionais de violação e distorção de regras. Mas é claro que o que gera o desvio, o crime, a corrupção da polícia é o contexto institucional da polícia e as falhas ou induções do sistema. A corrupção policial é um crime causado por falha de gestão e falta organizacional³⁹.

Essa atividade, por isso, passa pela compreensão de que há uma cultura ocupacional inerente à função policial, com base em diferenças substanciais que integram a essência da atividade policial, a que, diferentemente das demais profissões, todo o policial está exposto:

aos mesmos riscos e atividades, o que faz com que os policiais partilhem determinados valores e visões de suas próprias atividades. A cultura policial é construída a partir de um conjunto de significados e compreensões compartilhados, construídos a partir de experiências ocupacionais comuns, e que criam um processo de construção da realidade que permite aos membros e participantes verem e compreenderem eventos particulares, ações, objetos, discursos ou situações de uma forma diferenciada⁴⁰.

Enfim, a cultura policial molda a forma como os indivíduos se comportam depois de inseridos nesse meio. Ali, naquele ambiente, o indivíduo se depara com um conjunto informal de regras de conduta que forma aquilo que de fato orientará as suas ações como agente de segurança. As pessoas, então, passam a se comportar menos como indivíduos e mais guiadas pela cultura daquela específica organização, em detrimento do conjunto formal de regras de conduta.

38 IVKOVIC, Sanja Kutnjak. **Fallen blue knights**: controlling police corruption. New York: Oxford University Press, 2005. p.108.

39 PUNCH, Maurice. **Police corruption**: deviance, accountability and reform in policing. Tradução livre. New York/London: Routledge, 2011. p.235-236.

40 ÁVILA, op. Cit., p.117.

Nesse aspecto, embora necessária, a atuação repressiva difusa é incapaz de detectar as causas sistêmicas de uma determinada ação desviante identificada num caso concreto. Logo, o problema é enfrentado pontualmente, deixando de ser abordado como o produto de uma específica cultura daquela organização policial.

Um tal cenário deflagraria a importância da existência de uma unidade do Ministério Público especializada e capaz de identificar essas condições organizacionais responsáveis pelos desvios de conduta dos policiais. Trata-se de verdadeira auditoria da atividade policial, com a possibilidade de atuação extrajudicial e judicial para a identificação e o enfrentamento de padrões de atuação policial desviante. Com a centralização da atividade de controle externo concentrado em um núcleo especializado é que se poderá, primeiro, identificar os fatores responsáveis por essas condutas para, então, enfrentá-los.

Essa função está simbioticamente vinculada à atividade de auditoria extrajudicial da atuação policial pelo Ministério citada. Assim, só com a centralização, a especialização e a profissionalização dessas atividades em um único órgão é que será possível produzir uma remodelação do controle externo difuso da atividade policial.

3.6. O controle processual de direção mediata da investigação criminal

Embora exista de fato uma carência legislativa infraconstitucional que especifique quais ações fazem parte do controle difuso da atividade policial, este não pode mais se restringir a uma tardia e corriqueira requisição de diligências em inquéritos policiais que chegam ao Ministério Público. Esse controle meramente formal, posterior e distante da investigação policial é uma das causas da ineficiência dessa atividade no Brasil.

Pelo próprio texto constitucional é possível compreender o nominado controle difuso como um *controle processual mediato da investigação policial*, o qual encontra equivalência em outros modelos constitucionais de Direito comparado, com similares princípios institucionais referentes ao Ministério Público e análogos regimes jurídicos que formam a relação entre a Instituição e a polícia de investigação⁴¹. De acordo com Pierobom, uma:

análise dos sistemas processuais penais estrangeiros lança luz sobre a problemática da relação entre Ministério Público e Polícia no sistema brasileiro. Com efeito, há tratados internacionais de direitos humanos com aplicações diretas às fases investigativas que são formalmente idênticos entre o Brasil e os países estudados (especialmente a CEDH e a CADH), de forma que as soluções convergentes nos sistemas europeus são de alta relevância para um reenquadramento das soluções brasileiras, à luz dos mesmos princípios. Especialmente quando se considera que a tradição da cultura jurídica brasileira está fortemente ligada aos modelos do sistema europeu continental, seja pela apropriação de categorias do Direito português após a independência brasileira no século XIX, seja pela forte influência dos imigrantes italianos (e seu Direito) nas reformas processuais no século XX⁴².

41 Para uma visão completa de vários modelos, cf. ÁVILA, Thiago André Pierobom. **Investigação criminal: o controle externo de direção mediata pelo Ministério Público**. Curitiba: Juruá, 2016. p. 23-121; ROLIM, Luciano. Modalidades e extensão do controle externo. **Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público**. Salvador: JUSPODVM, 2013. p.139-162. Os modelos que mais se aproximam do brasileiro, de acordo com essas referências, seriam os de Portugal, Itália e Alemanha.

42 ÁVILA, Thiago André Pierobom. **Investigação criminal: o controle externo de direção mediata pelo Ministério Público**. Curitiba: Juruá, 2016. p.127.

No contexto da nossa Constituição, o controle mediato da investigação policial surge como consequência lógica tanto do princípio acusatório⁴³ quanto da titularidade exclusiva da ação penal pública atribuída ao Ministério Público (CR, 129, I) e, finalmente, por ser a Instituição incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CR, art. 127, *caput*).

Das duas primeiras normas constitucionais derivam uma série de consequências para as relações jurídicas entre Instituição e polícia judiciária, que se irradiam para o âmbito do controle mediato da investigação policial.

Com efeito, inicialmente, a investigação policial figura como uma atividade instrumental ao exercício da atribuição ministerial do artigo 129, inciso I⁴⁴. Isso significa que (i) a atividade investigativa policial é realizada como um meio para um fim: a decisão do Ministério Público em oferecer ou não a denúncia; (ii) inexistente investigação policial fora do quadro de controle do Ministério Público; (iii) toda a atividade investigativa policial deve ser submetida ao Ministério Público; (iv) a polícia investigadora possui o dever funcional de cumprir as requisições do Ministério Público; (v) o destino final do trabalho policial (promoção de arquivamento ou oferecimento de denúncia) é decisão exclusiva do Ministério Público.

Nessa conjuntura, há uma dependência funcional da investigação policial enquanto função de Estado ao Ministério Público⁴⁵, não havendo independência da polícia na atividade investigatória, característica esta, aliás, comum às democracias modernas, pelo reconhecimento de que *a fase de investigação e de prevenção da prática de crimes é sem dúvidas sensível à restrição de direitos fundamentais*⁴⁶.

Por isso, não há como, no sistema jurídico brasileiro, sustentar que será a polícia a Instituição titular do poder-dever de investigar. O só fato de a República Federativa do Brasil constituir-se num Estado democrático de direito (CR, art. 1º) afastaria essa possibilidade *ex ante*.

Essa falta de independência da polícia e a vinculação funcional da investigação policial ao Ministério Público importam necessariamente na previsão legal e de estruturação administrativa de uma série de mecanismos de controle externo que garantam a indisponibilidade da ação penal (LC 75/93, art. 3º, “d”) e a titularidade da ação penal pública (CR, art. 129, I).

Para tanto, a mera requisição de diligências no bojo dos inquéritos policiais que chegam ao Ministério Público mostra-se inegavelmente uma providência insuficiente. Num tal modelo, limita-se o controle àquelas investigações que efetivamente chegam ao Ministério Público, depois de serem formalizadas num inquérito policial. Os “dossiês”, “procedimentos para averiguação”, “investigações preliminares”, todas as investigações policiais paralelas à ordem jurídica e que podem gerar graves riscos aos direitos dos cidadãos escapariam do controle ministerial.

Adicionalmente, esse formato apresenta, ainda, adversidades de ordem temporal, já que, enquanto o caderno investigatório não venha a ser encaminhado ao Ministério Público, há uma absoluta liberdade à polícia para que decida quais diligências serão realizadas, como se dará a sua

43 O Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário n. 593.727, de relatoria do Min. Gilmar Mendes, julgado em 14 de outubro de 2015, entendeu que a legitimidade de investigações diretas de infrações penais pelo Ministério Público também seria uma consequência do princípio acusatório.

44 No sentido de que o inquérito policial é um procedimento destinado ao Ministério Público, cf. STF, 2ª T., HC n. 94.173, Rel. Min. Celso de Mello. Dje 27.11.2009.

45 ROXIN, Claus. **Derecho procesal penal**. Trad. de Gabriela E. Córdoba e Daniel R. Pastor. Buenos Aires: del Puerto, 2000.

46 ÁVILA, Thiago André Pierobom. **Investigação criminal: o controle externo de direção mediata pelo Ministério Público**. Curitiba: Juruá, 2016. p.141.

execução e quando isso ocorrerá. Considerando que raramente é cumprido o prazo legal de 30 dias para conclusão das investigações e remessa dos autos⁴⁷, essa discricionariedade descontrolada da polícia apresenta-se como fato ainda mais significativo.

Infelizmente, pode-se comparar essa realidade à inquisição medieval, marcada justamente pelo monopólio policial da fase investigativa, que entregava o caso já “resolvido” para julgamento. Por isso é que, em países como a Alemanha, as origens do Ministério Público estão diretamente relacionadas ao efetivo exercício desse controle para, também, servir de garantia contra eventuais arbitrariedades na fase de investigação. Nas palavras de Kai Ambos, *a luta do Ministério Público pelo controle da polícia é tão antiga quanto a própria instituição*⁴⁸.

É imprescindível, portanto, a alteração desse cenário, estabelecendo-se um sistema de controle mediato da investigação policial que seja capaz de superar as limitações do atual modelo de requisição tardia de diligências apenas nas investigações materializadas em inquéritos policiais. Para tanto, necessária uma atuação diferenciada do Ministério Público por meio de três controles da investigação policial:

(i) Controle da liberdade da polícia na decisão de instauração de inquéritos policiais em relação às notícias-crimes. Com efeito, a seleção do que é investigado pela polícia civil é usualmente feita com base em critérios não transparentes, antidemocráticos e distantes de qualquer espécie de controle por parte do Ministério Público e da sociedade.

Em países nos quais o sistema jurídico impõe ao Ministério Público o papel de controle mediato da investigação policial, a regra é que a instauração da investigação pela polícia somente seja iniciada por determinação do órgão de controle⁴⁹. Esses sistemas garantem que a polícia não detenha exclusividade sobre o poder de decidir quais casos que chegaram ao seu conhecimento serão efetivamente investigados, cabendo tal decisão ao titular exclusivo da ação penal pública, por critérios técnicos, predefinidos e transparentes.

Não se pretende propor, aqui, que o Ministério Público ignore o princípio da obrigatoriedade da ação penal pública no processo penal brasileiro, o qual, inclusive, já vem sendo objeto de discussão e mitigação nos espaços apropriados⁵⁰. O que não se pode ignorar é que a polícia selecione, indiscriminadamente, os fatos que investiga. O Ministério Público fica, então, à mercê dessas obscuras decisões, tornando letra morta sua condição de titular exclusivo da ação penal pública⁵¹.

Um sistema de controle das notícias de crime é, portanto, premissa básica para que o controle mediato da investigação se efetive, o que, no atual sistema, importaria que a instauração do inquérito policial somente ocorresse depois de autorizado pelo Ministério Público⁵².

47 Como regra, o inquérito policial deve ser concluído em 30 dias pela autoridade policial quando se tratar de investigado não sujeito à prisão cautelar, cf. artigo 10 do Código de Processo Penal brasileiro.

48 AMBOS, KAI. **Processo penal**: perspectiva internacional, comparada y latinoamericana. Cidade do México: Ubijus, 2009.

49 Em Portugal, Itália e Alemanha toda notícia-crime é de alguma maneira comunicada ao Ministério Público que, a partir daí, determina a instauração da investigação policial. Evidente que nesses sistemas jurídicos há dispositivos que apresentam as circunstâncias extraordinárias nas quais poderá a polícia executar algumas espécies de atos investigatórios urgentes para preservação da prova ou salvaguardar direitos fundamentais dos cidadãos. Para o detalhado funcionamento destes sistemas, cf. ÁVILA, Thiago André Pierobom. **Investigação criminal**: o controle externo de direção mediata pelo Ministério Público. Curitiba: Juruá, 2016. p.24-59.

50 Sobre a mitigação do princípio da obrigatoriedade, cf. Ação n. 7 da Estratégica Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro e Corrupção do ano de 2016.

51 Nesse sentido, o Centro de Apoio Operacional (CAOP) Criminal do MPPR aferiu, em julho de 2016, que apenas cerca de 15% de todas as notícias-crimes registradas no Estado do Paraná são investigadas por meio de inquéritos policiais. Verificou-se, ainda, uma aparente falta de critérios, com crimes graves como roubos e homicídios não sendo investigados pela polícia civil paranaense.

52 Para a compreensão de uma proposta fundamentada de como poderia se dar tal controle no ordenamento jurídico brasileiro, cf. ÁVILA, Thiago André Pierobom. **Investigação criminal**: o controle externo de direção mediata pelo Ministério Público. Curitiba: Juruá, 2016.

Para tanto, deve o Ministério Público desvendar os critérios que têm levado a polícia judiciária a instaurar ou não inquéritos policiais em determinadas situações. Na sequência, poder-se-á participar da construção desses critérios, com transparência e participação da sociedade, sem que isso importe necessariamente na inobservância do princípio da obrigatoriedade da ação penal pública. O primeiro passo, portanto, parece ser o de reconhecer a necessidade de que exista alguma priorização na atividade policial de investigar crimes, conciliando a obrigatoriedade da ação penal pública com a limitação de recursos do Estado, de modo a buscar uma atividade investigativa racional e eficiente.

Esse controle somente se dará após a obtenção de um acesso irrestrito e imediato a sistemas gerenciados pelos órgãos de segurança pública que atualizem em tempo real informações sobre as ocorrências e inquéritos policiais em todo o território de um determinado Estado. Por esses acessos, o Ministério Público poderá criar uma base de dados própria para que se tenha uma visão global sobre os índices de notícias de crime confrontando-os com os de instauração de inquéritos policiais. Com isso, será possível estabelecer uma política institucional de controle e de participação na definição dos critérios daquilo que será efetivamente investigado pela polícia⁵³.

(ii) O acesso direto aos sistemas citados permitirá, igualmente, ao Ministério Público controlar também as investigações policiais realizadas *fora* dos inquéritos policiais, verdadeiras ações policiais paralelas que representam grave risco de violação de direitos fundamentais. A maneira como se fará esse controle passa, de igual modo, por uma política institucional que esteja construída com base na extração de informações que revelem a existência dessas ilegalidades.

(iii) Controle (direção) mediato da investigação do inquérito policial pelo Ministério Público, com a antecipação de recomendações genéricas consistentes na indicação de diligências que devem ser realizadas pela polícia no momento em que se deflagra uma investigação pela autoridade policial⁵⁴.

A indicação genérica de diligências antecipadas a serem realizadas para determinados tipos de investigações devem ser, na medida do possível, uniformizadas, com a identificação de que determinadas investigações demandam a produção de provas imprescindíveis para o esclarecimento de certas categorias de infrações penais, cuja execução seja imprescindível, independentemente das particularidades de cada situação.

Tais recomendações podem ser elaboradas por um órgão do Ministério Público capaz de efetuar uma espécie de auditoria estadual de investigações policiais, coletando informações sobre incorreções, omissões, etc., em determinadas categorias de investigação. Logo, esse órgão central e especializado do Ministério Público produziria informações para as Promotorias criminais para que estas pudessem expedir recomendações genéricas antecipadamente à autoridade policial, assumindo o protagonismo na condução da atividade investigativa idealizado pelo constituinte originário brasileiro.

Haveria, a partir daí, o estabelecimento de um efetivo *protocolo de diligências* a ser sempre executado em determinadas investigações, as quais poderiam ser recomendadas pelo membro do Ministério Público à autoridade policial. Além de facilitar, padronizar e trazer eficiência para o trabalho da Promotoria na atividade de controle mediato da investigação policial, haveria um incremento da atividade dessa gerência da investigação, na medida em que um desvio do padrão seria, por si só, indicativo da existência de um possível desvio policial.

53 A título de exemplo, o CAOP Criminal do MPPR vem tentando obter esses acessos desde junho de 2016. Não obstante, a ausência de funções ministeriais de execução vinha tornando essas tentativas inócuas, já que carente o órgão de instrumental capaz de obter os acessos necessários, pela via extrajudicial ou judicial.

54 Possibilidade jurídica existente, por exemplo, em Portugal.

Somente com o fiel desempenho dessas atividades é que o Ministério Público estará exercendo um efetivo controle externo difuso da atividade policial, ou um controle processual de direção mediata da investigação criminal.

Está evidente, enfim, que, para uma tutela de segurança pública eficiente e resolutiva por parte do Ministério Público, a compreensão de conceitos das diferentes formas de exercer o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público é imprescindível para que a Instituição possa se estruturar visando ao ótimo desempenho dessas atividades.

Foi após essas perspectivas que, no Ministério Público do Paraná (MPPR), a experiência vivenciada pelo Grupo de Atuação Especializada em Segurança Pública (GAESP) desde sua criação, no final de janeiro de 2018, tem servido para refletir sobre uma possível qualificação na atuação institucional da tutela difusa da segurança pública.

4. GAESP: REPENSANDO AS VISITAS ORDINÁRIAS DE DELEGACIAS COM BASE NA EXPERIÊNCIA PARANAENSE

A Resolução n. 550, de 31 de janeiro de 2018, da Procuradoria-Geral de Justiça do MPPR previu competir ao GAESP, no exercício da tutela coletiva da segurança pública: (i) exercer a função de órgão central e coordenador estadual das atividades relacionadas ao controle externo da atividade policial; e (ii) realizar as visitas ordinárias dispostas no art. 4º, I, da Resolução n. 20/2007 do CNMP, exclusivamente de certas unidades da polícia civil e da polícia científica situadas na cidade de Curitiba⁵⁵.

A cumulação de atividades de coordenação e execução numa mesma unidade buscou possibilitar que, pela perspectiva empírica, fossem aferidas as *diretrizes* da atuação institucional afeta às visitas ordinárias em unidades policiais. Por isso, ainda que em suas visitas tenham sido identificadas situações pontuais que reclamassem pronta atuação ministerial, o GAESP procurou *desenvolver uma metodologia para o exercício da atuação de controle externo da atividade policial* que pudesse ser submetida ao debate e aperfeiçoamento institucional.

Para tanto, ainda ao longo do ano de 2018, foram realizadas duas rodadas completas de visitas ordinárias em 21 unidades da Polícia Civil e 2 unidades da polícia científica. Com efeito, entre os dias 2 e 23 de abril, foram efetuadas as visitas ordinárias do primeiro semestre daquele ano; entre os dias 1º e 25 de outubro, por outro lado, foram realizadas as visitas ordinárias do segundo semestre⁵⁶.

Todas essas visitas tiveram por base o relatório padrão previsto pelo CNMP na Resolução n. 20/2007. A oportunidade de realizar visitas sucessivas num número tão significativo de unidades, porém, fez com que o GAESP despertasse para a importância de definir um padrão de atuação que abrangesse três momentos distintos.

Essa diferenciação permitiria elaborar uma espécie de *roteiro de atuação funcional*, que não tardaria a vincular-se a uma *proposta de fluxo de encaminhamento para tratamento de informações*, já que a análise global dessas visitas identificaria existir questões locais, regionais e estaduais que delineavam a necessidade de uma reestruturação e racionalização daquele inicial relatório de visitas.

55 Art.1º, §1º, da Resolução n. 550/2018, da Procuradoria-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná. Em seu anexo estão relacionadas as unidades a serem visitadas pelo GAESP, a saber: 1º Distrito Policial e CIAC Centro; 2º Distrito Policial; 3º Distrito Policial; 4º Distrito Policial; 5º Distrito Policial; 6º Distrito Policial; 7º Distrito Policial; 8º Distrito Policial; 9º Distrito Policial; 10º Distrito Policial; 11º Distrito Policial; 12º Distrito Policial; 13º Distrito Policial; Delegacia de Explosivos, Armas e Munições (DEAM); Delegacia de Furtos e Roubos (DFR); Delegacia de Estelionato e Desvio de Cargas (DEDC); Delegacia de Furtos e Roubos de Veículos (DFRV); Divisão de Narcóticos (DENARC); Centro de Operações Policiais Especiais (COPE); Núcleo de Combate aos Ciber Crimes (NUCIBER); Instituto de Criminalística (IC); Instituto Médico Legal (IML).

56 Essas visitas foram objeto de acompanhamento no Procedimento Administrativo n. 0046.18.023342-4.

4.1. Metodologia das visitas

Com o propósito de propor uma metodologia adequada à realização da atividade de visitas ordinárias, o GAESP estabeleceu uma organização e um fluxo para a recepção e processamento das informações coletadas. Essa proposta passou pelo imprescindível treinamento de uma equipe, que assumiria a responsabilidade pelo *encaminhamento, recepção, preparação das visitas e posterior compilação e inicial organização dos dados obtidos*⁵⁷.

Esse fluxo permitiu despertar para a existência de três distintos momentos: (i) um relacionado à *pré-visita*; (ii) outro à *visita*; e (iii) um afeto à *pós-visita*. Cada uma dessas etapas importaria numa sequência lógica e coordenada de tarefas, de modo a permitir o controle do fluxo de informações, a elaboração de um material de apoio ao membro do Ministério Público com atribuições para a visita e, finalmente, a ulterior análise dos dados coletados. Foi, portanto, nesse contexto que se confeccionou um *fluxo de ações* que estão assim sumarizadas:

(i) *Pré-visita*, que, basicamente, envolve as seguintes atividades: a) identificação das unidades de segurança pública a serem visitadas; b) elaboração de um calendário de visitas para o 1º semestre e para o 2º semestre; c) o envio de ofício comunicando a data da visita à unidade, acompanhado do relatório de visitas para preenchimento⁵⁸; d) a verificação da existência de resposta em até uma semana antes da data agendada para a visita⁵⁹; e) em tendo sido recebida a resposta, elabora-se uma pré-análise do relatório, organizando um material de apoio para o momento da visita, observando-se para tanto os principais itens a serem aferidos com o responsável pela unidade;

(ii) *Visita*, que, por sua vez, envolve as seguintes atividades: a) a data da visita. Compete ao membro do Ministério Público identificar a autoridade responsável pela unidade e, na sua presença, iniciar a visita; b) na hipótese de a autoridade responsável não estar presente, deverá ser solicitado o contato a fim de informar a presença do membro do Ministério Público para a visita⁶⁰; c) a visita passa a estar dividida em dois momentos: (c.1) de início, em conversa com a autoridade responsável, afere-se o histórico da unidade, as questões estruturais que afetam a unidade, as atividades procedimentais da unidade relacionadas à atividade-fim; (c.2) na sequência, efetua-se uma visita às instalações da unidade, com especial ênfase para as questões relacionadas à existência de presos na unidade e à apreensão de bens; d) imediatamente após a visita, o membro do Ministério Público elabora uma *ementa conclusiva*, destacando resumidamente os principais aspectos da visita, pontos negativos e positivos e boas práticas identificadas; e) posteriormente, a equipe realiza uma conferência dos dados fornecidos pela unidade, podendo: (e.1) efetuar novo contato com a unidade no caso de dúvida ou inconsistência das informações colhidas; ou (e.2) preencher o formulário no *site* do CNMP, caso não existam pendências nem inconsistências a serem sanadas⁶¹.

(iii) *Pós-visita*, que, por fim, envolverá as seguintes atividades: a) inicialmente, afere-se a existência ou não de questões emergenciais que demandem pronta intervenção ministerial (*v.g.*, presos; bens apreendidos, etc.). Tais pontos devem ser objeto de pronta atuação da unidade responsável pelo

57 Muito embora haja uma expressiva limitação da estrutura de servidores do GAESP, o fato de os membros desta unidade cumularem as funções junto ao Centro de Apoio Operacional das Promotorias Criminais, do Júri e de Execuções Penais do MPPR tem feito com que se empregue parte significativa da força de trabalho do CAOP nas atividades do GAESP.

58 Adotou-se como regra o envio do ofício com, no mínimo, 30 dias de antecedência à data da visita; solicitou-se no ofício a resposta com o formulário preenchido em até 48 horas antes da data da visita; elaborou-se um formulário eletrônico para o preenchimento pelas unidades policiais, via Plataforma Google.

59 Em caso negativo, é contatada a unidade a ser visitada e instada ao encaminhamento do formulário.

60 Em alguns casos, mesmo após o contato, a autoridade policial responsável não compareceu à unidade para acompanhar a visita, sendo ela realizada na companhia do escrivão-chefe.

61 Especificamente em relação às visitas que foram conduzidas pelo GAESP ao longo de 2018, este preenchimento foi sobrestado (com a devida reserva dos dados), haja vista o mencionado Projeto Interinstitucional que envolve GAESP e CSP/CNMP.

controle externo da atividade policial ou deve ser efetuado um encaminhamento à unidade do Ministério Público com atribuições para a adoção de medidas extrajudiciais ou judiciais no caso; *b*) é realizada uma análise mais cuidadosa dos dados e informações colhidos pelo formulário e pela visita, identificando *questões estruturais e relacionadas à atividade-fim* da unidade que, embora não urgentes, reclamem atuação do Ministério Público em distinto âmbito.

Nesse *processo de preparação, execução e processamento das informações*, com base na metodologia que tem sido empregada durante as visitas, verificaram-se duas questões que merecem destaque especial:

(*a*) No relatório do CNMP para as visitas ordinárias constam dados referentes à atividade de controle externo *concentrado e difuso*. Assim, as visitas do GAESP acabaram por identificar questões estruturais, relacionadas aos equipamentos, materiais e de pessoal, bem como se deparou com avaliação de temas relacionados à atividade-fim das unidades (*processo de investigação policial*). Neste último caso, restou evidenciada uma limitação nas possibilidades de o GAESP interferir no mérito de problemas que foram identificados a respeito das práticas de investigação empregadas pelas unidades policiais, na medida em que as atribuições de atuar na primeira fase da persecução penal dos feitos oriundos das delegacias visitadas pelo GAESP são de Promotorias Criminais do Foro Central da Comarca da Região Metropolitana de Curitiba.

(*b*) Não fosse a existência do GAESP e o projeto-piloto deflagrado em conjunto com o CNMP, as informações de controle concentrado e difuso seriam repassadas nos termos da Resolução n. 20/2007 para posterior validação pela Corregedoria-Geral do Ministério Público, *sem que houvesse um processo de análise global dos dados coletados*. Isso geraria uma pulverização dessas informações o que, por exemplo, faria com que se perdesse a possibilidade de enfrentar problemas estruturais, como a falta de pessoal no âmbito da polícia civil paranaense, bem como a necessidade de se propor uma reestruturação dos distritos policiais de Curitiba. Esses aspectos somente foram identificados pelo fato de o GAESP realizar todas essas visitas e, de forma concomitante, concentrar a análise global dos dados.

Ademais, se, por um lado, essas questões estruturais verificadas poderiam ser objeto de atuação direta por parte do GAESP, com o emprego de instrumentos extrajudiciais ou judiciais, a repetição dessas questões em cerca de 21 delegacias de polícia evidenciaram que se estaria diante de *problemas crônicos*, demandando uma estratégia de enfrentamento diferenciada por parte do Ministério Público, que seja de cunho global, planejada e organizada.

Ausente essa visão do todo restaria uma perspectiva local, imaginando que aquela deficiência poderia ser sanada pontualmente, o que acabaria por se mostrar não apenas insuficiente, como também poderia interferir numa política mais ampla por parte do gestor estadual.

Essa aferição empírica demonstraria o quão importante é que as informações colhidas durante as visitas estejam voltadas a alimentar uma base de dados de um órgão regional ou estadual, que poderá analisá-los e identificar temas a serem enfrentados junto às estruturas definidoras das políticas de segurança pública do Estado, seja para enfrentar temas relacionados ao chamado *controle concentrado da atividade policial*, seja no enfrentamento de assuntos sistêmicos atinentes ao *controle difuso*.

Ainda, em relação ao *controle concentrado*, seria com base nessa visão sistêmica que o GAESP passaria a tratar com a Divisão Policial da Capital para propor a racionalização da atuação dos 13 distritos policiais de Curitiba, os quais se encontravam desestruturados do ponto de vista de pessoal, impedindo diretamente uma eficiente atuação investigatória por parte da polícia judiciária. Essas

tratativas se encontram, atualmente, em avançada etapa, com a Polícia Civil ficando responsável pela apresentação de um estudo que embase proposta visando a manter as unidades enquanto polos de atendimento à população, sem que haja comprometimento das atividades de inteligência e investigação policial.

4.2. A perspectiva do controle difuso com base nas visitas ordinárias realizadas em Curitiba no ano de 2018

O relatório do CNMP elaborado para a realização das visitas, como referido, cobra dados estruturais (de *controle concentrado*, portanto), mas também busca coletar informações relacionadas à atividade-fim da polícia civil (de *controle difuso*).

No âmbito paranaense, é certo que, nesses casos, a atuação do GAESP resta limitada a questões que podem ser classificadas como *macro* ou *sistêmicas*, na medida em que pertencem às Promotorias Criminais as atribuições para atuar, na primeira fase, na persecução penal durante as investigações realizadas pelas delegacias de polícia visitadas pelo GAESP.

Sem embargo dessa limitação, existem algumas questões que afetaram a atividade de controle difuso e que somente foram identificadas pelo GAESP pelo fato de essas visitas e seus respectivos dados terem sido concentrados num mesmo órgão do Ministério Público, podendo aqui ser mencionadas: *(i)* a fragilidade dos sistemas de informação da Polícia Civil, tornando os dados fornecidos de baixa confiabilidade para orientar uma atuação institucionalizada do Ministério Público; *(ii)* a ausência de padronização na prática dos Delegados de Polícia em relação à atividade de registro e análise dos Boletins de Ocorrência; *(iii)* a ausência de critérios para a deflagração de uma apuração preliminar visando a subsidiar a decisão da autoridade policial acerca da instauração de inquérito policial; *(iv)* a falta de uma política institucional da Polícia Civil para o armazenamento, destruição e fiscalização de bens apreendidos.

Todos esses importantes pontos são exemplos de questões a serem enfrentadas pelo GAESP junto ao Departamento da Polícia Civil do Estado do Paraná, eis que, além de serem identificados em todas as unidades visitadas, apresentam potencial para estarem se replicando em outras delegacias de polícia do Estado do Paraná.

Pois bem, muito embora vários dos dados coletados estejam diretamente relacionados às investigações, escapando das atribuições do GAESP, foi precisamente com base nesses dados coletados junto às unidades policiais que se despertou para: *i)* a redução significativa no número total de ocorrências; *ii)* o fato de o número de inquéritos policiais e termos circunstanciados ser praticamente o mesmo, apesar da redução no número de ocorrências; e *iii)* o fato de o índice de conversão no 2º semestre ser informado erroneamente.

Foi também após essa verificação que houve uma necessária aproximação entre o GAESP e as Promotorias Criminais do Foro Central da Comarca da Região Metropolitana de Curitiba, dando ensejo ao desenvolvimento de um projeto institucional em conjunto com a Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos de Planejamento Institucional (SUBPLAN) do Ministério Público paranaense.

Referido projeto tem o propósito de identificar uma alternativa que permita entregar maior efetividade do controle difuso da atividade policial, por meio de uma metodologia de trabalho distinta, que seja idealizada e coordenada pelo GAESP, com o auxílio dessas unidades e executada pelas Promotorias com atribuições de execução em cada regional da Comarca.

Não se trata, diga-se, de um aumento no rol de atribuições dessas unidades, mas de um maior refinamento de suas atuais funções, as quais passam a ser desempenhadas de forma metodologicamente diferenciada, com a participação de uma unidade coordenadora, *in casu*, o GAESP. Assim, acompanhando a citada racionalização dos Distritos Policiais de Curitiba, a proposta voltou-se a uma *regionalização na atuação das Promotorias criminais não especializadas de Curitiba*, deixando de ter como referência para definição de suas atribuições uma unidade judicial, mas uma base territorial.

Quer-se crer que, dessa forma, deixa-se de atuar de modo distante e pulverizado dos órgãos de segurança pública, aproximando o Ministério Público desses órgãos e potencializando sua capacidade de compreensão do fenômeno criminal numa dada região⁶². A proposta, enfim, tem como origem os dados de controle difuso coletados pelo GAESP durante as visitas referidas acima. Sua finalidade é a de tornar mais efetivo o controle mediato da investigação policial, desdobrando-o por isto em dois grandes eixos: *preventivo* e *repressivo*.

No âmbito do eixo *preventivo*, encontram-se ações do Ministério Público relacionadas à análise do fenômeno da criminalidade em uma dada região. Com uma visão global da criminalidade de um certo local, pretende-se desenvolver uma metodologia de trabalho que busque identificar padrões criminais e, então, definir estratégias para o seu enfrentamento⁶³. Essa atuação preventiva impõe ao Ministério Público o protagonismo na formação de uma *rede de política pública de segurança*, articulando atuação conjunta com outros setores da própria instituição, bem como com setores da sociedade civil organizada, Conselhos de Segurança e órgãos de segurança pública, com destaque à Polícia Militar e à Polícia Civil.

Os principais desafios institucionais para a formação e a atuação dessa rede consistem na articulação e na sensibilização de diferentes atores que atuam autonomamente, de forma não hierarquizada e descoordenada, mas cujas atividades-fim apresentam-se interdependentes.

O resultado da rede, portanto, depende da identificação de um problema e da definição de possíveis soluções pelos atores da própria rede, sendo que os resultados deverão ser constantemente monitorados e dependerão da atuação de todos.

Já o chamado *eixo repressivo* está voltado à capacidade do Estado em responder adequadamente às infrações penais, cuja qualidade depende da construção de um novo relacionamento entre Polícia Civil e Ministério Público⁶⁴. Nesse viés, surgem como principais ações dos órgãos de execução do Ministério Público atuantes no projeto: (i) controle mediato da atividade investigatória policial, incluindo o desenvolvimento de metodologias investigatórias conjuntas com a polícia de investigação; (ii) aplicação de saídas alternativas à denúncia e instrução plena do caso penal (*v.g.*, acordos de não persecução penal); e (iii) investigação direta de infrações penais pelo Ministério Público, com a instauração de procedimentos investigatórios criminais.

62 Referido projeto é acompanhado pelo GAESP no Procedimento Administrativo n. 0046.18.10912-0.

63 Neste aspecto, o GAESP logrou êxito em obter o acesso ao sistema de georeferenciamento das ocorrências criminais que são registradas em todo o Estado do Paraná (CAPEGEO) e organiza-se para *desenvolver um método de análise dessas informações* que seja capaz de auxiliar o estabelecimento de prioridades e a definição de metas das Promotorias criminais envolvidas no projeto.

64 “No Brasil, é necessário discutir essa relação [entre promotores e policiais], pois o sistema vigente foi construído na base de um policial protagonista na direção e execução das investigações. Seus resultados determinam e condicionam em grande medida a atuação do Ministério Público, que possui poderes muito limitados para interceder e tomar decisões na persecução penal. Por isso, afirmamos que outro dos elementos da agenda brasileira deve ser um novo modelo de relacionamento, onde o Ministério Público assumira definitivamente a direção e o planejamento da persecução e, ao mesmo tempo, receba diversos poderes discricionários para exercer a ação penal. Neste esquema, a promotoria será a responsável por administrar 100% dos casos que ingressem na instituição e será quem realize a gestão dos interesses da vítima. De fato, como proposto por Roxin (1993), os Ministérios Públicos surgiram com força durante o século XXI como uma ferramenta para aumentar o controle da atividade discricionária das polícias”. (POSTIGO, Leonel Gonzáles. **Pensar na reforma judicial no Brasil**: conhecimento teórico e práticas transformadoras. Florianópolis: Empório do Direito e Tirant lo Blanch, 2018, p.28-29).

Referido projeto de controle difuso coloca-o quase que na condição de um *órgão de apoio aos órgãos de execução*, responsável pela *definição de métodos e rotinas de trabalho* que otimizem a “leitura estratégica” dos dados das ocorrências, separando-as em diferentes níveis para posterior repasse, já sistematizado, às Promotorias que poderão agir em prol de uma atuação preventiva.

Espera-se que, por meio desses acessos e de uma perene “*auditoria estratégica*” das ocorrências, procedimentos preliminares e inquéritos policiais, o Ministério Público será capaz de desenvolver sua própria base de dados e ter uma visão global não apenas sobre os índices de notícias de crime *versus* inquéritos policiais instaurados, mas sobre os índices da própria criminalidade numa determinada unidade federativa.

Além disso, numa visão global e estadual de cada Ministério Público, o órgão de apoio poderá detectar deficiências da atividade policial no âmbito de cada realidade. De toda forma, o que se nota é que, nesse novo cenário, o Ministério Público terá a possibilidade de estabelecer uma *política criminal institucionalizada*, alicerçada em dados e direcionada ao controle da legalidade, verificando o que está e como está investigando a polícia em cada uma das localidades afetas às Promotorias de Justiça criminais. Nas palavras de Brushi, tais controles se apresentam como verdadeiros pré-requisitos para a *emancipação do Ministério Público como órgão de política criminal*⁶⁵.

Para além disso, com a institucionalização de um novo projeto que terá início ainda durante o primeiro semestre de 2019, na cidade de Curitiba, estão sendo desenvolvidas ferramentas que tornam possível atingir seus desideratos, como o *inquérito policial eletrônico*, que vem sendo implementado gradativamente no Estado do Paraná desde o final de 2018, com potencial de concretização de uma persecução penal mais eficiente, transparente e garantidora dos direitos individuais.

Isso porque, com a interoperabilidade estabelecida entre os sistemas de registro dos inquéritos policiais pela Polícia Civil (PPJ-e) e o processo eletrônico gerenciado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (PROJUDI), sempre que houver a instauração de um inquérito policial pela autoridade responsável, este será automaticamente compartilhado com o PROJUDI. Isso permite que a Promotoria responsável por aquela unidade policial passe a acompanhar, *pari passu*, todas as diligências e atos que são praticados no âmbito de cada inquérito policial.

6. CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS

Diante desse cenário, pode-se dizer que a experiência do GAESP até a presente data tem revelado que um órgão especializado na tutela difusa da segurança pública deve ter atribuições de *execução e coordenação* quanto ao controle externo da atividade policial, já que será o responsável por coletar e aglutinar informações advindas de quatro fontes distintas, a saber: (i) de suas próprias visitas periódicas a unidades policiais num dado espaço territorial; (ii) das visitas periódicas realizadas por outros órgãos de execução da atividade de controle externo da atividade policial na modalidade concentrada; (iii) das investigações dos GAECOs nos casos de desvios de conduta policial; e (iv) do controle externo difuso da atividade policial por parte dos diferentes órgãos de execução com atribuições para atuar na primeira fase da persecução penal.

Esses dados, devidamente investigados e interpretados, passarão a representar um conjunto de informações capazes de permitir a identificação das causas de uma determinada ilegalidade e as deficiências das instituições policiais. Indicarão, ainda, eventuais fragilidades na própria forma de condução de uma dada política pública estadual.

65 BRUSCHI, 2002, p.335, *apud* ÁVILA, 2016, p.231.

Com isso, as consequentes ações extrajudiciais e judiciais do Ministério Público deixarão de ser desarticuladas e localizadas, passando a representar uma estratégia de atuação estadual, com *efetivo potencial resolutivo*. Ademais, as atribuições de execução especializada na tutela difusa da segurança pública sugerem a relevância da existência de núcleos, coordenações ou Promotorias especializadas com atribuições específicas para a propositura de eventuais ações civis públicas relacionadas ao controle externo concentrado da atividade policial ou a temas afetos à segurança pública.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008.

AMBOS, Kai. **Processo penal**: perspectiva internacional, comparada y latinoamericana. Cidade do México: Ubijus, 2009.

ASSIS, Alexandre Camanho de. O Ministério Público e o controle externo. **Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público**. Salvador: JUSPODVM, 2013.

ÁVILA, Thiago André Pierobom de. **Fundamentos do controle externo da atividade policial**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016.

_____. **Investigação criminal**: o controle externo de direção mediata pelo Ministério Público. Curitiba: Juruá, 2016.

BOBB, Merick. **National guidelines for police monitors**. Los Angeles: Police Assessment Resource Center, 2008.

FREITAS, Enrico Rodrigues de. Modalidades e extensão do controle externo. **Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público**. Salvador: JUSPODVM, 2013.

GUIMARÃES, Rodrigo Régner Chemim. **Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2008.

IVKOVIC, Sanja Kutnjak. **Fallen blue knights**: controlling police corruption. New York: Oxford University Press, 2005.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo**. São Paulo: Saraiva, 2000.

POSTIGO, Leonel Gonzáles. **Pensar na reforma judicial no Brasil**: conhecimento teórico e práticas transformadoras. Florianópolis: Empório do Direito e Tirant lo Blanch, 2018.

PUNCH, Maurice. **Police corruption**: deviance, accountability and reform in policing. New York/London: Routledge, 2011.

RIBEIRO, Diaulas Costa. **Ministério Público**: dimensão constitucional e repercussão no processo penal. São Paulo: Saraiva, 2003.

ROLIM, Luciano. Modalidades e extensão do controle externo. **Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público**. Salvador: JUSPODVM, 2013.

ROXIN, Claus. **Derecho procesal penal**. Trad. de Gabriela E. Córdoba e Daniel R. Pastor. Buenos Aires: del Puerto, 2000.

SÁ, Priscilla Placha. **Mal-estar de arquivo**: as polícias como arquivistas do soberano. Disponível em: <<http://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/31922/R%20-%20T%20-%20PRISCILLA%20PLACHA%20SA.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 1º nov. 2016.

SALGADO, Daniel de Resende. O controle externo, a seletividade e a (in)eficiência da investigação criminal. **Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público**. Salvador: JUSPODVM, 2013.

O ACOLHIMENTO A VÍTIMAS DE CRIMES COMO FORMA DE COMBATE À SUBNOTIFICAÇÃO DE DELITOS E CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL: NECESSIDADE DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PROJETO AVARC NO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO

THE RECEPTION OF VICTIMS OF CRIMES AS A FORM OF COMBATING THE SUBNOTIFICATION OF OFFENSES AND EXTERNAL CONTROL OF THE POLICE ACTIVITY: THE NEED FOR INSTITUTIONALIZATION OF THE AVARC PROJECT IN THE BRAZILIAN PUBLIC MINISTRY

Celeste Leite dos Santos¹

Fabiola Moran Faloppa²

SUMÁRIO: Introdução. 1. Crise do Direito Penal e Projeto de Acolhimento de Vítimas, Análise e Resolução de Conflitos (AVARC). 1.1. Controle Externo da Atividade Policial. 1.2. O Combate à Vitimização como Forma de Controle Externo da Atividade Policial. 2. O Controle Difuso da Atividade Policial. 3. O Ministério Público Resolutivo. Conclusão.

RESUMO: O projeto de Acolhimento de Vítimas, Análise e Resolução de Conflitos oferece à vítima de crimes a oportunidade de escuta ativa dos fatos ocorridos, participação em conferências restaurativas (STAR, VOC e outros), encaminhamento da documentação visando à fixação de danos mínimos pelos prejuízos causados pelo crime e informação adequada sobre o andamento do feito de que foi vítima. O vitimário também encontra guarida nesse modelo resolutivo de atuação ministerial, diante do fomento à autorresponsabilização pelo delito praticado, reparação do dano causado à vítima e comunidade atingida pelos efeitos do crime. O Ministério Público do Estado de São Paulo, por meio dessa estratégia de gestão da Promotoria de Justiça Criminal, propicia à vítima um ambiente acolhedor que busca impedir e combater os efeitos decorrentes da vitimização, especialmente nas modalidades secundária e terciária. Por meio do atendimento humanizado prestado às vítimas de crimes também são possíveis o mapeamento e o controle externo das causas da vitimização relacionadas à atividade policial, propiciando o efetivo controle externo da atividade policial. A atuação ministerial resolutiva e proativa permite a indução de políticas públicas de combate à criminalidade, especialmente pelo controle externo difuso da atividade policial.

1 Promotora de Justiça Criminal. Doutora em Direito pela USP. Coordenadora-Geral dos Grupos de Estudos do Ministério Público do Estado de São Paulo. Especialista em Direito Penal Econômico pela Universidade de Coimbra. Coordenadora do Projeto AVARC e da Linha de Pesquisa da Escola Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo sobre o papel da vítima no processo penal.

2 Promotora de Justiça Criminal. Mestranda em Direito Penal pela PUC/SP. 2ª Tesoureira da Associação Paulista do Ministério Público. Coordenadora do Projeto AVARC e da Linha de Pesquisa da Escola Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo sobre o papel da vítima no processo penal.

PALAVRAS-CHAVES: Vítima. Ofensor. Ministério Público Resolutivo. Controle Externo da Atividade Policial.

OBJETIVO: O presente estudo tem por objeto enfatizar a atuação resolutiva do Ministério Público brasileiro e demonstrar que o acolhimento de vítimas de crimes por meio de escuta especializada constitui importante ferramenta de controle externo difuso da atividade policial.

PROBLEMA: A ausência de política de gestão das Promotorias de Justiça Criminais, por meio do acolhimento de vítimas de crimes, acarreta o afastamento do Ministério Público de sua função de *ombudsman* da sociedade. Essa lacuna institucional enfraquece o Ministério Público brasileiro e gera distorções no encaminhamento de políticas públicas e criminais por outros órgãos que compõem os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

JUSTIFICATIVA: A atuação do Ministério Público por projetos prevista na Carta de Curitiba visa a fortalecer a imagem do Ministério Público e a divulgar seu papel institucional. A aproximação do Ministério Público com a sociedade e o fortalecimento das redes de comunicação são indispensáveis ao fomento de uma sociedade livre, justa e solidária.

METODOLOGIA: A metodologia utilizada compreende a análise empírica de casos por meio da atuação proativa do Promotor de Justiça Criminal. Criam-se fluxogramas e rotinas de trabalho que permitem uma visão ampla do fenômeno criminógeno.

HIPÓTESE: Parte-se da premissa de que a reparação dos danos causados às vítimas de crimes constitui uma das finalidades da pena. Tal finalidade deve ser perseguida por todos os órgãos do Ministério Público brasileiro por meio de sua atuação extraprocessual (Resolução 181/2017 com a redação da Resolução 183/2018 do Conselho Nacional do Ministério Público) e processual (art. 96 do Código Penal c.c. art. 387, inciso IV, do Código de Processo Penal – CPP; art. 5º, inciso X, da Constituição Federal; e art. 186 do Código Civil).

ABSTRACT: *The Project for Victim Reception, Analysis and Resolution of Conflicts offers the victim of crimes the opportunity to be heard about the events, restorative conferences attendance (STAR, VOC and others), referral of documentation aiming a minimum repair for the damage caused by the crime and appropriate information concerning the case in which he was a victim. The offensor also finds a shelter in this resolute performance model, in view of the promotion of self-accountability for the offence practiced, repairing the damage caused to the victim and community affected by the effects of the crime. The Public Prosecutor's Office of the State of São Paulo, through this strategy of management of the Criminal Justice Prosecutor Attorney Office, provides the victim with a welcoming environment that seeks to prevent and combat the effects of victimization, especially in the secondary and tertiary modalities. Through humanized care provided to victims of crime, it is also possible to map and control the causes of victimization caused by police activity, thus providing effective external control of police activity. The prosecution's resolute and proactive action allows the induction of public policies to combat crime, especially by the diffuse external control of police activity.*

KEYWORDS: *Victim. Offender. Resolute Public Prosecutor Attorney Office. External Control of Police Activity.*

INTRODUÇÃO

A ordem constitucional vigente conferiu ao Ministério Público, no plano da organização estatal, uma relação de atribuições no resguardo do Estado Democrático de Direito, destacando-se, dentre elas, o controle externo da atividade policial, previsto no art. 129, inciso VII, da Constituição Federal de

1988³. Tal atribuição tem como ponto de partida o texto constitucional, assentado sobre a doutrina do sistema de freios e contrapesos indispensáveis à manutenção do modelo de Estado preconizado pelo constituinte. Nesse sentido, leciona Hugo Nigro Mazzilli:

A razão desse encargo está no fato de que o Ministério Público é um órgão imparcial, encarregado de promover a persecução penal em juízo, no exercício do jus puniendi do Estado; e o faz, ademais, com exclusividade em relação aos crimes de ação penal pública.

Trata-se de um *“sistema comum de freios e contrapesos [...], um sistema de vigilância e verificação administrativa, teleologicamente dirigido à melhor coleta dos elementos de convicção que se destinam a formar a opinio delicti, fim último do inquérito policial”*⁴.

Como forma de disciplinar inicialmente essa missão, foi promulgada no plano federal a Lei Complementar nº 75, 20 de maio de 1993, que dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Em seu art. 9º, destaca-se a incumbência ao *parquet* do controle da atividade policial, por meio de medidas judiciais e extrajudiciais, dentre as quais se enumeram: o livre ingresso em estabelecimentos policiais e prisionais, o acesso a quaisquer documentos relativos à atividade-fim policial, o poder de representação à autoridade competente pela adoção de providências para sanar a omissão indevida, ou para prevenir ou corrigir ilegalidade ou abuso de poder, o poder de requisição de instauração de inquérito policial sobre a omissão ou fato ilícito ocorrido no exercício da atividade policial e, finalmente, a promoção de ação penal por abuso de poder.

Parece certo que a legislação infraconstitucional cuidou da elaboração de rol meramente exemplificativo sobre as formas de consecução do controle externo da atividade policial⁵. Isso porque, ao tratarmos da temática dentro do contexto da *“doutrina de proteção integral da vítima”* instituída no âmbito do Ministério Público do Estado de São Paulo pelo projeto de Acolhimento de Vítimas, Análise e Resolução de Conflitos (AVARC), concluímos pela existência de outras funcionalidades dentro do exercício dessa atribuição maior, informada pela interpretação do Direito Penal voltado à preservação do modelo de estado adotado pela Constituição Federal. Destaca-se nesse ponto a digressão de Antônio Carlos da Ponte:

- 3 Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:
 I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;
 II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;
 III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;
 IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;
 V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;
 VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;
VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior (grifamos);
 VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;
 IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.
- 4 MAZZILLI, Hugo Nigro. **O Regime Jurídico do Ministério Público**: Análise da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 404/405.
- 5 A esse respeito, cumpre destacar que o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) elaborou a Resolução 20, de 28 de maio de 2007, a qual regulamenta o artigo 9º da Lei Complementar 75/93 e o artigo 80 da Lei 8.625, 12 de fevereiro de 1993, disciplinando o controle externo da atividade policial, de modo a incluir nesse rol toda e qualquer ação por parte do Ministério Público voltada à integração das funções do Ministério Público e das Polícias direcionadas à persecução penal e o interesse público, atentando, especialmente, para o respeito aos direitos fundamentais assegurados na Constituição Federal e nas leis; a prevenção da criminalidade; a finalidade, a celeridade, o aperfeiçoamento e a indisponibilidade da persecução penal, entre outros aspectos.

O Direito Penal possui ideologia e esta deve servir a um modelo de sociedade. A ideologia do Direito Penal, em um Estado Democrático de Direito, não é a mesma ideologia, não é a mesma ideologia adotada em um Estado Autoritário. Essa diferença conceitual e de fundamentos serve à demonstração de que a dogmática penal não pode ser interpretada de forma neutra e descompromissada, como se estivesse acima dos fundamentos da sociedade⁶.

Tomando-se por base a redação do artigo 129 da Constituição Federal, extrai-se que compete ao Ministério Público a busca e a implementação de meios concretos e eficientes que visem à garantia dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal, particularmente dos preceitos relativos à cidadania e à dignidade humana. Em sendo a atividade policial essencial à promoção da segurança pública e, portanto, à efetivação dos direitos fundamentais, cabe ao Ministério Público interferir e estabelecer metas e políticas públicas voltadas ao aperfeiçoamento da atividade policial, sempre pautada na legalidade, eficiência e no máximo respeito aos cidadãos.

1. CRISE DO DIREITO PENAL E PROJETO DE ACOLHIMENTO DE VÍTIMAS, ANÁLISE E RESOLUÇÃO DE CONFLITOS (AVARC)

No meio acadêmico, há anos que se discute a crise do direito penal sob diversos aspectos, argumentando-se que a dinâmica atual da criminalização de condutas e sua consequente reposta estatal são inócuas, posto que desatendem aos mínimos critérios de proporcionalidade – sob seus aspectos positivo e negativo⁷ – e são dotadas de exacerbado caráter simbólico. A esse respeito, Hugo Nigro Mazzilli, citando a lição de Kazuo Watanabe, relembra que tal fenômeno encontra-se igualmente relacionado à questão da “litigiosidade contida”:

fenômeno extremamente perigoso para a estabilidade social, pois é um ingrediente a mais na panela de pressão social, que já está demonstrando sinais de deteriorização do seu sistema de resistência (“quebraquebra’ ao atraso dos trens, cenas de violência no trânsito e recrudescimento de outros tipos de violência) (Juizado Especial de Pequenas Causas, 1985, p. 2)⁸.

É exatamente sob o olhar do Ministério Público como órgão incumbido da proteção da vítima de crime, no resguardo de um sistema penal mais eficiente, que se descobrem novas perspectivas para o controle externo da atividade policial, pautadas na antecedente abordagem da redução da litigiosidade reprimida por meio do atendimento ao público, ou melhor, à vítima e familiares de vítimas de ilícitos penais.

Por meio das práticas institucionalizadas no âmbito do projeto de AVARC, privilegia-se o atendimento às vítimas, função institucional do Ministério Público. Por meio do contato direto com o Promotor de Justiça, oportuniza-se a possibilidade de validação de suas histórias, suas versões, desejos e anseios com relação aos órgãos incumbidos da persecução penal, sem que se perca de vista a importante missão do mapeamento dos pontos de revitimização assentados em nosso sistema, responsáveis imediatos pela ausência de credibilidade dos órgãos responsáveis pela persecução e crescentes taxas de subnotificação de crimes, também denominadas *cifras ocultas*.

6 DA PONTE, Antonio Carlos. **Crimes Eleitorais**. 2ª Ed., São Paulo: Saraiva, 2016, p.167.

7 A respeito da dupla face do Princípio da Proporcionalidade, discorre Antonio Carlos da Ponte, Op. cit., p.94, que “A Justiça constitui um valor a ser perseguido e importa na concretização do justo, do razoável, do proporcional, o que abrange não só o processo legislativo, mas também a aplicação efetiva da lei. O poder punitivo estatal necessita de controle e o princípio da proporcionalidade busca contribuir com essa necessidade, agindo como limite ao exercício de um direito e como equilíbrio entre as aspirações do indivíduo e os interesses da sociedade”.

8 MAZZILLI, Hugo Nigro. **Manual do Promotor de Justiça**, 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2000, p.23. Disponível em: <<http://mazzilli.com.br/pages/livros/manualpj.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2019.

A respeito da importância dessa abordagem, destaca-se o posicionamento de Ana Sofia Schmidt de Oliveira, citada por Vanessa de Biassio Mazzutti, que discorre os motivos pelos quais julga a modalidade da vitimização secundária mais preocupante do que a própria vitimização primária:

[...] o primeiro, diz respeito ao desvio de finalidade, tendo em conta que as instâncias formais de controle social destinam-se a evitar a vitimização, o que pode trazer uma sensação de desamparo e frustração; o segundo, atrela-se à produção de grave perda de credibilidade nas instâncias formais de controle social e, finalmente, a atuação destes últimos depende fundamentalmente da atuação da vítima⁹.

Atentando-se, portanto, à gravidade dessa questão intimamente relacionada com a efetividade da atuação ministerial, ao mesmo tempo em que se efetua o levantamento de tais importantes dados voltados ao diagnóstico do sistema de investigação e repressão penal, o projeto AVARC objetiva o exercício da atribuição do controle externo da atividade policial, com a verificação da qualidade do serviço ao público oferecido por cada unidade policial e a elaboração de políticas voltadas à facilitação da implementação da primazia à reparação do dano causado pelo crime e a eliminação dos pontos de vitimização secundária inerentes ao sistema policial atualmente vigente.

Mediante o estreitamento das relações entre Ministério Público e vítimas de crime, promove-se, por via reflexa, mais um importante fator inerente ao controle externo da atividade policial, qual seja, a verificação das notícias que culminam na instauração de inquéritos policiais, diminuindo-se, por conseguinte, a discricionariedade policial existente na escolha dos casos destinados à investigação.

Sustenta-se, portanto, a atuação de um Ministério Público mais próximo à sociedade e atento à consecução dos direitos fundamentais na esfera criminal, voltando-se o olhar não apenas para as garantias já insculpidas no texto constitucional direcionadas ao acusado, mas especialmente ao indivíduo que sofre em função do crime já praticado e que encontrava, até então, total desamparo dentro do sistema de persecução penal.

1.1. Controle externo da atividade policial

Esse novo entendimento acerca das atribuições do Ministério Público brasileiro busca, a par de um controle mais efetivo da atividade policial, o desenvolvimento final de uma consciência jurídica mais acentuada por parte da população, revalorizando-se a figura da vítima mediante a implantação de mecanismos adequados à satisfação de seus interesses. Em recentes atendimentos às vítimas de crime no âmbito do projeto de Acolhimento de Vítimas, Análise e Resolução de Conflitos (AVARC), foi possível constatar o preocupante fato de que a quase totalidade dos destinatários dos nossos serviços desconhecia por completo a instituição do Ministério Público e suas funções, especialmente no que toca às funções relacionadas à seara criminal e à titularidade do ajuizamento da ação penal.

Cuida-se de diagnóstico alarmante e que demonstra com clareza a absoluta ineficiência dos órgãos ministeriais incumbidos da persecução penal no cumprimento de sua missão de proteção dos interesses individuais, mormente quando atrelados à preservação do fundamento constitucional maior da dignidade humana. Um Ministério Público afastado da sociedade não dispõe de condições plenas, quer do exercício do controle externo da atividade policial, quer da proteção dos destinatários maiores de sua atuação.

Controle externo da Polícia, proteção dos direitos das vítimas e coleta de dados acerca das disfunções sociais relacionadas ao fenômeno criminoso, portanto, são metas do projeto AVARC e

conceitos indissociáveis na busca da construção de uma Política Criminal dotada de efetividade. A respeito da missão do Ministério Público nessa seara, discorre Alexandre Rocha Almeida de Moraes:

Para iniciar esse desafio de implantar internamente e externamente o republicanismo democrático, o Ministério Público deve compartilhar a tomada de suas decisões, assim como explicitar os diagnósticos das disfunções sociais constatadas a partir de suas atividades e, ainda, discutir planejamentos e dividir tarefas, obrigatoriamente, com núcleos familiares, escolares, religiosos, enfim, com todas as instâncias da sociedade civil, de modo a fomentar uma consciência cidadã e, simultaneamente, delimitar competências, separar papéis sociais e repartir responsabilidades¹⁰.

1.2. O combate à vitimização como forma de controle externo da atividade policial

A preocupação com a vitimização tem como marco teórico os estudos desenvolvidos a partir da Segunda Guerra Mundial. Desde então, muitas análises sobre o perfil da vítima se proliferaram deslocando o eixo central da preocupação surgida desde o Iluminismo com o estudo do delinquente e as causas da delinquência. Atualmente, inclusive a Vitimologia se destacou da Criminologia, constituindo disciplina autônoma. A esse respeito, Oswaldo Henrique Duek Marques pondera:

A grande redescoberta da vítima, veio com o sofrimento, perseguição e discriminação das vítimas de o Holocausto, e, foi com os crimes perpetrados pelo nazismo, que começou a surgir na metade do século passado com mais seriedade os estudos ligados à vítima. Deste modo, então somente após a Segunda Guerra Mundial os criminólogos do mundo todo passaram a se interessar mais sobre os estudos ligados às vítimas. Diante de tanto sofrimento, o mundo começou a se preocupar de como viveriam essas vítimas e o que estava sendo feito por elas¹¹.

Agindo em sentido contrário ao acolhimento de vítimas de crimes, os órgãos encarregados da persecução penal constituem verdadeiros espaços hostis e de insegurança que se prestam à implementação de construções sociais condutoras da estereotipação de vítimas e vitimários (ofensores). As vítimas são vistas pela sociedade como pessoas acuadas, estigmatizadas, abusadas sexualmente ou mortas pelos vitimários (mito da vítima ideal).

A questão assume especial relevância diante do fenômeno do expansionismo do Direito Penal, assentado sobre pautas induzidas pela mídia ou pelo imaginário social. Não há *“uma preocupação prévia ou posterior com a realização de estudos jurimétricos”*¹² aptos à análise da adequação do serviço estatal: desde a recepção da vítima pelos órgãos de persecução penal, o direito de informação sobre o desenvolvimento dos fatos, o resultado do processo, a efetiva fixação da reparação do dano ao bem jurídico individual ou coletivo causado ou se a forma como se deu o cumprimento da pena atende aos postulados do art. 59 do Código Penal.

Nesse sentido, o projeto AVARC atrela-se à doutrina da proteção integral da vítima e encontra seu nicho de desenvolvimento dentro do modelo de gestão integrada das Promotorias e Procuradorias de Justiça, metodologias, fluxos e rotinas de trabalho, criação de agências, sob a forma de centrais de atendimento de vítimas, incentivando o desenvolvimento de iniciativas da sociedade civil, em parceria com o Ministério Público. Tomando-se por base o papel do Ministério

10 MORAES, Alexandre Rocha Almeida de. **Direito Penal Racional: Propostas para a Construção de uma Teoria da Legislação para uma Atuação Criminal Preventiva**. Curitiba: Juruá, 2016, p.270.

11 MARQUES, Oswaldo Henrique Duek. A perspectiva da Vitimologia. In: **Atualidades Jurídicas 3**. Saraiva: São Paulo, 2001, p.380.

12 Nesse sentido, Pedro Henrique Demercian, em palestra proferida no Grupo de Estudos de Bauru do Ministério Público do Estado de São Paulo sobre o Projeto de Lei Anticrime, realizado no dia 23 de março de 2019, apontamentos.

Público como titular exclusivo da ação penal pública, visa-se a estabelecer políticas criminais que combatam a vitimização e ofereçam alternativas a autores não habituais de delitos. Para tanto, são utilizadas práticas extrajudiciais, tais como a gestão integrada do conflito, mediante o emprego de técnicas de mediação e negociação penal. Parte-se da insuficiência do modelo processual em vigor como resposta a todos os crimes, bem como dos modelos de justiça restaurativa nos moldes em que são propostos atualmente, com exclusão do verdadeiro ator de mudança social, que é o Ministério Público, por expressa disposição constitucional (arts. 127 e 129 da Constituição Federal).

O projeto AVARC parte da premissa da necessidade de readequação das respostas aos conflitos derivados de eventos criminosos por parte do Estado. Objetiva-se agregar uma abordagem que considere metodologias, fluxos, rotinas de trabalho, a articulação necessária com o sistema de justiça e as redes parceiras para o desenvolvimento dessas práticas, sem prejuízo dos casos em que a resposta estatal processual se faça necessária, integrando-se a reparação do dano como uma das finalidades da pena. Como resultado, espera-se a consolidação de um modelo de gestão para o atendimento de vítimas de crimes no Ministério Público, buscando alinhar estrategicamente uma metodologia que possibilite fomentar a implantação, o gerenciamento e o acompanhamento do projeto, mediante a adesão voluntária total ou parcial pelos membros do Ministério Público.

2. CONTROLE DIFUSO DA ATIVIDADE POLICIAL

O controle externo da atividade policial pode ser efetuado pelo Ministério Público de forma difusa ou concentrada. O estabelecimento de política institucional específica de acolhimento a vítimas de crimes permite atribuir maior efetividade ao controle difuso, uma vez que é realizado não apenas o controle da atividade policial típica¹³, como também as hipóteses em que esta extrapola os limites

13 O art. 144 da Constituição Federal estabelece: 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, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - 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;

II - 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;

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 6º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

§ 9º A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 10. A segurança viária, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 82, de 2014)

I - compreende a educação, engenharia e fiscalização de trânsito, além de outras atividades previstas em lei, que assegurem ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 82, de 2014).

II - compete, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aos respectivos órgãos ou entidades executivos e seus agentes de trânsito, estruturados em Carreira, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 82, de 2014).

constitucionais estabelecidos para a sua atividade, invadindo inclusive o juízo de oportunidade e conveniência do *parquet* para o ajuizamento da ação penal. No Estado de São Paulo pode-se apontar como exemplo típico de invasão das atribuições do Ministério Público pela autoridade policial os denominados Núcleos Especiais Criminais para Mediar Conflitos (NECRIMs), não apenas por extrapolarem as funções atribuídas pelo art. 144 da Constituição Federal, mas também por tratarem de atividade extraprocessual típica do Ministério Público, e que foi institucionalizada sem que se dispusesse de estrutura eficiente para o fornecimento de orientação jurídica e acolhimento a vítimas de crimes, constituindo *per se* um espaço de vitimização secundária¹⁴.

A esse respeito a Resolução nº 20, de 28 de maio de 2007, do Conselho Nacional do Ministério Público, alterada pelas Resoluções nº 65, de 26 de janeiro de 2011, 98, de 20 de junho de 2013, 113, de 4 de agosto de 2014 e 121, 10 de março de 2015, prevê em seu art. 3º, *in verbis*:

Art. 3º O controle externo da atividade policial será exercido:

I - **na forma de controle difuso**, por todos os membros do Ministério Público com atribuição criminal, quando do exame dos procedimentos que lhes forem atribuídos;
II - em sede de controle concentrado, através de membros com atribuições específicas para o controle externo da atividade policial, conforme disciplinado no âmbito de cada Ministério Público. Parágrafo único. As atribuições de controle externo concentrado da atividade policial civil ou militar estaduais poderão ser cumuladas entre um órgão ministerial central, de coordenação geral, e diversos órgãos ministeriais locais.

O controle difuso da atividade policial deve ser ampliado para as hipóteses em que a vítima procura diretamente o *parquet* por meio desse canal de diálogo aberto pelo projeto AVARC¹⁵, de forma que a atuação institucional não seja realizada apenas de forma reativa. Em muitos casos, as vítimas nem sequer conseguiram lavrar o boletim de ocorrência por não reconhecerem na atividade policial um espaço de escuta e de acolhimento. Ainda que o *parquet* possua atribuição para instaurar diretamente os procedimentos investigatórios criminais (Resolução 181, 7 de agosto de 2017 do CNMP), não se pode perder de vista a necessidade de mapeamento dos pontos de vitimização secundária do sistema vigente, a fim de que para além de medidas de índole correccionais eventualmente aplicáveis se efetue a capacitação de todos os órgãos envolvidos com a persecução penal. Precisa-se garantir que o atendimento prestado pela autoridade policial seja célere, eficaz, efetivo e com encaminhamento adequado não apenas para fins probatórios, mas principalmente visando à preservação da dignidade da pessoa humana da vítima. O controle difuso da autoridade policial por todos os órgãos do Ministério Público constitui importante espaço de diálogo com a sociedade e fornece subsídios importantes na definição de nossos objetivos e metas institucionais, servindo de fonte de informação para o exercício do controle concentrado da atividade policial.

3. MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO

O projeto AVARC tem por ênfase a resolução adequada de conflitos por meio de técnicas de negociação, mediação penal e conferências reparadoras do trauma derivado do evento criminoso (STAR, VOC). O projeto é aberto à sociedade civil, constituindo, portanto, canal de diálogo direto com os destinatários da atuação ministerial. Buscam-se soluções ao fenômeno criminógeno no âmbito da própria instituição e por meio do estabelecimento de parcerias com órgãos públicos, grupos

14 Disponível em: <<http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/ultimas-noticias/capital-ganha-o-primeiro-nucleo-especial-criminal-para-mediar-conflitos-1/>>.

15 O projeto AVARC, dentre outros canais de diálogo com a sociedade, possui a seguinte página: <www.avarc.com.br>; e-mail: <avarc@mpsp.mp.br>.

ou coletivos de defesa de vítimas e voluntários do projeto. As parcerias com a sociedade e órgãos públicos visam à resolução de crimes no âmbito da própria instituição sem a necessidade do recurso ao Poder Judiciário, já tão assoberbado.

O acolhimento de vítimas, a realização de estudos jurimétricos e a resolução adequada de conflitos constituem por si sós formas de fomento ao Ministério Público Resolutivo. Tal atuação vem ao encontro do perfil traçado pelo constituinte, no sentido de incorporar não apenas o papel principal correspondente à repressão de crimes, mas também de ator eficiente na prevenção e reparação destes mesmos eventos (*restitutio in integrum*).

A estratégia de atuação compreende mudanças estruturais na autonomia organizacional de cada unidade do Ministério Público, por meio de modelo de agência, fomentando-se a implementação do princípio do promotor de Justiça do fato em nosso ordenamento jurídico; a atuação em rede e de forma integrada a todos os órgãos do Ministério Público, bem como a outros órgãos assistenciais, de saúde e de controle.

CONCLUSÃO

O Ministério Público deve atuar como agente catalisador de mudanças sociais. A complexidade e a diversidade dos fenômenos criminais na sociedade da informação traduzem a necessidade de padronização de formas de atuação sem que com isso se conduza à desumanização da própria relação com a sociedade. Se de uma parte a adoção de técnicas de inteligência artificial, mormente em casos repetitivos, é não apenas bem-vinda, mas absolutamente necessária, de outra parte, não se pode esquecer que a nossa atuação funcional se destina aos indivíduos, sejam eles vítimas ou ofensores.

A esse respeito, pondera Alexandre Rocha Almeida de Moraes:

Ainda que o Direito Penal possa tipificar eticamente a sociedade, parece evidente que ele não se presta, por si só, a transformações sociais. Além das fundamentais políticas públicas não efetivadas pelo Estado, o controle social também deve ser exercido pela família, pela educação, pela medicina, pela religião, por entidades civis, pela imprensa, pela ciência etc¹⁶.

O projeto AVARC reconhece a necessidade do fortalecimento da sociedade por meio de suas instituições sociais e pretende atuar como agente mediador de conflitos, considerando as diversas formas de vulnerabilidade coletivas existentes. A assunção do papel predominantemente extraprocessual e fomentador de políticas públicas preventivas permitem que a reparação dos danos causados pelos crimes abranja não apenas os casos em que haja ofensa a bens jurídicos individuais, mas também coletivos.

REFERÊNCIAS

DA PONTE, Antonio Carlos. **Crimes Eleitorais**. 2ª Ed., São Paulo: Saraiva, 2016, p.167.

_____ (Coord). **Mandados de Criminalização e Novas Formas De Criminalidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

HERRERA MORENO, Myriam. La hora de la víctima. **Compendio de victimologia**. Madrid: Editoriales de Derecho Reunidas, 1996.

16 MORAES, Alexandre Rocha Almeida de. Direito Penal do Inimigo: A Terceira Velocidade do Direito Penal. Curitiba: Juruá, 2011, p. 313.

- HINDELANG, Michael J; GOTTFREDSON, Michael R.; GAROFALO, James. **Victims of personal crime: An empirical foundation for a theory of personal victimization.** Cambridge: MA: Ballinger, 1978.
- KUNZ, Ana. Percepción social de la administración de la justicia. *In: Documento de Trabajo 2005*, v. 132. Disponível em: <http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nuevos/132_kunz.pdf>. Acesso em: 1 mar. 2018.
- MARQUES, Oswaldo Henrique Duek. **A perspectiva da Vitimologia.** *In: Atualidades Jurídicas 3.* Saraiva: São Paulo, 2001.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. **Manual do Promotor de Justiça**, 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2000. Disponível em: <<http://mazzilli.com.br/pages/livros/manualpj.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2019.
- MAZZUTTI, Vanessa De Biassio. **Vitimologia e Direitos Humanos: o Processo Penal sob a Perspectiva da Vítima.** Curitiba: Juruá, 2012.
- MORAES, Alexandre Rocha Almeida de. **Direito Penal Racional: Propostas para a Construção de uma Teoria da Legislação para uma Atuação Criminal Preventiva.** Curitiba: Juruá, 2016.
- _____. **Direito Penal do Inimigo: A Terceira Velocidade do Direito Penal.** Curitiba: Juruá, 2011.
- ROXIN, Claus. **Derecho Penal – Parte General – Tomo I – Fundamentos. La Estructura de La Teoria Del Delito.** 2ª. Madrid: Editorial Civitas, 2000.
- YOUNG, Jock. **La imaginación criminológica.** Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas e Sociales, 2015.
- ZEHR, Howard. **Changing lenses: A new focus for crime and justice.** Scottdale: Herald press, 1990.

O CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL EM NÚMEROS DO CNMP COMO FERRAMENTA DE ACCOUNTABILITY INSTITUCIONAL

Vanessa Wendhausen Cavallazzi¹
Antonio Henrique Graciano Suxberger¹

SUMÁRIO: Introdução. 1. Os objetivos do controle externo da atividade policial. 2. *Accountability* como resultado do foco ministerial. 3. Controle externo da atividade policial em números. 4. Rumo a um controle externo baseado em evidências. Considerações finais. Referências.

RESUMO: O controle externo da atividade policial segue como tema problematizável e aberto apesar da previsão constitucional de atribuição do Ministério Público já alcançar mais de trinta anos. O presente artigo aborda os objetivos do controle externo da atividade policial e os problematiza a partir da necessidade de um dever de *accountability* dirigido ao controle das políticas públicas que versam sobre as polícias. Apresentará a iniciativa nominada *Controle Externo da Atividade Policial em números*, sob responsabilidade do Conselho Nacional do Ministério Público, como relevante ferramenta a ser utilizada num desejado controle externo da atividade policial que se ampare em achados empíricos e evidências.

PALAVRAS-CHAVE: *Accountability*; Controle externo da atividade policial; Ministério Público; Políticas públicas de segurança; Sistema de Justiça Criminal.

INTRODUÇÃO

A temática do controle externo da atividade policial guarda atualidade seja pelo fracasso da ação estatal no enfrentamento da criminalidade – nossos dados de violência divulgados ano a ano são prova disso –, seja pela premente necessidade de se pensar alternativas e respostas ao necessário aprimoramento da atuação dos órgãos de segurança pública e dos atores do sistema de justiça criminal.

O Ministério Público, por disposição constitucional, cuida do controle externo da atividade policial. Se o exercício dessa atribuição hoje guarda discussões ainda turbulentas sobre as definições de competências e construção de culturas organizacionais, é possível apontar iniciativas que contribuem ao aprimoramento do exercício dessa missão.

O presente artigo aborda o controle externo da atividade policial a partir dos objetivos dessa atribuição do Ministério Público tal como previstos em lei. Problematizará, a partir disso, que o exercício desse papel não se limita a fixar o Ministério Público como instância de promoção de responsabilidades, mas igualmente o coloca como importante instrumento para a proposição de alternativas e aprimoramentos, dado seu mister como relevante indutor de políticas públicas dirigidas ao tema das polícias e da segurança pública.

¹ Os autores são Promotores de Justiça, respectivamente, no Estado de Santa Catarina e no Distrito Federal. Atuam como membros auxiliares da Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública do Conselho Nacional do Ministério Público (CSP/CNMP).

Na sequência, o trabalho se ocupa da temática do *accountability*, categoria cujo sentido mostra-se de difícil assimilação no contexto brasileiro. A exigência de uma nova cultura organizacional impõe a valorização, como problematizaremos a seguir, de pontos como transparência ativa e metodologias que partam de achados empíricos.

O artigo se vale de metodologia jurídico-compreensiva², para apresentar a inserção da iniciativa do Conselho Nacional do Ministério Público nominada como *Controle Externo da Atividade Policial em números* como possibilidade concreta de um exercício de controle externo baseado em evidências.

1. OS OBJETIVOS DO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL

O tema do controle externo da atividade policial, consolidado na Constituição de 1988 como função institucional do Ministério Público, ainda se encontra aberto e suscetível de problematização. Como costuma ocorrer com tantos outros temas lançados na Constituição de 1988 a respeito do sistema de justiça criminal – portanto, há mais de trinta anos –, nosso atual estado de coisas ainda permite (aliás, obriga) a reflexão sobre o sentido dessa função institucional, seu alcance, seus limites e projeções futuras.

A Constituição de 1988, ao delinear a titularidade exclusiva do Ministério Público para o exercício do direito de ação penal pública, positivou entre nós a marca mais característica do modelo acusatório para persecução penal. Fixou a atribuição de demandar o juízo criminal e, assim, instaurar o processo de responsabilização criminal em juízo ao Ministério Público, alijando o julgador, cuja marca maior de imparcialidade há de ser preservada, da titularidade e do exercício de eventual pretensão acusatória.

Se é certo que os modelos de processo penal apresentam distintas conformações nos diversos sistemas normativos mundo afora, parece igualmente resistente a presença de alguns equívocos sobre as diversas nuanças possíveis sobre a modelagem acusatória. Ada Grinover, já em 1999, alertava que “mal-entendidos têm induzido alguns teóricos e certos sistemas a confundir o sistema acusatório moderno com o adversarial system dos países anglo-saxônicos, com profundas repercussões sobre o papel do juiz no processo penal”³. Essa pluralidade de possibilidades normativas, para desenho normativo do sistema processual penal, impacta igualmente nas relações existentes entre a inserção constitucional do Ministério Público no desenho do Estado e sua relação com as polícias, sejam aquelas de atuação ostensiva e de preservação da ordem pública, sejam aquelas voltadas à apuração de infrações penais.

No direito brasileiro, o Ministério Público insere-se *institucionalmente* fora do Poder Judiciário e livre de supervisão do Poder Executivo. Seu desenho, no jogo de Poderes formalizados do Estado, mais se explica pelo desenho de garantia institucional (ou instituição-garantia) para salvaguarda e promoção de direitos de caráter indisponível. Essa leitura, haurida da previsão lançada no art. 127, *caput*, da Constituição Federal, é ilustrada justamente por meio do binômio “interesses sociais e individuais indisponíveis”. Essa dicção dupla, orientada pelo caráter espelhado pela titularidade dos direitos em jogo, deriva da certeza de que o programa constitucional brasileira impõe o uso de ferramentas institucionais para a promoção daqueles direitos e interesses cuja realização se mostra obrigatória, vez que ínsitas ao próprio projeto de Estado democrático de Direito positivado como razão de existência da própria República Federativa do Brasil (art. 1.º da Constituição Federal).

2 GUSTÍN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca, **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**, 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 28.

3 GRINOVER, Ada Pellegrini, A iniciativa instrutória do juiz no processo penal acusatório, **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 27, p. 71–79, 1999, p. 71–72.

É precisa e didática a metáfora construída por Flores Prada, ainda que se refira ao peculiar desenho do contexto espanhol, quando explica a inserção do Ministério Público no jogo dos poderes por meio da chamada teoria das *bisagras* (dobradiças, em vernáculo).⁴ O Ministério Público se situa na estrutura jurídico-política do Estado como um conjunto de órgãos, institucionalmente reunidos de modo uno, sem depender hierarquicamente de nenhum dos clássicos Poderes do Estado. Daí a menção às dobradiças, para se referir ao exercício institucional dirigido justamente à relação e à coordenação entre os Poderes, que se integram nesse sistema por meio de um postulado moderno e extraordinariamente importante para a compreensão do Ministério Público: a sua autonomia.

Sua autonomia em face dos demais Poderes reserva-o de eventuais ingerências externas no exercício de suas atribuições. No entanto, vale rememorar, como instituição de Estado, suas manifestações concretizam projeções da própria política de Estado dirigida a problemas públicos. De modo mais específico, se o crime é problema público que afeta tanto a segurança pública (direito social positivado entre nós tanto no Direito interno quando em obrigações assumidas pelo Estado brasileiro no plano internacional) como as dimensões individuais e coletivas daqueles diretamente afetados pela eventual prática de ilícito penal. Essas dimensões referem-se tanto às necessárias políticas de acolhimento das vítimas de crime como igualmente às políticas de prevenção de novos crimes, repressão aos já delineados e ressocialização dos responsáveis assim estabelecidos após devido processo legal.

O reconhecimento formal de novos direitos e a criação de instrumentos jurídicos para a defesa deles combinaram-se com um processo de reestruturação institucional. Isso resultou no estabelecimento do Ministério Público como o mais importante agente na defesa de direitos coletivos pela via judicial, de sorte a produzir um alargamento do próprio acesso à justiça no Brasil. Na precisão dicção de Rogério Arantes, “a razão principal da atuação desenvolvida do Ministério Público, como agente político da lei, é indubitavelmente a independência funcional de seus membros, conquistada por meio de uma sucessão de alterações pontuais, mas cumulativas, da legislação ordinária e constitucional”.⁵

A inserção do Ministério Público e das polícias em conformações do Poder Público que guardam autonomia entre si só faz sentido possível porque a Constituição de 1988 fez a lúdica opção de exercício do controle externo da atividade policial pelo Ministério Público. Se a assunção da titularidade da persecução penal em juízo é entregue ao Ministério Público, o reconhecimento dos poderes requisitórios do Ministério Público, da possibilidade de assunção direta de investigações e de exercício do controle externo da atividade policial são projeções inerentes ou subsequentes da premissa maior de titularidade e protagonismo da persecução penal. A isso se soma o relevante papel do Ministério Público como indutor (e excepcionalmente) ator de políticas de públicas que materializam a exterioridade da ação governamental no enfrentamento da criminalidade.

Como projeção normativa dessas preocupações, a Lei Complementar 75 de 1992, que dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União, minudencia as razões do controle externo da atividade policial. Vale lembrar que aos Ministérios Públicos dos Estados dirige-se a Lei 8.625 de 1993, que institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. No entanto, estamos tratando de dois diplomas legislativos que atuam em simbiose normativa, pois as distintas conformações que decorre do Federalismo brasileiro não alteram, em sua substância, o

4 FLORES PRADA, Ignacio, Algunas reflexiones sobre la naturaleza jurídico-política del Ministerio Fiscal en España, **Boletín del Ministerio de Justicia**, v. 63, n. 2084, p. 1341–1357, 2009, p. 1348.

5 ARANTES, Rogério Bastos, **Ministério Público e Política no Brasil**, São Paulo: Sumaré; EDUC; FAPESP, 2002, p. 304–305.

delineamento normativo das atribuições e das missões outorgadas ao Ministério Público. Aliás, até mesmo por isso, a própria Constituição de 1988 o estabelece como instituição una (art. 127, § 1.º).

O art. 3.º da Lei Complementar 75/1993 os objetivos do controle externo da atividade policial. Em primeiro lugar, encontra-se a tarefa de promover “(...) o respeito aos fundamentos do Estado Democrático de Direito, aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, aos princípios informadores das relações internacionais, bem como aos direitos assegurados na Constituição Federal e na lei” (alínea “a” do art. 3.º). Tal detalhamento é consequência imediata do desenho estabelecido ao Ministério Público como garantia institucional de salvaguarda e promoção de direitos e garantias fundamentais (por isso, indisponíveis). O programa constitucional, pois, conta com ferramentas institucionais para a sua concretização. A tarefa de exigir a concreção de direitos fundamentais é outorgada tanto ao seio social como um todo quanto ao próprio Estado, que na figura do Ministério Público se faz parte ativa para perseguir em juízo ou mesmo extrajudicialmente a concretização desses interesses.

Há tantos temas ainda em aberto, que versam sobre o controle externo da atividade policial, a atrair a atenção do Ministério Público. O enfrentamento da tortura e a observância de parâmetros de segurança humana na gestão das prisões brasileiras são dois exemplos de necessárias tarefas vinculadas ao controle externo da atividade policial, estabelecidas em normativos internacionais, em cuja observância o Estado brasileiro ainda claudica.

A alínea “b” do mencionado art. 3.º cuida de estabelecer o objetivo de buscar “(...) a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio público”. Essa temática dirige-se tanto à persecução penal efetiva, dada a conformação da intervenção penal de tutela objetiva de direitos fundamentais, quanto à indisponibilidade de observância dos direitos e garantias assegurados às pessoas que venham a sofrer a ação penal do Estado. Daí o exposto alerta quanto ao respeito à incolumidade das pessoas. A atividade policial, é bom lembrar, envolve uma dimensão moral que diz respeito à questão de se a polícia está ou não tratando os cidadãos de acordo com os princípios da cidadania.⁶

A alínea “c”, por seu turno, destaca o objetivo de controle externo da atividade policial de atuar em favor da “(...) prevenção e a [da] correção de ilegalidade ou de abuso de poder”. Essa previsão destaca que o Ministério Público não materializa iniciativas apenas com viés de responsabilização em casos de abuso, mas igualmente no importante exercício de atuação propositiva. É essa a dimensão que assegura justamente o direito aplicável aos temas policiais como objetivo da política pública exteriorizada pelo Estado.⁷ Nesse particular, o Ministério Público, pois, apresenta-se como um vocalizador de demandas hábil a propor esferas de mediação e diálogo com o Poder Público – extrajudicialmente ou pela via da prestação jurisdicional – para melhor concretizar a exteriorização da ação de Estado dirigida aos temas de segurança pública e persecução penal.

A alínea “d” cuida da atuação dirigida à indisponibilidade da persecução penal, a fim de afastar (ou ao menos atenuar, pois fenômeno insuscetível de erradicação) a chamada *cifra negra* ou *taxa negra*⁸, consistente na diferença entre o número de crimes cometidos e aqueles que chegam ao conhecimento dos órgãos incumbidos de formalização da resposta do sistema de justiça criminal – em especial, a polícia. Quadra destacar que a preocupação atinente a esse ponto, decerto, ocupa-se da preservação da atribuição constitucionalmente assegurada de titularidade da ação penal. No entanto, igualmente dirige-se, quando lida essa alínea conjuntamente com a seguinte, às

6 BEATO FILHO, Cláudio C., Políticas públicas de segurança e a questão policial, **São Paulo em Perspectiva**, v. 13, n. 4, p. 13–27, 1999, p. 19.

7 COUTINHO, Diogo, O direito nas políticas públicas, in: **Política Pública como campo disciplinar**, São Paulo: UNESP, 2013, p. 197–198.

8 LEMGRUBER, Julita, **Controle da criminalidade: mitos e fatos**, Encarte da Revista Think Tank. São Paulo: Instituto Liberal, 2001, p. 2.

chamadas *taxas de atrito*,⁹ referentes aos casos em que ocorrem perdas ou desperdícios, por ruído de comunicação ou ausência de afinamento entre os arranjos institucionais (os casos que vão ficando pelo caminho, por assim dizer).

Entenda-se aqui o arranjo institucional como a exteriorização de uma política pública. Como tal, ele se apresenta de modo diverso e variável. A noção de arranjo mostra-se adequada à descrição do fenômeno da política pública na medida em que agrega um conjunto de elementos, normas, órgãos, valores, interesses, que se orientam à implementação de uma mudança estratégica. O arranjo institucional de uma política pública abrange seu marco geral de ação, seu quadro normativo de instituição, de onde se extrai o quadro geral de organização de atuação do Poder Público (competências), com a discriminação das autoridades, decisões previstas para a concretização da política, além do balizamento geral das condutas dos agentes envolvidos, seja os protagonistas da política, seja os destinatários ou afetados pela política.¹⁰ Tais sentidos e categorias operacionais mostram-se essenciais à relação do Ministério Público com as políticas, pois o exercício do controle externo materializa justamente relevantíssima instância de avaliação e responsabilização dos arranjos que exteriorizam a ação policial do Estado.

A alínea “e” refere-se ao resguardo da competência dos órgãos de segurança pública. Dado que essa atividade envolve, de modo muito especial, o uso autorizado da força por parte do Estado, mostra-se de todo relevante, como raiz da própria República, a atenção do Ministério Público dirigida ao respeito assegurado ao desenho normativo das polícias e suas esferas de competência. As funções da polícia essencialmente é a mesma em diversos contextos culturais, sociais, econômicos. No entanto, os problemas variam entre si justamente pela dificuldade de compreensão os temas à luz do que seja o controle da comunidade (destinatário da atuação na área de segurança pública) sobre a polícia.

No Brasil, como sabido, são diversas as consequências dirigidas a aspectos jurisdicionais quanto à ação das polícias: quem faz o que dentre as várias polícias. Um dos pontos de conflito entre forças policiais decorre dos atritos e tensões a respeito de onde começam e terminam o policiamento ostensivo e a atividade investigatória.¹¹ Com base nesses atritos jurisdicionais, muitas vezes empreendem-se ações divorciadas e com pouca articulação de informações e estratégias entre essas organizações.¹² Um dos atores constantemente chamados a dizer tanto em âmbito jurisdicional como na esfera extrajudicial típica de controle externo sobre essas situações de conflituosidade é justamente o Ministério Público.

A essa discussão se soma um aspecto aparentemente contraditório do labor policial que diz respeito às culturas organizacionais das distintas conformações policiais. De um lado, uma estrutura hierárquica e disciplinada idealizada pela concepção de seus membros mais graduados. O organograma, em casos tais, traduz o sistema de hierarquia e o fluxo de comando organizacional. De outro lado, uma atividade profissional e altamente discricionária, que, para ser adequadamente realizada, exige considerável grau de autonomia e iniciativa.¹³ No meio dessa aparente (e inafastável) contradição, encontra-se o Ministério Público para velar pelo respeito às competências constitucionalmente estabelecidas às polícias. É a ruptura com valores tradicionais presentes na formação da sociedade brasileira, que acabam por comprometer o estabelecimento de uma

9 AZEVEDO, Rodrigo Ghiringuelli de, Segurança Pública e Justiça Penal no Brasil, **Cadernos Adenauer IX**, v. 4, p. 59–69, 2008, p. 63–64.

10 BUCCI, Maria Paula Dallari, **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**, São Paulo: Saraiva, 2013, p. 184–185.

11 BEATO FILHO, Políticas públicas de segurança e a questão policial.

12 PAIXÃO, Antônio Luiz; BEATO FILHO, Cláudio C., Crimes, vítimas e policiais, **Tempo Social**, v. 9, n. 1, p. 233–248, 1997, p. 19.

13 IANNI, E. R.; IANNI, F. A. J., Street Cops and management Cops: the two cultures of policing, in: PUNCH, M (Org.), **Control in the police organization**, Cambridge (Massachusetts): MIT Press, 1983, p. 251–276.

Administração Pública nos moldes do tipo ideal, um dos maiores desafios para uma cultura que respeite e materialize o dever de *accountability*.¹⁴

Da compreensão mais aproximada do que sejam as razões que conduzem à atribuição do Ministério Público no exercício do controle externo da atividade policial resulta a relevância do *accountability* para o aprimoramento dessa atividade policial e, por conseguinte, de todo o aparato estatal dirigido ao enfrentamento do crime.

2. ACCOUNTABILITY COMO RESULTADO DO FOCO MINISTERIAL

A ampliação da gama de atribuições do Ministério Público e o aumento da complexidade das relações sociais como um todo – entre outras razões – conduzem a um inegável aumento de atuação política e social dos órgãos do sistema de justiça como um todo. Esse alargamento de atividade torna imperativa a necessidade de aprimoramento da transparência e do *accountability* das instituições vinculadas ao sistema de justiça.

Um controle social efetivo da ação do Estado é consequência de uma cidadania organizada. Uma sociedade desmobilizada não será capaz de garantir o *accountability* do Estado.¹⁵ Há uma relação indissociável entre cidadania organizada e *accountability*. Anna Maria Campos enuncia os entraves de contexto e burocráticos a uma cultura de *accountability*. Conquanto tenha indicado esses pontos ainda no final da década de 1980, suas percepções se mostram atuais ainda hoje quando abordamos a temática do controle externo da atividade policial. Quanto ao contexto: a debilidade das instituições; o baixo nível de organização da sociedade civil; o baixo nível de expectativa quanto à intervenção do governo; o baixo nível de participação: o povo como objeto da política pública. Quanto à burocracia, confirmam-se os traços mais significativos: imunidade a controles externos; falta de transparência; baixo nível de preocupação com o desempenho; marcada orientação para meios e procedimentos; tendência exagerada para regras e normas e desrespeito pelo seu cumprimento (formalismo).¹⁶

A ideia de *accountability*, trazida ao contexto atual, pode ser compreendida como o conjunto de elementos indicativos de transparência e controle social sobre a ação estatal. É possível enumerar que o sentido de *accountability* envolve responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativa para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, premiação e/ou castigo.¹⁷

É claro que há avanços no campo do controle externo, mas mudanças de maior fôlego, de caráter estrutural, ainda pendem de realização. Afinal, *accountability*, mais que uma desejada característica ou atributo da ação estatal, é decorrência de uma *cultura institucional* ainda distante da realidade brasileira.

As chaves de mudança dessa cultura encontram-se na aproximação dos temas a serem enfrentados, por meio de informações claras e projeções de políticas públicas que se amparem justamente no trabalho preciso sobre dados. É o que veremos a seguir.

14 ANDRADE, Mariana Dionísio de; NETO, Lásaro Arsênio de Paula Aragão, Por que é tão complicada a aplicação efetiva do processo de *accountability* no Brasil?, **Revista Quaestio Juris**, v. 12, n. 1, p. 122–143, 2019, p. 138.

15 CAMPOS, Anna Maria, *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português?, **Revista de Administração Pública**, v. 24, n. 2, p. 30–50, 1990, p. 35.

16 Ibid., p. 42.

17 PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva, *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português?, **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 6, p. 1343–1368, 2009, p. 1364.

3. CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL EM NÚMEROS

O Conselho Nacional do Ministério Público, a partir da edição da Resolução n. 20, de 28 de maio de 2007, tem reunido dados produzidos pelo Ministério Público brasileiro (Ministérios Públicos estaduais e os ramos do Ministério Público da União) na temática de controle externo da atividade policial. A Resolução em questão, vale dizer, regulamenta os objetivos do controle externo da atividade policial, respeitando as molduras constitucional e legal, para fazê-lo de modo mais detalhado e claro. Vale transcrever o que dispõe o art. 2.º da Resolução, quando enumera esses objetivos:

Art. 2º O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público tem como objetivo manter a regularidade e a adequação dos procedimentos empregados na execução da atividade policial, bem como a integração das funções do Ministério Público e das Polícias voltada para a persecução penal e o interesse público, atentando, especialmente, para:

I – o respeito aos direitos fundamentais assegurados na Constituição Federal e nas leis;

II – a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio público;

III – a prevenção da criminalidade;

IV – a finalidade, a celeridade, o aperfeiçoamento e a indisponibilidade da persecução penal;

V – a prevenção ou a correção de irregularidades, ilegalidades ou de abuso de poder relacionados à atividade de investigação criminal;

VI – a superação de falhas na produção probatória, inclusive técnicas, para fins de investigação criminal;

VII – a probidade administrativa no exercício da atividade policial.

Além disso, estabelece duas modalidades de exercício do controle externo: o controle difuso, concretizado por todos os membros do Ministério Público com atribuição criminal, quando do exame dos procedimentos que lhes forem atribuídos; e o controle concentrado, por meio de membros com atribuições específicas para o controle externo da atividade policial, conforme disciplinado no âmbito de cada Ministério Público (art. 3.º da Resolução CNMP n. 20/2007).

O art. 6.º da Resolução impõe a obrigatoriedade do preenchimento de formulários com dados angariados pelo Ministério Público no exercício regular do controle externo da atividade policial. O dispositivo trata das periodicidades e o modo de reunião desses dados.

A partir da reunião desses dados, o Conselho Nacional do Ministério Público implementou no final do ano de 2018, na parte de controle externo da atividade policial, etapa relevante do Projeto “Transparência ativa como instrumento de transformação: abertura dos dados referentes ao controle externo da atividade policial e sistema prisional”. O Projeto, formalmente adotado em 2019 como ação estratégica estruturante do CNMP, permitiu a concretização de preceitos normativos já lançados por ocasião da edição da Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, a chamada Lei de Acesso à Informação.

É da Lei de 2011 que se lê o reconhecimento de que o direito à informação tem caráter fundamental, portanto exigível, bem assim que a publicidade é preceito geral da ação do Estado. Além disso, a divulgação de informações de interesse público deve se dar por ação do próprio ente estatal e que, para tanto, deve se valer de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação (art. 3º). O art. 6º da Lei de Acesso à Informação, aplicável também ao Ministério Público por óbvio, assegura: a gestão transparente da informação, “propiciando amplo acesso a

ela e sua divulgação”; a proteção da informação, “garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade”; e a proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, “observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso”.

Se a transparência e acesso aos dados próprios da ação do Estado são ferramentas indispensáveis ao dever de *accountability* do Estado, Ministério Público e polícias devem necessariamente trabalhar em consonância com a necessária publicidade ativa (isto é, divulgação) dos dados de suas estruturas, contextos e atuações. É evidente que os dados sensíveis à segurança da informação e à preservação da atividade policial última, que observem restrição de acesso, não devem ser objeto de divulgação.

O Conselho Nacional do Ministério Público, então, implementou o *Controle Externo da Atividade Policial em números*¹⁸ como um documento de acesso *on-line* e de movimentação contínua a partir dos formulários periodicamente preenchidos pelos órgãos de execução do Ministério Público (promotores de justiça e procuradores da República) com atuação em todo o Estado brasileiro.

Num país marcado por desigualdades regionais e, mesmo dentro de uma mesma unidade da Federação, muitas vezes há distinções substanciais de contextos, a compreensão global dos dados atinentes a “Administração e Condições Físicas dos órgãos policiais”, “perfil dos presos em carceragens de polícia”, “organização dos trabalhos e das investigações”, “objetos apreendidos”. As expressões em aspas referem-se justamente aos conjuntos de guias de informações que, a partir da especificação de filtros, permitem ao usuário do sistema (livre de qualquer restrição) acesso integral e atual dos dados disponibilizados em todas as unidades da Federação em âmbito estadual e da União.

Como lembram Machado, Craveiro e Rizzi, numa democracia republicana, a ideia de cidadania está estreitamente relacionada à possibilidade de os cidadãos e cidadãs participarem do estabelecimento das regras do jogo. Para que a participação e o controle social ocorram, é condição necessária que os cidadãos tenham acesso às informações públicas das políticas e dos órgãos de que queiram participar. Não existe possibilidade de participação e controle social se houver uma assimetria de informações entre aqueles que exercem o poder diretamente e aqueles que acompanham a política pública ou instituição.¹⁹ Nesse ponto, pois, as tecnologias de informação e comunicação potencializaram significativamente a capacidade de controle social e de aprimoramento qualitativo do próprio Ministério Público no exercício do controle externo da atividade policial. Afinal, bem conhecer o contexto de trabalho torna as demandas e exigências ministeriais mais precisas e com melhor expectativa de efetividade.

4. RUMO A UM CONTROLE EXTERNO BASEADO EM EVIDÊNCIAS

Quando se discutem as políticas públicas possíveis em relação aos temas de policiamento e segurança pública, merece destaque o avanço atinente ao uso de evidências e dados empíricos para melhor pensar e atuar o sistema de justiça criminal. A análise e o controle do funcionamento das polícias (e das demais instituições do sistema de justiça criminal, em verdade) somente podem ser feitos com base na produção de dados. Em especial sobre o sistema de justiça, estudos que visam à avaliação da produção decisória das organizações que compõem o sistema de justiça criminal emergem como análises de especial importância, visto que viabilizam a mensuração da eficiência

18 BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Controle Externo da Atividade Policial em Números**. Relatórios BI – Resolução CNMP 20/2007. Versão compilada e atualizada on-line, Atualização on-line.

19 MACHADO, Jorge; CRAVEIRO, Gisele; RIZZI, Ester, Os desafios do controle social no sistema de justiça brasileiro, **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, v. 19, n. 3, p. 201–217, 2018, p. 204.

deste a partir do cálculo do percentual de casos que, uma vez registrados na polícia, sobrevivem até a fase de execução da sentença.²⁰

Já quanto à atividade policial de modo mais específico, merece destaque a abordagem que privilegia as evidências como base para tomada de decisões na construção de políticas públicas. O policiamento baseado em evidências (*evidence-based policing*) pode ser entendido como um método de produzir decisões a respeito do que funciona em termos de policiamento: quais práticas e estratégias permitem efetivar ações policiais com o mínimo de custo e máximo de efetividade.²¹ Esse método contrasta com as decisões construídas unicamente em atenção a bases teóricas, assunções, tradições ou convenções. O policiamento baseado em evidências continuamente testa suas hipóteses a partir de achados empíricos.

A ênfase anterior nesse tipo de metodologia centrava-se uma abordagem que privilegiava o patrulhamento aleatório, a resposta rápida na ação policial e as investigações prontamente reativas sobre fatos criminosos. Sherman menciona, usando as expressões em língua inglesa, a metodologia do “Triplo R”, que nada mais é que a ênfase nas expressões *random patrol, rapid response, reactive investigations*.²² O próprio Sherman, contudo, afirma que atualmente a ênfase deve observar uma outra abordagem metodológica, a partir da compreensão do que ele denomina como Triplo T: *Targeting, Testing e Tracking*. Essas expressões podem ser traduzidas como *focar, testar e acompanhar*.²³

No ponto que interessa à problematização do presente trabalho, não há como uma instância de controle externo da atividade policial, como o Ministério Público, acompanhar inerte desenhos de políticas públicas que envolvam ação policial sem a compreensão do contexto de trabalho dessas polícias. Se, como vimos, a atribuição do Ministério Público, não se restringe a eventual responsabilização por abusos e ilícitos, mas igualmente abrange iniciativas propositivas em direção ao desenho da própria política criminal e de segurança pública do Estado, essa abordagem do labor policial deve, pois, amparar-se em evidências.

A disponibilização dos dados em formato de *business intelligence* (inteligência de negócios, em tradução literal) dos dados reunidos em atenção à Resolução CNMP 20/2007 materializa por meio de tecnologia uma abordagem facilitada e possível do processo de coleta, organização, análise, compartilhamento e monitoramento de informações que oferecem suporte a ação do Ministério Público no controle externo da atividade policial. A *forma* de manejo e trabalho desses dados deriva de um conjunto de teorias, metodologias, processos, estruturas e tecnologias que transformam uma grande quantidade de dados brutos em informação útil para tomadas de decisões estratégicas.

Se as políticas de segurança pública hão de observar decisões amparadas em evidências, a ação estratégica do Ministério Público, em atenção ao projeto de concretização dos preceitos da própria Constituição da República, deve subseqüentemente lastrear-se igualmente em evidências. Esse suporte materializa-se justamente por meio de iniciativas como a do Conselho Nacional do Ministério Público, que a um só tempo instrumentaliza a ação do próprio Ministério Público e chama a própria sociedade civil ao exercício do controle social de um de seus mais relevantes agentes de controle – a polícia.

20 RIBEIRO, Ludmila; SILVA, Klarissa, Fluxo do Sistema de Justiça Criminal Brasileiro: Um balanço da literatura, **Cadernos de Segurança Pública**, v. 2, n. 1, p. 14–27, 2010, p. 15.

21 SHERMAN, Lawrence W., The Rise of Evidence-Based Policing: Targeting, Testing, and Tracking, **Crime and Justice**, v. 42, n. 1, p. 377–451, 2013, p. 1–2.

22 *Ibid.*, p. 2.

23 *Ibid.*, p. 3.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da constatação de que o tema do controle externo da atividade policial ainda demanda reflexão e problematização, abordamos a questão atinentes aos objetivos – previstos em lei – para a realização do controle externo da atividade policial pelo Ministério Público. A lição extraída dessa digressão refere-se ao fato de que o Ministério Público atua tanto como instância de responsabilização por eventuais ilícitos e abusos ocorridos em ação policial quanto como instância de proposição de ações e iniciativas dirigidas às competências policiais como um todo. A ação policial materializa a própria política pública do Estado dirigida aos temas da segurança pública e controle da criminalidade. O destaque ao papel do Ministério Público como indutor dessas políticas públicas é dado pelo próprio texto constitucional. A relevância dessa atuação, pelo desenvolvimento do tema nos últimos trinta anos de programa constitucional.

A atribuição do Ministério Público materializa ferramenta fundamental para assegurar controle social efetivo sobre a atuação policial e, além disso, aprimoramento dessas instâncias policiais. Para tanto, a transparência nos dados e o dever de prestar contas devem ser valores a informar a ação do próprio Ministério Público e da polícia, com o destaque de que aquele é instituição de garantia para exigir desse (polícia) a atenção a esses valores.

Nessa linha de ideias, o recente *Controle Externo da Atividade Policial em números*, implementado pelo CNMP,²⁴ concretiza iniciativa alvissareira e útil para trabalho estratégico do Ministério Público que guarde efetividade e assegurada aptidão de aprimoramento da própria ação policial. Conhecer para atuar é premissa que marca as instâncias de controle de políticas públicas e essa realidade não é distinta daquela a ser enfrentada pelo Ministério Público no exercício do controle externo da atividade policial.

Se as políticas públicas dirigidas às ações policiais hoje devem observar uma metodologia amparada em evidências, a projeção dessa constatação igualmente alcança a atribuição ministerial no exercício do controle externo da atividade policial. O *Controle Externo da Atividade Policial em números* é ação que permite antever o que seja um desejado “controle externo da atividade policial baseado em evidências”, de sorte a permitir um afinamento na continuidade da atuação ministerial, com foco nos pontos mais sensíveis e acompanhamento mais preciso das ações implementadas e resultados desejados.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Mariana Dionísio de; NETO, Lásaro Arsênio de Paula Aragão. Por que é tão complicada a aplicação efetiva do processo de accountability no Brasil? **Revista Quaestio Juris**, v. 12, n. 1, p. 122–143, 2019.

ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério Público e Política no Brasil**. São Paulo: Sumaré; EDUC; FAPESP, 2002. (Justiça).

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringuelli de. Segurança Pública e Justiça Penal no Brasil. **Cadernos Adenauer IX**, v. 4, p. 59–69, 2008.

BEATO FILHO, Cláudio C. Políticas públicas de segurança e a questão policial. **São Paulo em Perspectiva**, v. 13, n. 4, p. 13–27, 1999.

24 BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Controle Externo da Atividade Policial em Números**. Relatórios BI – Resolução CNMP 20/2007. Versão compilada e atualizada on-line.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Controle Externo da Atividade Policial em Números**. Relatórios BI – Resolução CNMP 20/2007. Versão compilada e atualizada on-line. Atualização on-line. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/relatoriosbi/control-externo-da-atividade-policial-em-numeros-projeto-piloto>>. Acesso em: 17 jul. 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 24, n. 2, p. 30–50, 1990.

COUTINHO, Diogo. O direito nas políticas públicas. *In*: **Política Pública como campo disciplinar**. São Paulo: UNESP, 2013, p. 181–200.

FLORES PRADA, Ignacio. Algunas reflexiones sobre la naturaleza jurídico-política del Ministerio Fiscal en España. **Boletín del Ministerio de Justicia**, v. 63, n. 2084, p. 1341–1357, 2009.

GRINOVER, Ada Pellegrini. A iniciativa instrutória do juiz no processo penal acusatório. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 27, p. 71–79, 1999.

GUSTÍN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

IANNI, E. R.; IANNI, F. A. J. Street Cops and management Cops: the two cultures of policing. *In*: PUNCH, M (Org.). **Control in the police organization**. Cambridge (Massachusetts): MIT Press, 1983, p. 251–276.

LEMGRUBER, Julita. **Controle da criminalidade: mitos e fatos**. Encarte da Revista Think Tank. São Paulo: Instituto Liberal, 2001. Disponível em: <<https://www.ucamcesec.com.br/textodownload/control-da-criminalidade-mitos-e-fatos/>>.

MACHADO, Jorge; CRAVEIRO, Gisele; RIZZI, Ester. Os desafios do controle social no sistema de justiça brasileiro. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, v. 19, n. 3, p. 201–217, 2018.

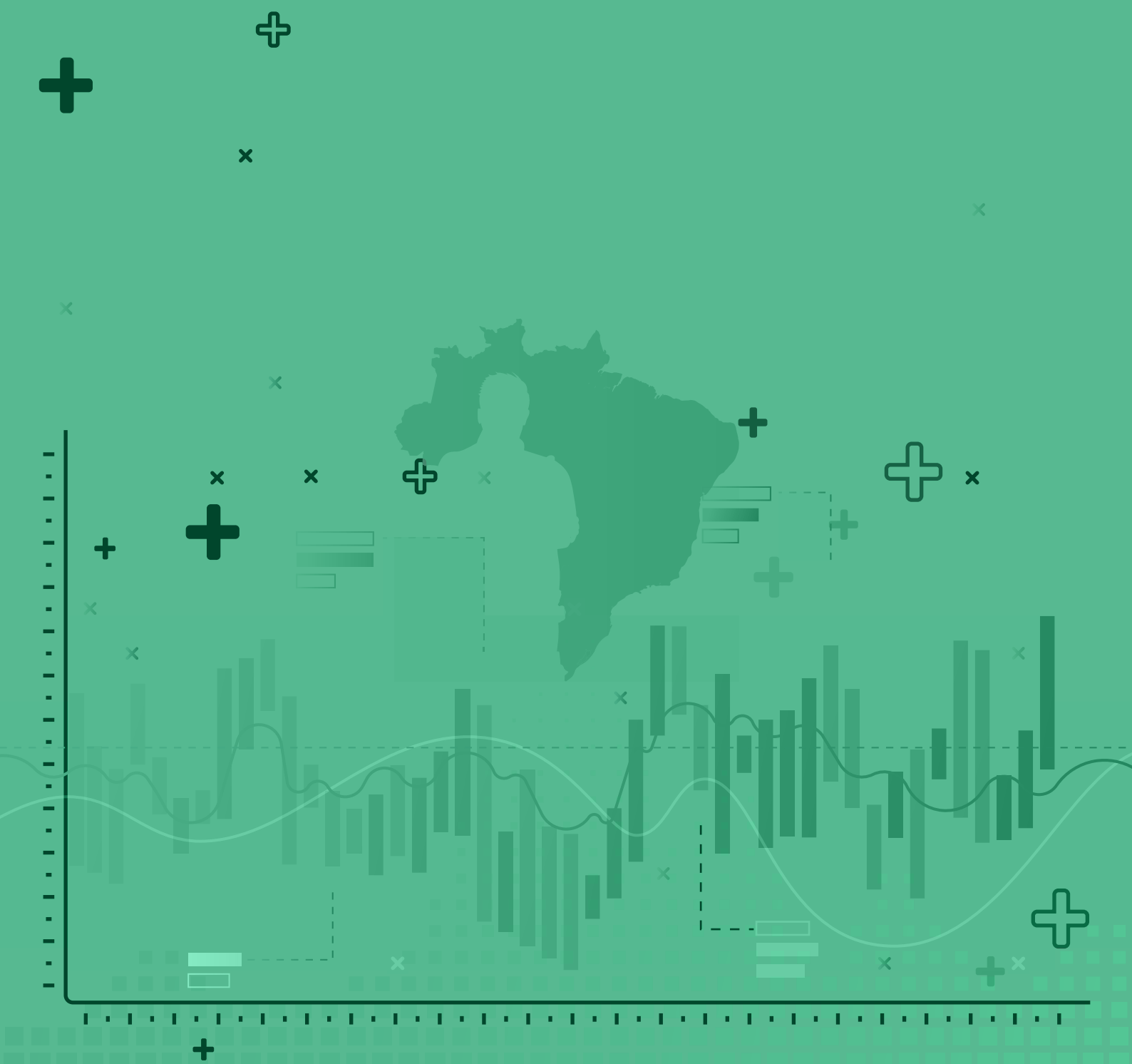
PAIXÃO, Antônio Luiz; BEATO FILHO, Cláudio C. Crimes, vítimas e policiais. **Tempo Social**, v. 9, n. 1, p. 233–248, 1997.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 6, p. 1343–1368, 2009.

RIBEIRO, Ludmila; SILVA, Klarissa. Fluxo do Sistema de Justiça Criminal Brasileiro: Um balanço da literatura. **Cadernos de Segurança Pública**, v. 2, n. 1, p. 14–27, 2010.

SHERMAN, Lawrence W. The Rise of Evidence-Based Policing: Targeting, Testing, and Tracking. **Crime and Justice**, v. 42, n. 1, p. 377–451, 2013.

OS FENÔMENOS DA MORTE DE CIVIS DECORRENTES DE INTERVENÇÃO POLICIAL E DA VITIMIZAÇÃO DE POLICIAIS EM RAZÃO DO EXERCÍCIO FUNCIONAL



RESGATE AOS HERÓIS: DESAFIOS E PROPOSTAS PARA PERSECUÇÃO PENAL DOS CRIMES DOLOSOS CONTRA A VIDA DE POLICIAIS

RESCUE OF HEROES: CHALLENGES AND PROPOSALS FOR CRIMINAL PERSECUTION OF CRIMES AGAINST THE LIFE OF POLICE OFFICERS

Mariana Souto de Oliveira Giuberti¹

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. A evolução jurisprudencial com base em casos concretos e o impacto proveniente da alteração legislativa promovida pela Lei 13.142/2015. 3. Propostas relacionadas à persecução penal dos crimes dolosos contra a vida de policiais. 3.1. Propostas relacionadas à polícia civil. 3.2. Propostas relacionadas à Polícia Militar. 3.3. Propostas no âmbito do Ministério Público. Considerações Finais. Referências.

RESUMO: Este artigo discorre sobre a evolução do tratamento jurisprudencial e legislativo sobre as ações violentas contra a vida de policiais, expondo um contexto fático que justificou a introdução da qualificadora prevista no artigo 121, § 2º, inciso VII, do Código Penal, que tipifica como crime hediondo e qualifica os delitos dolosos contra a vida de agentes de segurança pública. Com base em experiência prática de casos concretos, pontuaram-se alguns obstáculos e dificuldades enfrentados para investigação, processo e julgamento dos crimes dolosos contra a vida de policiais. Ao final, no âmbito do exercício do controle externo da atividade policial, sugerem-se medidas a serem adotadas pelos órgãos atuantes na persecução penal com o objetivo de alcançar maior eficiência na persecução penal de tais delitos.

PALAVRAS-CHAVE: Homicídio. Agentes de Segurança Pública. Crimes contra Policiais. Tribunal do Júri.

ABSTRACT: *This article discusses the evolution of jurisprudential and legislative treatment of violent actions against the life of police officers, exposing a factual context that justified the introduction of the qualifier provided for in article 121, paragraph 2, item VII of the Penal Code, which classifies as a heinous crime and qualifies felonies against the life of public security agents. Through practical experience from concrete cases, we point out some obstacles and difficulties faced for investigation, prosecution and trial of intentional crimes against the life of police officers. At the end, in the scope of the external control of police activity, it is suggested measures to be adopted by the agencies involved in the criminal prosecution in order to achieve greater efficiency in the criminal prosecution of such offenses.*

KEYWORDS: *Murder. Public Security Agents. Crimes against Policemen. Jury court.*

1. INTRODUÇÃO

O crescimento da violência nos grandes centros urbanos, intensificada pelo incremento do uso de armas de maior letalidade por criminosos tais como fuzis e explosivos e por ataques violentos orquestrados pelo crime organizado contra agentes do Estado, causa pânico na população e expõe a frágil capacidade do poder público em aplicar a lei e a ordem, estampando um cenário de insegurança em que os números de homicídio comparam-se aos de zonas de guerra.

¹ Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Espírito Santo.

Nesse cenário de guerra urbana, a letalidade dos confrontos que vitimam os agentes de segurança pública, criminosos e inocentes, atingidos por “balas perdidas” no fogo cruzado, polariza a discussão. De um lado, ante a ousadia, letalidade e periculosidade das organizações criminosas rotineiramente envolvidas nessas situações de confronto, há uma inegável necessidade de reforço à repressão aos ataques contra os agentes de segurança pública, levando Estados Federativos mais abalados pelas estatísticas a defender o emprego de *drones* e *snipers* para matar criminosos ostensivamente armados de fuzis em áreas críticas. De outro lado, a inexorável necessidade de que o Estado brasileiro resguarde compromissos internacionais em relação aos direitos humanos exige uma apuração célere, transparente e imparcial sobre qualquer violação de tais direitos causada pelos agentes de segurança e que resulte em homicídio doloso decorrente do confronto.

O Ministério Público, na qualidade de titular exclusivo da ação penal pública em relação aos crimes dolosos contra a vida, é o principal intérprete da situação do confronto: inicialmente, para formar sua *opinio delicti*, ao avaliar as provas constantes do inquérito policial e oferecer a denúncia, promovendo, em contrapartida, o arquivamento das situações amparadas por legítima defesa; em um segundo momento, ao fazer juízo de valor sobre as provas colhidas, a fim de verificar se são suficientes para embasar uma decisão de pronúncia e mesmo um pedido de condenação em plenário.

A particularidade inerente ao Tribunal do Júri como destinatário final da prova e do trabalho empenhado por todos os atores da persecução penal impõe ao promotor de Justiça uma visão mais abrangente, sensível, criteriosa e empenhada em alcançar um conjunto probatório sólido para a sustentação da tese acusatória em plenário.

Este artigo discorre sobre a evolução jurisprudencial e legislativa da persecução penal dos crimes dolosos contra a vida de policiais, com base em casos concretos vivenciados ao longo de cinco anos de atuação exclusiva junto ao Tribunal do Júri da Comarca da Capital (Serra e Cariacica) no Espírito Santo.

São propostas medidas visando a aprimorar a apuração dos fatos e a qualidade, a fidelidade e a transparência das provas do crime como forma de alcançar a obtenção da verdade real e trazer clareza aos jurados sobre a dinâmica do confronto armado e o risco ou lesão à vida do agente de segurança pública. Entende-se o aprimoramento da investigação, a instrução probatória e a preparação do processo para julgamento em plenário como essenciais ao sucesso da ação penal, e consequentemente à prevenção e à punição rigorosa de tais crimes hediondos.

No ano de 2014, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) desenvolveu o projeto “O Ministério Público no enfrentamento à morte decorrente de intervenção policial”², em grande parte regulamentado pela Resolução 129, de 22 de setembro de 2015³, que estabelece regras mínimas de atuação do Ministério Público no controle externo da investigação de morte decorrente de intervenção policial, sendo ainda criado um banco de dados específico, de abrangência nacional, em relação a tais mortes.

A Resolução 129/2015 do CNMP⁴ pontua a necessidade de o Ministério Público assegurar que a autoridade policial instaure inquérito policial específico para a apuração da morte decorrente de confronto com intervenção policial, bem como adote diligências para a realização de determinadas

2 Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal_2015/images/O_MP_no_Enfrentamento_%C3%A0_Morte_Decorrente_de_Interven%C3%A7%C3%A3o_Policial.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2019.

3 Resolução 129/2015. Disponível em: <<http://www.cnmp.gov.br/portal/images/Normas/Resolucoes/Resolucao%20n%20129%20investigao%20morte%20intervencao%20policial.pdf>>. Acesso em: 8 nov. 2018.

4 No âmbito do Estado do Espírito Santo, a 21ª Promotoria de Justiça Criminal de Vitória expediu a Notificação Recomendatória 01/2017, nos autos do Procedimento Preparatório Gampes n. 2016.0033.0265-85, visando a conferir efetividade ao ato emanado do CNMP.

provas e outras providências, recomendando aos membros do Ministério Público que se atentem quanto à eventual configuração de crime de fraude processual e, se necessário, que instaurem procedimento investigatório próprio para a apuração dos fatos.

O relatório do projeto desenvolvido pelo CNMP divulga os dados até então apurados. Em relação aos Estados da região Sudeste, estes foram os números relativos à letalidade da intervenção policial nos anos de 2015 e 2016:

Quadro 1

ANO/ESTADO	Rio de Janeiro	Minas Gerais	São Paulo	Espírito Santo
2015	523	106	106	25
2016	310	92	519	34

Observa-se, pela nomenclatura utilizada, que a letalidade registrada pelo CNMP abrange qualquer situação de morte resultante de intervenção policial, sem distinção quanto às situações configuradoras de homicídio decorrente de desvios ou abusos por parte do policial ou de situação caracterizadora de excludente de ilicitude (legítima defesa, exercício regular de direito, estrito cumprimento do dever legal), as quais legitimam a ação do policial e excluem o caráter ilegal do óbito registrado.

Em “O Mito da Polícia Violenta”, Fábio Costa Pereira⁵, procurador de Justiça do Rio Grande do Sul, disserta sobre dados e estatísticas de relatórios de organismos internacionais e de segurança pública nacional, desmitificando a imagem de que a polícia brasileira é violenta, asseverando que a polícia conhecida como a que mais mata no mundo é morta em números preocupantes.

Segundo Pereira, o crescente número de mortes advém do avanço da criminalidade violenta, da ausência de inibições dos meliantes para agir contra os agentes de segurança pública e do fato de que a própria letalidade do armamento usado no confronto implica elevado número de mortes para ambos os lados. Salienta, ainda, que os policiais, nas situações em que agem no estrito cumprimento do dever legal ou em legítima defesa própria ou de terceiros, não cometem nenhum ilícito criminal, sendo calunioso chamá-los de assassinos. O autor pondera também sobre a necessidade de que, antes que a polícia brasileira seja tachada de violenta, seja discriminado do número total de mortes as que resultaram em indiciamento por homicídio, o número total de ações penais instauradas e o número total de ações penais com trânsito em julgado.

À frente das iniciativas para assegurar a paz social nas comunidades, os policiais são alvos de audaciosos e intensos ataques por parte de crescente criminalidade armada, a desafiar qualquer figura de autoridade nas regiões onde exercem seu domínio. Os agentes de segurança pública formam um grupo extremamente vulnerável aos crimes de homicídios, e Pereira alerta que “a média nacional de taxa de homicídios é de 29,1 mortos por 100.000 habitantes, enquanto a taxa contra policiais sobe para assombrosos 59,716 para cada 100.000 policiais: praticamente o dobro da média nacional”⁶.

É certo que geralmente uma situação de confronto armado entre criminosos e policiais militares evidencia a prática de um crime doloso contra a vida, cabendo ao promotor de Justiça analisar as provas e identificar naquele cenário a vítima e o infrator. Nesse caso, faz-se necessária uma postura imparcial, bem como a importância de o promotor de Justiça acompanhar de perto as investigações

5 PEREIRA, Fábio Costa. **O mito da polícia violenta**. Disponível em: <http://www3.policiamilitar.sp.gov.br/unidades/caj/wp-content/uploads/2017/09/art_pdf_n1_2017/o_mito_policia_violenta.pdf>. Acesso em: 4 fev. 2019.

6 PEREIRA, Fábio Costa. **O mito da polícia violenta**. Disponível em: <http://www3.policiamilitar.sp.gov.br/unidades/caj/wp-content/uploads/2017/09/art_pdf_n1_2017/o_mito_policia_violenta.pdf>. Acesso em: 4 fev. 2019.

e requisitar as diligências necessárias para adequada apuração dos crimes decorrentes de confronto, seja para punir as mortes dolosas causadas pelos policiais que se desviem de suas funções, seja para reprimir as ações voltadas contra as vidas dos policiais, mesmo aquelas que não resultem sequer em lesão corporal.

A conduta imparcial não implica, contudo, infirmar a presunção de legitimidade da ação dos agentes de segurança, que, como integrantes do próprio Estado, são treinados de forma extenuante para seguir um procedimento que serve para garantir a sua própria incolumidade física, a de seus companheiros da guarnição, a dos próprios abordados e a da comunidade habitante do local do fato, em geral um cenário de área urbana com grande concentração de habitantes e ocupação desordenada, cabendo ao policial zelar pela conclusão da ocorrência sem riscos ou danos a pessoas ou bens e direitos de quem quer que seja.

Entende-se que a rigorosa persecução penal das tentativas de homicídio contra policiais é essencial para a prevenção de baixas de nossos agentes de segurança pública e de tantos outros cidadãos afetados direta ou indiretamente pelo confronto armado. Para tanto, há necessidade de aprimorar a colheita de provas em relação às situações de confronto, mormente porque, de um modo geral, não há testemunhas presenciais aptas a relatar sobre o crime, seja em razão da influência perniciosa intimidante dos criminosos nas áreas de maior índice de confrontos, seja em razão da volatilidade do confronto, em que o crime se desenvolve em questão de segundos, em áreas com visibilidade muitas vezes prejudicada.

Pondera-se que por muito tempo essas ações violentas praticadas contra os agentes de segurança pública foram tratadas de forma benevolente como infração de menor potencial ofensivo, meros crimes de resistência ou tentativa de fuga não puníveis, sendo relegadas à impunidade, como será demonstrado em tópico apropriado. A impunidade dos criminosos é fator que certamente alimenta o seu desrespeito à figura do Estado representado pelo policial militar, tornando-o mais ousado e agressivo em suas investidas, fomentando a prática desses crimes e incrementando as altas taxas de letalidade.

Em relação às tentativas de homicídio, principalmente as tentativas brancas, muitas vezes o fato gera um inquérito policial limitado apenas a um raso auto de prisão em flagrante, em que, além do infrator autuado, ouvem-se unicamente os policiais envolvidos no confronto (sem maiores indagações sobre outros agentes que eventualmente tenham atuado na ocorrência), muitas vezes com relatos genéricos e idênticos, não sendo possível aferir da narrativa se a situação gerou realmente um risco de vida aos policiais a merecer classificação como tentativa de homicídio.

Em razão da exiguidade do prazo para a conclusão do inquérito policial instaurado por meio do auto de prisão em flagrante delito, não são ouvidas outras testemunhas que tenham presenciado o ocorrido. De fato, em especial nos locais de maior incidência do confronto, nos quais a população é mais suscetível à influência nociva das organizações criminosas que disputam violentamente o domínio do ponto de tráfico, dificilmente alguma testemunha irá depor em favor de um policial militar, ao passo que outras tantas vezes do narcotráfico levemente se levantam para acusar os policiais de excessos, tornando um tanto deficitária a investigação que se respalde apenas em relatos testemunhais.

Em relação às provas materiais, muitas são as ocorrências em que nem mesmo a arma de fogo é apreendida, dispensada normalmente em locais de difícil acesso ou visibilidade. Tampouco são localizados ou apreendidos cápsulas, projéteis, imagens do local ou laudo pericial que evidencie os vestígios de disparos. No procedimento investigatório adotado pela Polícia Civil no Estado do Espírito Santo, a perícia de local do crime é acionada automaticamente apenas em situações de homicídio

consumado nas quais não tenha havido socorro à vítima, encontrando-se o cadáver ainda no local, este devidamente preservado.

A escassez da prova gerada em inquéritos policiais concluídos dentro do panorama acima descrito (que equivale à maior parte das situações de confronto verificadas rotineiramente) muitas vezes sequer confere justa causa ao oferecimento de denúncia pelo crime doloso contra a vida do policial, acarretando em arquivamento indireto para análise do promotor de Justiça com atribuição residual em relação ao crime conexo.

Nos casos em que o processo criminal é iniciado, essa prova inquisitória, ao ser reproduzida sob o crivo do contraditório, invariavelmente é enfraquecida pelas intercorrências inerentes à tropeçante marcha processual, mostrando-se insuficiente a embasar uma decisão de pronúncia, ou mesmo acarretando em absolvição pelo Tribunal Popular.

Este artigo propõe que a preocupação do Ministério Público não deve se limitar às situações de morte decorrentes de intervenção policial, mas sim toda a situação de confronto armado entre criminosos e policiais militares (e agentes de segurança em geral), visando a assegurar a célere, transparente, eficiente e rigorosa repressão aos crimes praticados contra a vida dos agentes de segurança pública, tentados ou consumados.

2. A EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL COM BASE EM CASOS CONCRETOS E O IMPACTO PROVENIENTE DA ALTERAÇÃO LEGISLATIVA PROMOVIDA PELA LEI 13.142/2015

A Lei 13.142, de 6 de julho de 2015⁷, adicionou o inciso VII ao parágrafo § 2º do artigo 121 do Código Penal⁸, prevendo como homicídio qualificado o crime doloso contra a vida de agentes de segurança pública em razão da função, incluindo tal delito expressamente no rol dos crimes hediondos.

A alteração legislativa foi resultado de um pacote de combate à criminalidade, uma iniciativa Estatal para fazer frente à crescente violência nos centros urbanos, quando ataques orquestrados pelas organizações criminosas miraram os agentes de segurança pública como alvo para minar a autoridade estatal e sua capacidade de apresentar uma pronta resposta ao terror social.

Centenas de policiais tomaram numa guerra não declarada, e as ações foram se escalando agressivamente, tornando rotineiras imagens de bandidos armados de metralhadoras e fuzis, e a letalidade gerando perdas expressivas não apenas para o Estado, mas também para a comunidade de familiares e amigos dos que morreram, muitos desses inocentes atingidos no fogo cruzado, afetando a sociedade em geral.

À época da publicação da lei, esta não mereceu muitos elogios ou estudos mais aprofundados sobre seus impactos; alguns autores chegaram mesmo a questionar sua inovação ou eficácia. Daniel Kessler de Oliveira salientou que tais delitos já configurariam crime de homicídio qualificado eis que

7 BRASIL. Lei 13.142, de 6 de julho de 2015. Altera os Arts. 121 e 129 do Decreto-lei 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (código Penal), e o Art. 1º da Lei Nº 8.072, de 25 de julho de 1990 (lei de Crimes Hediondos). Brasília, DF: Diário Oficial da União, 7 jul. 2015. p. 7-7. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13142.htm>. Acesso em: 9. nov. 2018.

8 Art. 121. Matar alguém:
§ 2º Se o homicídio é cometido:
VII – contra autoridade ou agente descrito nos arts. 142 e 144 da Constituição Federal, integrantes do sistema prisional e da Força Nacional de Segurança Pública, no exercício da função ou em decorrência dela, ou contra seu cônjuge, companheiro ou parente consanguíneo até terceiro grau, em razão dessa condição: (Incluído pela Lei 13.142, de 2015)
Pena - reclusão, de doze a trinta anos.

um homicídio que fosse praticado, por exemplo, contra um Policial Militar, em decorrência desta condição já se enquadraria em algumas das qualificadoras previstas no § 2º do Código Penal antes do advento da Lei n. 13.142/2015, na medida em que se encontraria um motivo fútil (para o caso do crime ter se dado apenas por que se tratava de um policial), ou em um motivo torpe (quando fosse motivado por uma vingança por algum ato praticado pelo policial) ou, ainda, para assegurar a impunidade de um crime (para o caso de perseguição policial)⁹.

Em que pese a iniciativa legislativa não ter sido enxergada por alguns como uma inovação, apta a implicar numa repressão mais rigorosa aos crimes violentos praticados contra policiais militares, pondera-se que antes do marco legal a jurisprudência vinha tratando esses crimes com exagerada benevolência e, na maioria dos casos, negava a configuração do *animus necandi* de tais condutas, sob o argumento de que, quando um bandido atira contra um policial militar, sua intenção não seria matá-lo, mas apenas fugir, configurando tão somente crime de resistência, disparos de arma de fogo ou lesões corporais, muitas vezes reconhecendo a absorção desses últimos¹⁰. A desclassificação delitiva operada pelo juízo togado retirava o debate do Tribunal Popular e normalmente acarretava na total impunidade da ação violenta praticada contra o agente de segurança pública.

Aliado à desproteção jurisprudencial, a grande maioria dos inquéritos policiais que apuravam tais delitos era instruída, basicamente, com o auto de prisão em flagrante delito, conduzidos por delegacias de polícia que funcionavam unicamente em sistema de plantão, sem expediente de investigação, e que, afogadas no exíguo prazo de conclusão de inquéritos de indiciado presos, produziam uma rasa e genérica prova do delito praticado contra o policial, normalmente porque o foco da apuração dos fatos no momento flagrancial era o crime conexo que motivou a intervenção policial e ensejou a prisão do criminoso.

Entre 2013 e 2014, quando se atuava junto ao Juízo de Serra, cidade na ocasião com o maior índice de homicídios dentre as integrantes da Capital, muitos inquéritos policiais resultavam em arquivamento indireto observando-se a interpretação jurisprudencial vigente da época, aliada à fragilidade probatória quanto à configuração de risco à vida do policial, resultando na desclassificação delitiva de plano, ou em plenário, ou mesmo sequer sendo punida a ação violenta contra o policial na vara residual¹¹.

Como exemplo da interpretação jurisprudencial que refletia a desproteção à vida dos agentes de segurança pública, cita-se a seguir um caso concreto ocorrido na Comarca da Capital – Juízo de Serra, em que o Tribunal de Justiça do Espírito Santo reformou a decisão de pronúncia para desclassificar a conduta em sede de julgamento de recurso em sentido estrito, retirando do Tribunal Popular a competência para julgamento sobre a adequada configuração delitiva, *in verbis*¹²:

9 OLIVEIRA, Daniel Kessler de. **Lei nº 13.142/2015**: o mais do mesmo de sempre. Disponível em: <<https://canalcienciascriminais.com.br/category/artigos/>>. Acesso em: 9 nov. 2018.

10 “O crime previsto no artigo 329 do Código Penal resta configurado quando o agente se opõe a execução de ato legal, valendo-se do emprego de violência ou ameaça ao funcionário ou a quem lhe esteja auxiliando. Restando comprovado pelo acusado, na tentativa de fugir do local do delito, e assim, obstacularizar a sua prisão, efetuou disparos de arma de fogo em direção aos policiais militares, resta evidente o cometimento do crime de resistência” (AP 0130239-77.2011.8.08.0012, 2ª C. Criminal; Rel. Des. José Luiz Barreto Vivas; Julg. 07.08.2013; DJES 15.08.2013). Vide também: TJRS, Acr 459940-35.2011.8.21.7000, 1ª C. Crim, Rel. Des. Sylvio Baptista, julg. 12.09.2012, DJERS 28.09.2012; TJDF Rec. 2010.07.1.012010-3; Ac. 535.162; 2ª C. Crim., rel. Des. Silvano Barbosa dos Santos, DJDFTE 22.09.2011, p. 266; RSE 70054740535, 3ª C. Crim., TJRS, rel. Des. Jayme Weingartner Neto, Julg. 15.08.2013.

11 0000702-75.2015.8.08.0048 – arquivamento indireto (desclassificação) – absolvição na Vara comum por insuficiência de provas; 0016957-45.2014.8.08.0048 – arquivamento indireto (desclassificação) – fase de alegações finais; 0011518-28.2014.8.08.0024 – arquivamento indireto – absolvição quanto à resistência armada na Vara Residual, mas condenado pelo roubo; 0005569-48.2014.8.08.0048 – arquivamento indireto – não foi denunciado pela resistência, mas foi condenado pelo roubo na residual; 0023114-09.2014.8.08.0024 – denunciado no júri como tentativa, mas desclassificado em plenário para resistência por decisão dos jurados; 0006705-80.2014.8.08.0048 – arquivamento indireto (desclassificação da tentativa) – condenado por porte ilegal e resistência. Disponível em: <www.tjes.jus.br>. Acesso em: 8 nov. 2018.

12 Fonte: Magister NET.

49630265 – RECURSO EM SENTIDO ESTRITO. PRONÚNCIA. ART. 121, §2º, INCISOS IV E V C/C ART. 14, INCISO II, AMBOS DO CÓDIGO PENAL, EM RELAÇÃO À VÍTIMA EDSON E ART. 121, §2º, INCISOS III E IV C/C ART. 14, INCISO II DO CÓDIGO PENAL, EM RELAÇÃO À VÍTIMA RAFAEL 1. ALEGAÇÃO DE FRAGILIDADE DE PROVAS PARA RESPALDAR A SENTENÇA DE PRONÚNCIA. INOCORRÊNCIA. ABSOLVIÇÃO SUMÁRIA. IMPOSSIBILIDADE. IMPRONÚNCIA. IMPOSSIBILIDADE. INDÍCIOS SUFICIENTES DE AUTORIA E PROVA DA MATERIALIDADE DO DELITO. 2. DESCLASSIFICAÇÃO PARA O ART. 129, CAPUT DO CP. POSSIBILIDADE. 3. REVOGAÇÃO DA CUSTÓDIA CAUTELAR. IMPOSSIBILIDADE. 4. RECURSO A QUE SE DÁ PROVIMENTO PARCIAL. 1. Por ser a pronúncia mero juízo de admissibilidade, não é necessário que exista a certeza sobre a autoria que se exige para a condenação. Assim, havendo nos autos tanto a prova da materialidade delitiva quanto os indícios suficientes de autoria, não procedem os pleitos de absolvição sumária, impronúncia e tampouco a alegação de fragilidade de provas para respaldar a decisão de pronúncia, devendo-se submeter o ato praticado pelo recorrente ao crivo do tribunal popular do júri. Não procede o pleito de desqualificação das declarações prestadas pela vítima Edson da Silva. Isto porque, consoante entendimento doutrinário e jurisprudencial sedimentado, vítima não é testemunha, não prestando o compromisso de dizer a verdade, talvez porque o próprio legislador já soubesse da impossibilidade de se exigir relato preciso e imparcial daquele que se vê atingido por uma prática delitiva. Em todo caso, a mera ilação de suspicácia das declarações da vítima não tem o condão de lhes retirar a força probante, máxime quando em tudo ajustada às demais evidências dos autos, como sói ocorrer na hipótese em apreciação. 2. **Não há evidência alguma de que o acusado tenha agido com *animus necandi* em relação à vítima Edson da Silva, não passando o episódio de uma tentativa de intimidação para que a referida testemunha não procedesse à prisão do recorrente. Assim, inexistindo indícios do *animus necandi*, impõe-se a desclassificação do crime de homicídio qualificado, na forma tentada (art. 121, §2º, incisos IV e V c/c art. 14, inciso II, ambos do Código Penal) praticado contra a vítima Edson da Silva, para o crime de lesões corporais dolosas, previsto no art. 129, caput do CP. 3. (...). 4. Recurso a que se dá provimento parcial, a fim de desclassificar a conduta prevista no 121, §2º, incisos IV e V c/c art. 14, inciso II, ambos do Código Penal, praticada contra a vítima Edson da Silva, para o crime de lesões corporais dolosas, previsto no art. 129, caput do CP, mantendo a pronúncia do acusado Cristiano Pereira como incurso nas sanções do art. 121, §2º, incisos III (com emprego de meio que possa resultar perigo comum) e IV (recurso que impossibilitou a defesa da vítima) c/c art. 14, inciso II, ambos do Código Penal, em relação à vítima Rafael Luiz Baioco (TJES; RSE 0005815-20.2009.8.08.0048; Segunda Câmara Criminal; Rel. Des. Sérgio Luiz Teixeira Gama; Julg. 27/02/2013; DJES 08/03/2013, destacamos).**

O advento da tipificação legal implicou uma imediata mudança do desafio a ser alcançado na persecução penal, que passa a ser a qualidade da prova, principalmente em relação à materialidade do crime de tentativa inculpa de homicídio contra policial.

Em 2018 foram julgados em plenário de Cariacica cinco casos de crime doloso contra a vida de policiais tipificados como tentativas brancas, porém em apenas um caso deu-se a condenação pelo crime doloso contra a vida. Nos demais processos levados a julgamento, a escassez do conjunto probatório deixava brechas, espaços que foram preenchidos pela imaginação, pelo argumento, por

conjecturas e dúvidas, explorados em debates pela defesa a favor do réu, acarretando em absolvição. Nesses casos, os jurados sequer reconheceram a materialidade delitiva em relação ao homicídio, evidenciando a necessidade de incremento das investigações, instruções e preparação do processo ao plenário em casos de confronto bélico¹³.

O caso em que foi alcançada a procedência da pretensão punitiva estatal tratou-se de uma situação peculiar, na qual ocorreu a morte de um policial militar, atingido ainda durante o desembarque da viatura, situação que gerou comoção e repercussão do caso, que refletiu na qualidade técnica e nos esforços empregados para esclarecimento integral do fato também no âmbito da polícia civil, resultando em um brilhante e minucioso trabalho pericial de análise de local do crime, reprodução simulada de fatos, gerando a confecção de laudos periciais de elogiada qualidade técnica, tendo-se como conclusão:

Considerando as informações descritas no Laudo de Exames Cadavérico; a posição do veículo envolvido; o posicionamento e deslocamento de todos os atores da infração; aos vestígios consignados em laudos preliminares e complementares; conduzem os signatários a concluir que o disparo que atingiu a vítima SD Feu NÃO PODERIA TER SIDO EFETUADO POR QUALQUER UM DOS POLICIAIS MILITARES NO INTERIOR DA VIATURA, TAMPOUCO PELOS AGRESSORES, não podendo ser descartado um disparo acidental, num movimento involuntário quando em ação de desembarque, efetuado pelo próprio SD Feu, vítima fatal do evento, uma vez que o mesmo possuía todas as condições necessárias para efetuar o disparo¹⁴.

O acusado havia sido atingido por disparo de arma de fogo e fora socorrido, sendo inicialmente autuado em flagrante pelo homicídio do policial militar. Logo foi constatado pelo médico perito que o disparo que atingira o soldado (SD) Feu fora efetuado a uma curta distância e em sentido oposto ao qual os atiradores se encontravam. Assim, aprofundou-se a investigação e aventou-se a possibilidade de “fogo amigo”, quando, então, por ocasião da reprodução simulada dos fatos, foram realizadas simulações dos deslocamentos dos atores envolvidos. Aventadas hipóteses de fogo amigo acarretaram também na baixa de um policial militar sobrevivente por questões médicas: ele passou a sofrer de uma depressão traumática aguda causada pela tragédia sofrida da perda do amigo de farda, acentuada pela suspeita de que poderia ter sido o autor do disparo fatal, o que o incapacitou para as suas ocupações.

Assim, em que pese as graves consequências desse crime, que resultou na baixa de dois policiais militares – um pela morte e outro por questões médicas relacionadas ao trauma vivenciado –, os crimes de homicídio imputados ao acusado foram tratados como tentativas brancas, porque os disparos efetuados pelo infrator e seu comparsa adolescente não atingiram os policiais militares. A

13 AP 0022597-06.2015.8.08.0012 – Sessão do Tribunal do Júri realizada em 26 de fevereiro de 2018: condenação em relação ao crime conexo previsto no artigo 157, §2º, II, do Código Penal e absolvição em relação ao crime doloso contra a vida do policial (art. 121, § 2º, V c/c art. 14, II, do Código Penal); AP 0045503-22.2013.8.08.0024 – Sessão do Tribunal Popular do Júri realizada em 6 de março de 2018: condenação em relação ao crime conexo previsto no artigo 303, parágrafo único, do Código de Trânsito brasileiro e absolvição em relação às tentativas de homicídio contra os policiais militares por não reconhecimento da materialidade delitiva, bem como absolvição quanto ao crime de corrupção de menor; AP 0051127-52.2013.8.08.0024 – Sessão do Tribunal Popular do Júri realizada em 7 de março de 2018: absolvido em relação ao crime conexo previsto no artigo 14 da Lei 10.826/2013 e em relação às tentativas praticadas contra os policiais militares (artigo 121, § 2º, III e V c/c art. 14, II, do CP (4 vezes); AP 0000566-89.2015.8.08.0012 – Sessão do Tribunal Popular do Júri realizada em 20 de março de 2018: condenação nos crimes conexos previstos no artigo 33 da Lei 11343/2006 e artigo 14 da Lei 10826/2013 e absolvição em relação às tentativas de homicídio contra os policiais por não reconhecimento da materialidade delitiva (Fonte: www.tjes.jus.br).

14 Laudo Pericial 6.419/2014. Reprodução simulada dos fatos, fls. 439/472 dos autos da AP 0017838-31.2013.8.08.0012.

contundente e irrefutável prova existente foi o fator determinante à formação do juízo de certeza e convencimento dos jurados sobre o que de fato ocorreu viabilizando a condenação¹⁵.

Nos demais processos levados a julgamento de tentativas brancas julgadas em 2018, a escassez do conjunto probatório deixava brechas, espaços estes que foram preenchidos pela imaginação, pelo argumento, por conjecturas e dúvidas, explorados em debates pela defesa a favor do réu, acarretando em absolvição pelo crime doloso contra a vida. Nesses casos, os jurados sequer reconheceram a materialidade delitiva em relação ao homicídio, evidenciando a necessidade de incremento das investigações relacionadas às situações de confronto¹⁶ para adequada repressão a esses crimes e prevenção aos avanços da violência armada contra os agentes da lei.

Vale mencionar que os crimes submetidos ao plenário em Cariacica até o final de 2018 foram todos anteriores à introdução da qualificadora do crime funcional contra agente de segurança. Sendo assim, as investigações procediam-se como foi mencionado anteriormente, ainda sem a influência e a repercussão direta da reforma legislativa.

A alteração legislativa que introduziu o inciso VII ao parágrafo 2º do artigo 121 do Código Penal representou um grande avanço na persecução penal sepultando a desproteção jurisprudencial e fazendo com que os debates em plenário sejam menos focados em divergências de direito para se debruçarem sobre o aspecto fático e probatório, passando a ser este o maior desafio contemporâneo à persecução penal dos crimes de homicídio funcional.

O advento da Lei 13.142/2015 serviu, de forma abstrata, para tornar explícito que atirar contra policiais ou outros agentes de segurança e familiares em razão da função exercida configura crime de homicídio doloso hediondo.

Sob o aspecto prático, acarretou na reestruturação e organização da polícia judiciária para a promoção da investigação penal de tais delitos, também motivada pelo incremento das situações de confronto na capital capixaba em especial a partir de 2017, após a crise de segurança pública enfrentada pelo Espírito Santo (dados do Departamento de Homicídios e de Proteção à Pessoa – DHPP da Polícia Civil)¹⁷:

Quadro 2

ANO	LETAL	NÃO LETAL	TOTAL DE CONFRONTOS POLICIAIS
2014	15	31	46
2015	8	18	26
2016	19	35	54

15 AP 0017838-31.2013.8.08.0012 – Sessão do Tribunal do Júri realizada em 10 de outubro de 2018: condenação em relação ao artigo 121, § 2º, III e V, c/c 14, II, ambos do CP (em relação às vítimas Israel Vieira Lopes, Rodrigo de Jesus Vendles e Dayclom Nascimento Feu); artigo 121, § 2º, V, c/c 14, II, ambos do CP (em relação à vítima Adiano da Rocha Esteves); artigo 16 da Lei 10.826/03; bem como artigo 244-B, § 2º, da Lei 8.069/90, todos na forma do art. 69 do Código Penal. A pena foi totalizada em 26 (vinte e seis) anos e 10 (dez) meses de reclusão e 60 (sessenta) dias-multa no valor de 1/30 (um trigésimo) do salário-mínimo o dia-multa.

16 AP 0022597-06.2015.8.08.0012 – Sessão do Tribunal do Júri realizada em 26 de fevereiro de 2018: condenação em relação ao crime conexo previsto no artigo 157, §2º, II, do Código Penal e absolvição em relação ao crime doloso contra a vida do policial (art. 121, § 2º, V c/c art. 14, II, do Código Penal); AP 0045503-22.2013.8.08.0024 – Sessão do Tribunal Popular do Júri realizada em 6 de março de 2018: condenação em relação ao crime conexo previsto no artigo 303, parágrafo único, do Código de Trânsito brasileiro e absolvição em relação às tentativas de homicídio contra os policiais militares por não reconhecimento da materialidade delitiva, bem como absolvição quanto ao crime de corrupção de menor; AP 0051127-52.2013.8.08.0024 – Sessão do Tribunal Popular do Júri realizada em 7 de março de 2018: absolvido em relação ao crime conexo previsto no artigo 14 da Lei 10.826/2013 e em relação às tentativas praticadas contra os policiais militares (artigo 121, § 2º, III e V c/c art. 14, II, do CP (4 vezes); AP 0000566-89.2015.8.08.0012 – Sessão do Tribunal Popular do Júri realizada em 20 de março de 2018: condenação nos crimes conexos previstos no artigo 33 da Lei 11343/2006 e artigo 14 da Lei 10826/2013 e absolvição em relação às tentativas de homicídio contra os policiais por não reconhecimento da materialidade delitiva (Fonte: www.tjes.jus.br).

17 Dados abrangem os Municípios de Vitória, Vila Velha, Vitória, Cariacica, Viana e Guarapari. Informações obtidas por meio do Delegado-Chefe do Departamento Especializado em Homicídios e Proteção à Pessoa, Dr. José Lopes.

2017	17	77	94
2018	17	109	126
TOTAL	76	270	346

No período compreendido entre 3 e 25 de fevereiro de 2017, o Estado do Espírito Santo enfrentou uma grave crise na segurança pública com a paralisação dos trabalhos da Polícia Militar ante um movimento liderado por mulheres familiares dos militares estaduais. Em outubro de 2017, com o incremento de confrontos envolvendo policiais militares na região da Grande Vitória (Comarca da Capital), foi reativado o NIE¹⁸, unidade estruturada pela cessão de um policial civil lotado no efetivo de cada uma das delegacias de crimes contra a vida vinculadas à Divisão de Homicídios e Proteção à Pessoa.

Com a reestruturação da polícia judiciária decorrente da Lei Complementar 892, de 6 de abril de 2018, regulamentada pelo Decreto 4.277-R, de 5 de julho de 2018, a Divisão de Homicídio e Proteção à Pessoa foi transformada em Departamento Especializado de Homicídio e Proteção à Pessoa, oportunidade em que foi criado o SIE, em substituição ao antigo NIE, assumindo, dentre outras atribuições, as investigações das situações de confronto envolvendo policiais.

Portanto, atualmente, as situações de confronto armado envolvendo policiais nas Comarcas da Capital são investigadas pelo SIE, localizado e vinculado ao gabinete do DHPP, o que, por si só, permite uma investigação mais aprofundada que as realizadas pelo plantão da polícia judiciária, como também favorece a concentração, o levantamento e o acompanhamento dos dados a respeito desses delitos, reduzindo parcialmente os obstáculos para uma adequada apuração do crime de homicídio doloso funcional contra policial ou agente de segurança.

Entretanto, a escassez probatória acerca da materialidade, decorrente da fugacidade em que se desenvolve o crime no tempo e a precariedade relativa à visibilidade no espaço em que se dá o confronto, ainda é um grande entrave à investigação, para o qual propõem-se algumas sugestões no tópico que segue.

3. PROPOSTAS RELACIONADAS À PERSECUÇÃO PENAL DOS CRIMES DOLOSOS CONTRA A VIDA EM UM CONTEXTO DE CONFRONTO COM POLICIAIS

Ao tratarmos de crimes dolosos contra a vida, é indispensável ter em mente que o destinatário de todo o conjunto probatório dos autos é o jurado – na verdade, um corpo de jurados com suas peculiaridades e diversidade, juízes leigos que decidem de forma soberana e sigilosa, sujeitos a influências emocionais, sociais e pessoais. Ante a ausência de domínio sobre a técnica, a qualidade e a quantidade de evidências sobre os fatos são essenciais para a formação de sua convicção.

Os crimes dolosos contra a vida decorrentes de confronto com policiais e, especificamente, os crimes dolosos que vitimam os agentes de segurança pública, tal como previsto na qualificadora inserida pela reforma de 2015, merecem maior cuidado e robustez no que se refere à investigação, para que as provas se mantenham fortes a sustentar uma condenação em plenário pelo Tribunal Popular sob pena de ser frustrada a repressão e persecução de tais crimes, razão pela qual as propostas de aprimoramento se voltam à investigação da polícia judiciária, à atuação do Ministério Público e à própria intervenção da polícia militar.

18 O histórico do Serviço de Investigações Especiais (SIE), obtido por meio do Delegado-Chefe do Departamento Especializado em Homicídios e Proteção à Pessoa, Dr. José Lopes, registra que a regulamentação do NIE foi inicialmente procedida pela Lei Complementar 756, de 30 de dezembro de 2013.

3.1. Propostas em relação à polícia judiciária

A especialização e a concentração das investigações das situações de confronto envolvendo policiais pelo SIE certamente foram um grande passo para o aprimoramento das investigações dos crimes dolosos contra policiais em situação de confronto armado.

Todavia, as peculiaridades relativas ao delito demandam um olhar que tenha em mente a necessidade de humanização do policial militar ouvido enquanto vítima de um crime doloso contra a vida e não apenas um agente estatal, considerando a relevância desse último aspecto por se tratar de crime ligado ao exercício das funções públicas.

Assim, os policiais que participaram diretamente do confronto devem ser ouvidos não apenas como soldados, mas como vítimas, e seus relatos devem demonstrar a caracterização do risco contra suas vidas, individualizando o infrator que efetuou os disparos e explicando pormenorizadamente a conduta direcionada contra eles.

Sendo essas vítimas agentes de segurança pública, são automaticamente associados pelos jurados ao próprio ente Estatal, de modo que, apesar de serem dotados de fé pública e da força da palavra da vítima em crimes cometidos longe dos olhos de testemunhas, a palavra do mesmo não bastará para acarretar em uma condenação em plenário do Tribunal Popular. Sendo assim, é importante que a polícia judiciária busque outras fontes de prova para formar um quadro mais preciso sobre a verdade real dos fatos.

É preciso que os jurados enxerguem que a investigação se desenvolveu de forma impessoal e imparcial e que a palavra do policial tenha respaldo em um conjunto probatório robusto para que não seja abalada pelo princípio *in dubio pro reo*.

Foi mencionado que os crimes contra policiais decorrentes de confronto armado são em geral instaurados por auto de prisão em flagrante delito do infrator, o que normalmente dispensaria o acionamento da equipe de plantão da polícia judiciária para comparecimento ao local do crime. No caso de confronto armado, entende-se que, mesmo caracterizado o flagrante delito, é necessário o acionamento da equipe de plantão do DHPP, a fim de que compareça ao local, identifique potenciais testemunhas, câmeras de videomonitoramento, entreviste os envolvidos e verifique a existência de vestígios a justificar o acionamento da perícia, medidas indispensáveis para que os jurados percebam a impessoalidade da investigação, que não se sustenta unicamente no valor probatório da palavra da própria vítima.

A tecnologia e o amplo acesso a meios digitais inerentes à vida moderna despertam nos jurados maior atração por provas visuais do crime, ou qualquer outro meio probatório que lhes dê clareza, desanuviando-lhes as dúvidas.

Sob o mesmo prisma, identificar e ouvir no inquérito policial outros militares que participaram da ocorrência e que não tenham envolvimento direto no confronto, mas que tenham atuado em apoio, tenham percebido e identificado testemunhas, ou que tenham procedido com a apreensão da arma de fogo, uma vez que um agente de segurança que não seja ofendido será ouvido na qualidade de testemunha e sob devido compromisso legal.

Também se mostra relevante a realização de provas técnicas e materiais sempre que possível: por meio de laudo de local com vestígio de disparos, laudos de análise de imagens apreendidas no local dos fatos, laudos de microcomparação balística e de percussão, exame papiloscópico em instrumentos do crime (armas e projetis apreendidos), dentre outras que possam tornar os fatos mais transparentes para que os jurados cheguem o mais próximo à verdade real.

É importante que haja um estreitamento da comunicação entre a polícia judiciária e a polícia militar para que as informações e as provas sejam compartilhadas no menor tempo possível, viabilizando uma investigação eficiente.

3.2. Propostas relacionadas à intervenção da polícia militar

O estreitamento da comunicação entre as polícias civil e militar se justifica não apenas em relação aos dados da ocorrência em si, mas também no que diz respeito às investigações do caso, na medida em que, no âmbito da Corregedoria da Polícia Militar, toda situação de confronto envolvendo policial militar que acarrete em vítima (total ou parcial; civil ou militar) enseja a instauração de um inquérito policial militar para apuração dos fatos. Embora referido inquérito policial tramite na auditoria militar, muitas vezes tem como destinatário final as promotorias de Justiça com atribuições vinculadas ao Tribunal do Júri ante a *vis attractiva* absoluta decorrente da competência constitucional do Tribunal Popular para o julgamento dos crimes dolosos contra a vida.

No que tange à ocorrência do fato, é importante que os policiais militares sejam capacitados para a adequada compreensão do que seja um crime doloso praticado dentro da situação de confronto, para que estejam atentos à importância de detalhar minuciosamente a dinâmica do crime e realizem um relato individualizado e pessoal, visando a manifestar nas narrativas o risco de vida concretamente sofrido e a estimular a atividade probatória, tal como fotografar o local, instrumento do crime ou qualquer vestígio de interesse probatório.

Também é essencial que o boletim unificado confeccionado para registrar a ocorrência identifique não apenas os policiais militares vítimas que se envolveram diretamente no confronto, mas também os que tenham testemunhado os fatos, ainda que parcialmente, seja para prestar apoio, realizar a prisão do infrator ou a apreensão de armas de fogo ou outros objetos relacionados ao crime.

Propõe-se, ademais, que sejam identificados os locais de maior incidência de confrontos¹⁹ e que as guarnições que atuam nessas regiões sejam equipadas com sistema de áudio e videomonitoramento dos integrantes da guarnição e do veículo usado, a fim de trazer maior transparência à ação policial e aproximar os jurados dos fatos vivenciados.

Na sociedade contemporânea, em que a tecnologia se encontra tão enraizada e parte da rotina dos jurados, a possibilidade de ter uma certeza visual de como os fatos se desenrolaram lhes confere a segurança necessária para formar o juízo condenatório e não se influenciar pelos argumentos *in dubio pro reo* ou se levar pela imaginação acerca de suposições criadas sobre os fatos que a escassez probatória permite.

A implantação de um sistema de áudio e videomonitoramento de viaturas e radiopatrulhas e sua utilização para a instrução de inquéritos policiais é um passo importante para o alcance da verdade real nas situações de tentativas brancas, mas também teria representado um importante meio de prova para se ter a certeza de quem de fato causou a morte do soldado Dayclom Feu, bem como possivelmente evitaria a baixa do policial militar licenciado em decorrência de depressão aguda pós-traumática durante a reprodução simulada dos fatos, no momento em que se cogitou e se investigou a possibilidade de o tiro fatal ter sido proveniente da sua arma de fogo.

Por outro lado, no que tange aos aspectos decorrentes da investigação do crime, salienta-se ser de grande importância probatória a coexistência das investigações levadas a cabo pela polícia

19 Segundo relatório do banco de dados do CNMP, houve 25 mortes decorrentes de confronto com policiais no ano de 2015 e 34 mortes de mesma decorrência no ano de 2016 em todo o Estado do Espírito Santo.

judiciária e pela corregedoria da polícia militar, sendo recomendável ao promotor de Justiça que alie ambas as fontes de investigação para ampliar o conjunto probatório, conforme será tratado no tópico que segue.

3.3. Propostas relacionadas ao Ministério Público

A especialização e a concentração das investigações pela polícia judiciária no âmbito do SIE, acerca dos crimes praticados contra policiais em situação de confronto, contribuíram de maneira positiva para o exercício do controle externo dessas apurações pelo *parquet*, também favorecendo o levantamento e a gestão dos dados estatísticos. Por outro lado, no âmbito do Ministério Público, as correlatas atribuições dos promotores de Justiça são pulverizadas e distribuídas entre as promotorias de Justiça com atribuições vinculadas a cada uma das Varas Especializadas e para cada uma das Comarcas integrantes da Comarca da Capital.

Para o Ministério Público mostra-se salutar a concentração do levantamento e a gestão dos dados relativos a esses crimes pelo Centro de Apoio Criminal ou outro órgão que unifique um banco de dados a ser alimentado pelas promotorias de Justiça com atribuição natural, adotando-se, inclusive, taxonomia própria como uma subespécie da taxonomia estabelecida pelo CNMP para registrar as situações de confronto decorrentes de intervenção policial tratada na Resolução CNMP 129/2015.

Ora, se a situação de confronto armado envolvendo agente de segurança pode ora configurar um crime contra a vida do policial e ora resultar numa morte causada por policial a merecer aprofundamento apurativo, entende-se justificável uma preocupação do CNMP e do Ministério Público em relação a toda situação de confronto armado envolvendo policial, letal ou não.

No âmbito do CNMP, o crescimento letal e alarmante de confrontos armados em área urbana merece o desenvolvimento de uma ação estratégica prioritária sobre dados, ações e metas relativas aos crimes dolosos contra a vida de agentes de segurança pública, tal como existe a preocupação em relação aos feminicídios²⁰, ambos os crimes alçados a tipos qualificados de homicídio no ano de 2015.

Também entende-se ser importante para o exercício das funções do *parquet* o aprimoramento da visão geral e saneadora – seja no âmbito do controle externo, seja para a formação da *opinio delicti* como titular da ação penal –, promovendo o estreitamento do canal de comunicação entre a polícia judiciária e a polícia militar e assumindo um papel ativo na condução de inquérito policial ao requisitar a oitiva de pessoas e a realização de diligências, o que pode também contribuir para a capacitação dos agentes de segurança pública em relação às peculiaridades inerentes ao Tribunal do Júri.

Entende-se ser relevante que o promotor de Justiça providencie a juntada de cópia integral do inquérito policial militar nos autos do inquérito policial que serve de base para a denúncia, preferencialmente antes mesmo do oferecimento da peça acusatória inicial, para que seja possível ter uma ampla noção de tudo o que restou apurado, arrolando as testemunhas relevantes e requerendo as diligências probatórias pertinentes para adequada prova dos fatos.

Caso isso não seja possível ainda na fase inicial, ante a diferença de prazo para a conclusão de cada uma das investigações, é recomendável juntar o inquérito policial militar durante a instrução criminal para subsidiar os requerimentos finais a fim de preparar o processo para julgamento.

20 A exemplo da Resolução CNMP 135, 26 de janeiro de 2016.

Ora, é comum que durante a primeira fase do julgamento dos crimes dolosos contra a vida não se consiga ouvir algumas testemunhas. Assim, a existência de dois depoimentos colhidos durante a investigação por autoridades diferentes permitirá, no mínimo, a comparação dos relatos e a aferição da consistência da versão apresentada pela testemunha, mesmo que sem o crivo do contraditório. A coexistência nos autos de duas investigações paralelas e independentes e que chegam em um mesmo resultado afasta uma falsa noção de corporativismo que possa passar pela cabeça dos jurados e confere segurança quanto à imparcialidade e impessoalidade do trabalho investigatório realizado pelo Estado.

Por fim, ante a necessidade de conferir maior humanização da vítima, para que o agente de segurança seja enxergado pelos jurados como um indivíduo, além da figura do soldado agente da lei, recomenda-se que o promotor de Justiça arrole em caráter imprescindível o policial vítima do atentado para sua oitiva em plenário, permitindo o contato direto da vítima com o julgador, bem como viabilizando uma narrativa individualizada sobre os riscos que vivenciou, para que possa responder a eventuais pontos controversos, inclusive para os próprios julgadores.

Nesse aspecto, em que pese o artigo 473 do Código de Processo Penal prescrever como ato inicial da instrução em plenário a oitiva do ofendido, se possível – o que para nós é interpretado como uma obrigatoriedade legal de intimação das vítimas sobreviventes pelo juízo independente de requerimento –, a praxe adotada pelo Tribunal do Júri é de proceder à intimação apenas das pessoas arroladas na fase do artigo 422 do Código de Processo Penal, de modo que se torna de importância extrema que o agente de segurança pública vítima dos disparos de arma de fogo seja arrolado em caráter imprescindível para ser ouvido em plenário.

A mudança de rumo quanto ao tratamento jurídico de enfrentamento das ações violentas voltadas à vida dos agentes de segurança merece, portanto, uma conjugação de esforços dos protagonistas da persecução penal Estatal, para que o crime praticado contra um de seus integrantes seja adequadamente apurado e provado, de modo a se alcançar o resultado positivo junto ao Tribunal Popular.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

*“Morrer pela Pátria é o dever das horas excepcionais;
viver para a Pátria e nunca da Pátria é o dever de todas as horas”²¹.*

No exercício de seu mister de proteger e servir a sociedade, os agentes de segurança pública arriscam diariamente suas vidas. Cabe, portanto, à sociedade e ao Estado a valorização e a retaguarda de seus agentes, protegendo-os e punindo severamente as ações violentas que lhes são direcionadas.

A introdução da qualificadora relativa ao crime de homicídio funcional contra agente de segurança pública representou um importante passo para o fim da benevolência jurídica ao criminoso e desproteção à vida, representando um resgate a esses heróis que colocam sua vida em perigo para proteger a sociedade.

Essa mudança de paradigma deve ser acompanhada de uma adequação dos órgãos protagonistas da persecução penal, sob um olhar voltado às singularidades inerentes ao Tribunal Popular e às peculiaridades de tais delitos, como melhor caminho para se alcançar a qualidade probatória necessária ao sucesso da persecução penal, sob pena de restar frustrada a almejada prevenção e repressão de tais crimes.

21 General Nestor Souto de Oliveira em “Discursos e Ordens do Dia: 1951-1952” (1955, p. 45).

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Código Penal**. 7ª ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2018.

_____. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 129**, de 22 de setembro de 2015. Estabelece regras mínimas de atuação do Ministério Público no controle externo da investigação de morte decorrente de intervenção policial. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-129.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2019.

_____. Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003. Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – Sinarm, define crimes e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 dez. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.826.htm>. Acesso em: 27 fev. 2019.

_____. Lei nº 13.142, de 6 de julho de 2015. Altera os arts. 121 e 129 do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940, do Código Penal e o art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990 da Lei de Crimes Hediondos. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 7 jul. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13142.htm>. Acesso em: 27 fev. 2019.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Lei Complementar nº 892, de 6 de abril de 2018. Atualiza a estrutura de organização básica da Polícia Civil do Estado do Espírito Santo (PCES) e dá outras providências. **Diário Oficial dos Poderes do Estado**, Vitória, ES, 6 abr. 2018. Disponível em: <<https://pc.es.gov.br/Media/PCES/Legisla%C3%A7%C3%A3o/LC%20892%20de%202018%20-%20Atualiza%20a%20estrutura%20de%20organiza%C3%A7%C3%A3o%20b%C3%A1sica%20da%20PCES.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2019.

_____. Decreto nº 4277-R, de 5 de julho de 2018. Estabelece o Quadro de Organização Básica da Polícia Civil do Estado do Espírito Santo (PCES), com as respectivas Unidades Policiais, nos termos previstos na Lei Complementar nº 04, de 15 de janeiro de 1990, com alterações da Lei Complementar nº 862, de 6 de abril de 2018. **Diário Oficial dos Poderes do Estado**, Vitória, ES, 6 jul. 2018. Disponível em: <https://pc.es.gov.br/Media/PCES/Legisla%C3%A7%C3%A3o/Decreto_4277_R_05_07_2018.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2018.

OLIVEIRA, Daniel Kessler de. Lei 13.142/2015: o mais do mesmo de sempre. **Canal Ciências Criminais**, set. 2015. Seção Artigos. Disponível em: <<https://canalcienciascriminais.com.br/lei-no-13-1422015-o-mais-do-mesmo-de-sempre/>>. Acesso em: 27 fev. 2019.

OLIVEIRA, Gen. Nestor Souto de. **Discursos e Ordens do Dia**: 1951 – 1952. Rio de Janeiro: Academia Militar das Agulhas Negras, 1955.

PEREIRA, Fábio Costa. O mito da polícia violenta. **A Força Policial**, São Paulo, v. 2, n. 04, p. 60-74, 2017. Disponível em: <<http://revistafpolicia.policiamilitar.sp.gov.br/wp-content/uploads/edicoesDigitais/pdf/n4.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2019.

DA INVESTIGAÇÃO REALIZADA PELA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO TOCANTINS E OS DIREITOS HUMANOS

OF THE INVESTIGATION BY THE MILITARY POLICE OF THE STATE OF TOCANTINS AND HUMAN RIGHTS

Luiz Francisco de Oliveira¹

Tarsis Barreto Oliveira²

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. A investigação efetuada pela Polícia Militar do Estado do Tocantins com base na Instrução Normativa nº 001/2018 (PMTO). 3. Da (in)constitucionalidade da Instrução Normativa nº 001/2018 (PMTO) em face da Constituição Federal de 1988. 4. A intervenção do foro militar na investigação dos crimes dolosos contra a vida e a violação das normas da Corte Interamericana de Direitos. Considerações finais. Referências.

RESUMO: O presente artigo destina-se a analisar a Instrução Normativa nº 001/2018, editada pela Polícia Militar do Estado do Tocantins, em que a valorosa instituição castrense manifesta sua opinião em relação à sua competência para apuração de crimes militares praticados por policial militar no exercício da função, mesmo nos casos dos crimes contra a vida praticados em desfavor de civis. Não obstante, para se conhecer melhor esse debate é salutar fazer o estudo percuciente da Lei nº 9.299/1996 e da Emenda Constitucional nº 45/2004, ambas com reflexos diretos nesse embate. Ao final, conclui-se que a prerrogativa para investigar é da Polícia Judiciária com fundamento na Emenda Constitucional nº 45/2004, pois tal crime é de natureza comum, padecendo de inconstitucionalidade a Instrução Normativa nº 001/2018 da Polícia Militar tocantinense.

PALAVRAS-CHAVE: Instrução normativa. Crime militar impróprio. Conflito de atribuições.

ABSTRACT: *This article aims to analyze Normative Instruction nº 001/2018, edited by the Military Police of the State of Tocantins, where the valorous military institution expresses its opinion regarding its competence to investigate military crimes committed by the military police in the exercise of the function, even in cases of crimes against life committed against civilians. However, in order to get to know this debate better, it is salutary to make the percentile study of Law 9.299/1996 and of Constitutional Amendment 45/2004, both with direct reflexes in this conflict. At the end, it is concluded that the prerogative to investigate is the Judicial Police based on Constitutional Amendment 45/2004, as such crime is of a common nature, suffering from unconstitutionality Normative Instruction No. 001/2018 of the Tocantins Military Police.*

KEYWORDS: *Nomative instruction. Improper military crime. Conflict of attributions.*

1 Mestrando em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos pela Universidade Federal do Tocantins (UFT). Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Tocantins. E-mail: luizoliveira@mpto.mp.br.

2 Doutor e Mestre em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professor Adjunto de Direito da UFT e da Universidade Estadual de Tocantins (Unitins). Professor do Mestrado em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos da UFT/ESMAT. E-mail: tarsisbarreto@uft.edu.br.

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como base a análise da Instrução Normativa nº 001/2018, editada pela Polícia Militar do Estado do Tocantins, em que a referida instituição castrense manifesta sua opinião em relação à competência para apuração de crimes militares praticados por militar estadual no exercício da função, mesmo nos casos dos crimes contra a vida praticados em desfavor de civis.

No decorrer deste trabalho, serão analisados os reflexos que a investigação levada a efeito pela Polícia Militar do Estado do Tocantins na apuração dos crimes dolosos contra a vida, praticada por policial militar contra civil, pode causar na luta pelos direitos humanos.

No percurso metodológico utilizou-se o método indutivo, que foi o resultado de observações e experiências sobre o assunto. Já a abordagem foi qualitativa, pois oferece três diferentes possibilidades de se realizar pesquisa: a pesquisa documental, o estudo de caso e a etnografia. No presente caso, foi aplicada a pesquisa documental, eis que foi realizada com base em dados primários, tais como: projetos, leis, dentre outros.

A pesquisa foi exploratória e a técnica utilizada foi a indireta, que consiste no levantamento de todos os dados possíveis sobre o assunto a ser pesquisado, sendo realizada de dois modos: pesquisa documental e pesquisa bibliográfica.

O objetivo deste artigo é demonstrar que a Instrução Normativa nº 001/2018, editada pela Polícia Militar, não atende aos controles de constitucionalidade e convencionalidade, pois a investigação policial nos crimes dolosos contra a vida, praticados contra civil, ao contrário do entendimento da Polícia Militar tocantinense, tem no inquérito policial – e não no inquérito policial militar – o instrumento de sua formalização, alçado pela sua importância ao patamar constitucional, sendo um procedimento administrativo de caráter essencialmente investigatório para esses crimes. O inquérito policial constitui-se peça informativa constitucionalmente adequada, cujos elementos instrutórios permitem, mediante a deflagração da competente ação penal pública, o julgamento pelo Júri (artigo 5º, inciso XXXVIII, da Constituição Federal – CF).

1. A INVESTIGAÇÃO EFETUADA PELA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO TOCANTINS COM BASE NA INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 001/2018

A Polícia Militar do Estado do Tocantins editou uma Instrução Normativa (Instrução Normativa nº 001/2018), regulamentando a aplicação da Lei nº 13.491, 13 de outubro de 2017, firmando o entendimento de que os crimes praticados por militares estaduais em serviço, em face de civis, passam a ser de competência para julgamento da Justiça Militar, e não da Comum.

Para a Polícia Militar tocantinense, a exemplo das suas *coirmãs* nas outras entidades federativas, a Polícia Judiciária Militar é o único órgão legalmente detentor de atribuição legal para investigar crimes dolosos contra a vida praticados por policiais militares contra civis. Portanto, o Inquérito Policial Militar seria o único instrumento juridicamente hábil a fazê-lo, conforme posição firmada pela Instrução Normativa nº 001/2018.

A supramencionada Instrução Normativa preconiza que todos os elementos informativos e probatórios devem ser produzidos pela Polícia Militar tocantinense no que se refere ao crime doloso contra a vida praticado por policial militar contra civil.

Baseado nesse entendimento, seria vedada a apuração de todos os crimes militares pelas polícias civis, por meio dos inquéritos policiais, sendo que os artigos 124, *caput*, e 125, § 4º, da Constituição Federal, evidenciariam ser tal atribuição da Justiça Militar.

Segundo consta na supramencionada Instrução Normativa, a Polícia Judiciária Militar, ao concluir os Inquéritos Policiais Militares, verificaria se há ou não a presença de elementos indicadores de crime doloso contra a vida praticado por policial militar em face de civil, sendo que caberia à Justiça Militar encaminhar a investigação à Justiça Comum, nos termos do que dispõe o artigo 82, § 2º, do Código de Processo Penal Militar, sem passar pelo crivo da autoridade policial.

Interessante salientar que, no entendimento da Polícia Militar tocantinense, o crime doloso contra a vida praticado por policial militar contra civil é crime militar. Também deixa claro em tal instrução normativa que há uma suposta separação entre a competência do Tribunal do Júri e a atribuição para investigar os referidos delitos.

Capez (2006, p. 26) conceitua crime, no aspecto material, como todo fato humano que, propositada ou descuidadamente, causa lesão ou expõe a perigo bens jurídicos importantes para a coletividade e para a paz social. Já no aspecto formal, crime é a subsunção da conduta ao tipo legal, ou seja, crime é aquilo que o legislado descreve como tal. No aspecto analítico, crime é todo fato típico, ilícito e culpável. A diferença marcante entre crime comum e crime militar está no bem jurídico a ser protegido. No crime militar protegem-se principalmente a administração militar e os princípios da hierarquia e disciplina. O crime militar impróprio é uma infração penal não específica do militar, tendo caráter misto. Isto é, o tipo coexiste na lei penal comum e militar, portanto não é uma infração funcional do militar, porém não deixa de violar valores militares. Quando for uma infração funcional relacionada à hierarquia e à disciplina em que o militar viola um dever próprio da caserna o qual foi penalmente tutelado, estaremos diante de um crime militar próprio.

Em artigo publicado no *site* Canal Ciências Criminais³, Rafael Politano informa que o Brasil adotou, para definir como crime militar, o aspecto formal, ou seja, crime militar é uma espécie delitiva criada por lei. Em regra, o crime militar compreende condutas descritas no Código Penal Militar, sendo estabelecidos outros critérios no artigo 9º do referido diploma. Senão vejamos:

Art. 9º Consideram-se crimes militares, em tempo de paz:

I - os crimes de que trata este Código, quando definidos de modo diverso na lei penal comum, ou nela não previstos, qualquer que seja o agente, salvo disposição especial; (*números*)

II - os crimes previstos neste Código, embora também o sejam com igual definição na lei penal comum, quando praticados:

a) por militar em situação de atividade ou assemelhado, contra militar na mesma situação ou assemelhado; (*em razão da pessoa*)

b) por militar em situação de atividade ou assemelhado, em lugar sujeito à administração militar, contra militar da reserva, ou reformado, ou assemelhado, ou civil; (*em razão do local e em razão da pessoa*)

c) por militar em serviço ou atuando em razão da função, em comissão de natureza militar, ou em formatura, ainda que fora do lugar sujeito à administração militar contra militar da reserva, ou reformado, ou civil; (em razão do local e em razão da pessoa)

d) por militar durante o período de manobras ou exercício, contra militar da reserva, ou reformado, ou assemelhado, ou civil; (*em razão do local e em razão da pessoa*)

e) por militar em situação de atividade, ou assemelhado, contra o patrimônio sob a administração militar, ou a ordem administrativa militar; (*em razão da pessoa e em razão do objeto*)

f) revogada.

3 Disponível em: <<http://canalcienciascriminais.com.br/artigo/crimes-militares-proprios-e-improprius/>>.

III - os crimes praticados por militar da reserva, ou reformado, ou por civil, contra as instituições militares, considerando-se como tais não só os compreendidos no inciso I, como os do inciso II, nos seguintes casos:

a) contra o patrimônio sob a administração militar, ou contra a ordem administrativa militar; (em razão do objeto)

b) em lugar sujeito à administração militar contra militar em situação de atividade ou assemelhado, ou contra funcionário de Ministério militar ou da Justiça Militar, no exercício de função inerente ao seu cargo; (em razão do local e em razão da pessoa)

c) contra militar em formação, ou durante o período de prontidão, vigilância, observação, exploração, exercício, acampamento, acantonamento ou manobras; (em razão do local e em razão da pessoa)

d) ainda que fora do lugar sujeito à administração militar, contra militar em função de natureza militar, ou no desempenho de serviço de vigilância, garantia e preservação da ordem pública, administrativa ou judiciária, quando legalmente requisitado para aquele fim, ou em obediência a determinação legal superior. (em razão do objeto)

Parágrafo único. Os crimes de que trata este artigo quando dolosos contra a vida e cometidos contra civil serão da competência da justiça comum (...).
(grifo nosso)

Os trechos em negrito foram objetos de alteração legislativa promovida pela Lei nº 9.299, de 7 de agosto de 1996, que também alterou o artigo 82, § 2º, do Código de Processo Penal Militar, *in verbis*:

Art. 82. O foro militar é especial, e, exceto nos crimes dolosos contra a vida praticados contra civil, a ele estão sujeitos, em tempo de paz: (...)

§ 2º Nos crimes dolosos contra a vida, praticados contra civil, a Justiça Militar encaminhará os autos do inquérito policial militar à justiça comum.
(grifo nosso)

As alterações feitas pela Lei nº 9.299/96 modificaram a regra de competência, bem como alteraram a própria definição legal de crime militar impróprio. Essas mudanças foram alvos de duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade junto ao Supremo Tribunal Federal, sendo que a primeira (ADIn nº 1.494-3) atacou a constitucionalidade do artigo 82, § 2º, do Código de Processo Penal Militar, no que se tratava da regra de competência, sendo que tal alteração foi reconhecida cautelarmente como válida pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Já a segunda Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn nº 4.164) questiona as alterações feitas na nova definição de crime militar impróprio. Nessa última ADIn ainda não foi proferida decisão sobre o mérito da questão.

Apesar das alterações levadas a efeito pela Lei nº 9.299/96, o STF reconheceu que crime doloso contra a vida praticado por policial militar contra civil não mais possui natureza jurídica de crime militar. Entendeu o STF que

ao declarar, em caráter de exceção, que todos os crimes de que trata o artigo 9º do Código Penal Militar, quando dolosos contra a vida praticados contra civil, são da competência da justiça comum, os teve, implicitamente, como excluídos do rol dos crimes considerados como militares por esse dispositivo penal, compatibilizando-se assim com o disposto no “caput” do artigo 124 da Constituição Federal.

Eis a ementa da supramencionada decisão:

Recurso extraordinário. Alegação de inconstitucionalidade do parágrafo único do artigo 9º do Código Penal Militar introduzido pela Lei 9.299, de 7 de agosto de

1996. Improcedência. - No artigo 9º do Código Penal Militar que define quais são os crimes que, em tempo de paz, se consideram como militares, foi inserido pela Lei 9.299, de 7 de agosto de 1996, um parágrafo único que determina que “os crimes de que trata este artigo, quando dolosos contra a vida e cometidos contra civil, serão da competência da justiça comum”. - Ora, tendo sido inserido esse parágrafo único em artigo do Código Penal Militar que define os crimes militares em tempo de paz, e sendo preceito de exegese (assim, CARLOS MAXIMILIANO, “Hermenêutica e Aplicação do Direito”, 9a ed., no 367, ps. 308/309, Forense, Rio de Janeiro, 1979, invocando o apoio de WILLOUGHBY) o de que “sempre que for possível sem fazer demasiada violência às palavras, interprete-se a linguagem da lei com reservas tais que se torne constitucional a medida que ela institui, ou disciplina”, não há demasia alguma em se interpretar, não obstante sua forma imperfeita, que ele, ao declarar, em caráter de exceção, que todos os crimes de que trata o artigo 9o do Código Penal Militar, quando dolosos contra a vida praticados contra civil, são da competência da justiça comum, os teve, implicitamente, como excluídos do rol dos crimes considerados como militares por esse dispositivo penal, compatibilizando-se assim com o disposto no “caput” do artigo 124 da Constituição Federal. - Corroborando essa interpretação a circunstância de que, nessa mesma Lei 9.299/96, em seu artigo 2º, se modifica o “caput” do artigo 82 do Código de Processo Penal Militar e se acrescenta a ele um § 2º, excetuando-se do foro militar, que é especial, as pessoas a ele sujeitas quando se tratar de crime doloso contra a vida em que a vítima seja civil, e estabelecendo-se que nesses crimes “a Justiça Militar encaminhará os autos do inquérito policial militar à justiça comum”. Não é admissível que se tenha pretendido, na mesma lei, estabelecer a mesma competência em dispositivo de um Código - o Penal Militar - que não é o próprio para isso e noutro de outro Código - o de Processo Penal Militar - que para isso é o adequado. Recurso extraordinário não conhecido. (STF, RE 260404, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 22/03/2001, DJ 21-11-2003 PP-00009 EMENT VOL-02133-04 PP-00750).

Em 2004 foi aprovada a Emenda Constitucional nº 45/2004, alterando o texto da Carta Magna, dando nova redação ao § 4º, do artigo 125, da Constituição Federal, consignando expressamente que, nos casos de crimes dolosos contra a vida praticados por policial militar em que a vítima for civil, o julgamento será realizado perante o Tribunal do Júri. Após tal Emenda, o entendimento de que o crime doloso contra a vida praticado por militar contra civil não se trata mais de crime militar impróprio e sim de crime comum tornou-se majoritário na jurisprudência brasileira, sendo tal entendimento encampado pelo Superior Tribunal de Justiça e pelo Supremo Tribunal Federal.

Portanto, se o parágrafo único do art. 9º do Código Penal Militar (CPM) dispõe que os crimes de que trata este artigo, quando dolosos contra a vida e cometidos contra civil, serão da competência da Justiça Comum, e tendo em conta que esse parágrafo único foi inserido no artigo do Código Penal Militar que define os crimes militares em tempo de paz (art. 9º), entende-se que os crimes dolosos contra a vida praticados por militar contra civil foram implicitamente excluídos do rol dos crimes considerados como militares pelo CPM.

A regra legal que estabelece a competência investigatória da polícia militar, do artigo 8º, “a”, do Código de Processo Penal Militar, preconiza que: “Art. 8º Compete à Polícia judiciária militar: a) apurar os crimes militares, bem como os que, por lei especial, estão sujeitos à jurisdição militar, e sua autoria”.

Assim sendo, a atribuição de investigação da Polícia Militar está restrita aos crimes militares próprios e aos impróprios. Baseado nisso, no crime de homicídio doloso perpetrado por militar contra civil, por não ser crime militar próprio ou impróprio, não tem a polícia judiciária militar qualquer atribuição legal para sua apuração.

2. DA (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 001/2018 – PMTO EM FACE DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Conforme delineado no tópico anterior, está equivocada o entendimento de que o crime doloso contra a vida praticado por militar contra civil prossegue sendo um crime militar depois das alterações do artigo 9º do CPM.

A Polícia Militar tocantinense, em seu trabalho de hermenêutica, fez uma leitura invertida da relação entre o Código de Processo Penal Militar e a Constituição Federal. Tenta submeter ao império da norma adjetiva o sistema constitucional. Baseado na redação do artigo 82, § 2º, do Código de Processo Penal Militar, passa a interpretar o artigo 125, § 4º, da Constituição Federal.

Entretanto, a regra legal que determina que nos crimes dolosos contra a vida praticados contra civil a Justiça Militar encaminhará os autos do Inquérito Policial Militar à Justiça Comum deve ser lida à luz da Constituição. Sua leitura deve se dar de acordo com a alteração promovida pela Emenda Constitucional nº 45/2004, que definiu nova regra de competência jurisdicional.

Vejamos o § 4º do artigo 125 da Constituição Federal:

§ 4º Compete à Justiça Militar estadual processar e julgar os militares dos Estados, nos crimes militares definidos em lei e as ações judiciais contra atos disciplinares militares, ressalvada a competência do júri quando a vítima for civil, cabendo ao tribunal competente decidir sobre a perda do posto e da patente dos oficiais e da graduação das praças. (grifo nosso)

Este também é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, *in verbis*:

Os crimes de homicídio imputados ao paciente foram todos praticados, em tese, contra vítimas civis, sem exceção, sendo pacífico o entendimento desta Corte no sentido de que os crimes previstos no art. 9º, do Código Penal Militar, quando dolosos contra a vida e cometidos contra civil, são da competência da Justiça comum e, em consequência, da Polícia Civil a atribuição de investigar (STJ – 5ª Turma – HC 47.168/PR – rel. min. Gilson Dipp – j. em 16/2/2006 – DJ de 13/3/2006).

Portanto, a competência para processar e julgar os crimes dolosos contra a vida praticados por militar contra civil é do Tribunal do Júri.

O sistema brasileiro, pela construção constitucional, dá a atribuição para investigar de maneira que corresponda à competência do órgão jurisdicional. Assim sendo, na Constituição Federal consta a competência da Justiça Federal, bem como as atribuições da Polícia Federal. Em relação à Justiça Estadual comum consta a competência dos Tribunais e Juízes estaduais, bem como as atribuições da Polícia Civil.

Em relação aos crimes dolosos contra a vida praticados por policial militar contra civil, a Emenda Constitucional nº 45/2004 confere a atribuição para investigá-los à Polícia Judiciária e ao Ministério Público. Em relação ao Ministério Público, deve-se mencionar que a investigação direta

de infrações penais pelo órgão, por procedimento próprio, foi consagrada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário nº 593.727/MG.

O sistema jurídico é um todo perfeito, sendo que há uma relação material entre a atribuição da instituição responsável pelas investigações e o órgão julgador.

Crimes de competência da Justiça Comum têm o inquérito policial – não o militar – como instrumento investigatório. Negada a natureza militar da infração e, conseqüentemente, afastada a competência da jurisdição castrense, incumbe à autoridade policial civil a instauração e a condução da investigação respectiva.

Há repartição constitucional de competências que bem delimita as funções e as atribuições de cada um dos órgãos integrantes do sistema judiciário brasileiro, havendo estrita correlação entre os órgãos julgador e apuratório de crimes. Causas que estejam sujeitas à competência da Justiça Comum, como aquelas alcançadas pelo preceito impugnado (Júri), têm o trabalho apuratório respectivo atribuído, no âmbito estadual, à autoridade policial civil, e, no âmbito federal, à polícia federal.

É o preceito constitucional, estabelecido no artigo 144, §§ 1º e 4º, da Constituição Federal de 1988:

Art. 144. [...]

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

I - 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;

[...]

§ 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

A interpretação mais correta do artigo 82, § 2º, do Código de Processo Penal Militar, é que, caso a autoridade judiciária militar, ao proceder suas investigações, identifique a presença de um crime doloso contra a vida praticado por um de seus membros, decline de sua atribuição junto ao Tribunal do Júri, que é o órgão competente para julgamento.

Não há nenhuma anormalidade se ao final das investigações levadas a cabo pela Polícia Militar vierem a ser descobertos crimes dolosos contra a vida, ao invés de crime militar. Nesses casos, a investigação inicialmente procedida pela Polícia Militar foi legal, sendo que, nos crimes dolosos contra a vida praticados por policial militar contra civil, esses delitos devem ser objeto de investigação também por parte da polícia judiciária civil, incumbida constitucionalmente de apurar infrações penais, exceto as militares, conforme preceitua o artigo 144, § 4º, da CF, e, em sendo o caso, pelo Ministério Público.

Quando a Polícia Militar investiga crimes dolosos contra a vida decorrentes de intervenção policial, falta o elemento essencial de uma investigação penal, que é a garantia de que o órgão investigador seja independente dos funcionários envolvidos no incidente. Tal entendimento consta no julgamento realizado em 16 de fevereiro de 2017, quando a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) condenou o governo brasileiro por não punir os responsáveis por dois massacres realizados por policiais na Favela Nova Brasília, na cidade do Rio de Janeiro, em 1994 e 1995, que

terminaram com 26 mortos e três mulheres estupradas. Se é o policial militar quem comete o crime contra o civil, como haverá isenção se ele for investigado por seus pares? Será que a sociedade vai considerar que tais investigações são independentes e isentas?

Com propriedade, Hoffmann (2017, p. 134) afirma que

A escuridão da caserna não é lugar adequado para se apurar a retirada da vida de um civil por militar. Afinal, na persecução penal, forma significa garantia, verdadeira condição necessária da confiança dos cidadãos na Justiça.

Ademais, do exame do Código de Processo Penal não consta nenhum rito sobre a primeira fase do Júri. O que se observa é que todo o procedimento do Júri está contido no Código de Processo Penal.

Na ADIn nº 5.804/2017, que questiona a investigação realizada pela Polícia Militar, a Procuradoria-Geral da República manifestou-se no sentido de que

A ampliação sem limites da competência da Justiça Militar, para abarcar todo e qualquer crime, mesmo que não mencionado no Código Penal Militar, rompe a lógica da especialidade que gerou a previsão da Justiça Militar na Constituição, e desrespeita a jurisprudência internacional de direitos humanos, em especial a da Corte Interamericana de Direitos Humanos (cuja jurisdição contenciosa obrigatória o Brasil reconhece desde 1998), que restringe a atuação da Justiça Militar a casos excepcionais envolvendo a proteção de bens jurídicos especiais, de natureza castrense. (grifo nosso)

Portanto, não caracterizada a natureza militar do crime doloso contra a vida praticada por policial militar em face de civil, resta afastada a atribuição da Polícia Militar do Estado do Tocantins de proceder aos atos investigatórios, a qual pertence à Polícia Civil, conforme estabelece o art. 144, § 4º, da Constituição Federal.

3. A INTERVENÇÃO DO FORO MILITAR NA INVESTIGAÇÃO DOS CRIMES DOLOSOS CONTRA A VIDA E A VIOLAÇÃO DAS NORMAS DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS

Tendo sido já mencionado que o STF considerou inconstitucionais leis estaduais ou Constituições Estaduais que estendem a função de investigação de crimes comuns à polícia militar, tal vedação também é imposta pela CIDH, em razão do princípio da *excepcionalidade* de investigação de crimes comuns por militares.

No ano de 2000, a Corte Interamericana julgou diversas mortes praticadas por militares contra civis. É o famoso caso *Nadege Dorzema e outros Vs. República Dominicana*. Devido ao resultado desastrado do julgamento realizado pela Justiça Militar da República Dominicana, a Corte Interamericana estabeleceu que a investigação realizada pelos militares violou os parâmetros de excepcionalidade e restrição, que deve caracterizar a competência da Justiça Militar, tendo sido uma das causas determinantes na impunidade dos envolvidos.

A Corte Interamericana concluiu que o Estado violou os direitos previstos no Pacto de San José da Costa Rica, tais como: garantias de liberdade (previstas no artigo 7.5), garantias judiciais (no artigo 8.1) e proteção judicial (artigo 25.1).

A República Dominicana foi condenada, tendo constado na decisão da Corte Interamericana que

En los párrafos 211 y 216 de la presente Sentencia la Corte declaró la violación del artículo 2 de la Convención por que la legislación vigente que regulaba la jurisdicción militar al momento de los hechos violó la Convención Americana. No obstante, tal como fue referido en el párrafo 217, el Estado ha realizado diversos cambios legislativos entre los años 2002 y 2010, con los cuales se determinó la competencia de la jurisdicción ordinaria para juzgar delitos cometidos por personal militar, estableciendo la excepcionalidad de la jurisdicción militar para las faltas disciplinarias e infracciones de orden estrictamente militar. En virtud de ello, la Corte concluyó que con la actual legislación dominicana se subsanó la contravención a los artículos 2, 8 y 25 de la Convención Americana. Como consecuencia, no es procedente ordenar una medida de reparación en este aspecto.

A Corte Interamericana entendeu que a intervenção militar em investigações de civis é medida excepcional. Tudo isso ocorreu porque o país integrante da CIDH violou as leis internas quando permitiu que a investigação fosse militar, ao revés de uma investigação civil, conforme se depreende de outro trecho da sentença, *in verbis*:

Además, es importante señalar que esta Corte ya había establecido que, en razón del bien jurídico lesionado, la jurisdicción militar no es el fuero competente para investigar y, en su caso, juzgar y sancionar a los autores de violaciones de derechos humanos, y que en el fuero militar sólo se puede juzgar a militares activos por la comisión de delitos o faltas que por su propia naturaleza atenten contra bienes jurídicos propios del orden militar. En atención a lo anterior, la Corte concluye que tanto las actuaciones los militares durante la investigación y el procesamiento del caso ante el fuero militar, así como de los tribunales internos ordinarios, representaron un claro incumplimiento de la obligación contenida en el artículo 2 de la Convención Americana, en conexión con los artículos 8 y 25 del mismo instrumento.

Lado outro, a Corte Interamericana tem seu posicionamento bastante sedimentado, pois já julgou vários casos em que restou firmada a proibição de investigação criminal por parte de militares em crimes que não sejam militares, tais como caso “Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú, supra, párr. 128”, e caso “Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia, supra, párr. 240”.

José Afonso da Silva (2006, p. 85) também concorda que há limites na definição de crimes militares, devido aos parâmetros de excepcionalidade e restrição.

CRIMES MILITARES. São definidos em lei. Mas, como dissemos acima, há limites para essa definição. Tem que haver um núcleo de interesse militar, sob pena de a lei desbordar das balizas constitucionais. A lei será ilegítima se militarizar delitos não tipicamente militares. Assim, por exemplo, é exagero considerar militar um crime passional só porque o agente militar usou arma militar. Na consideração do que seja ‘crime militar’ a interpretação tem que ser restritiva, porque, se não, é um privilégio, é especial, e exceção ao que deve ser para todos.

A Instrução Normativa editada pela Polícia Militar tocantinense vai de encontro, ainda, à jurisdição internacional de direitos humanos que restringe a atuação da Justiça Militar a casos excepcionais envolvendo a proteção de bens jurídicos especiais, de natureza castrense.

Para se ter uma ideia do caráter excepcional dos julgamentos pela Justiça Militar, a Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas, concluída em Belém, em 10 de junho

de 1994, e promulgada pelo Decreto nº 8.766, 11 de maio de 2016, exclui expressamente, em seu artigo IX, a jurisdição militar em casos dessa natureza, que normalmente têm civis como vítimas:

Os suspeitos dos atos constitutivos do delito do desaparecimento forçado de pessoas só poderão ser julgados pelas jurisdições de direito comum competentes, em cada Estado, com exclusão de qualquer outra jurisdição especial, particularmente a militar. (...) (grifo nosso)

A CIDH, em diversos casos, decidiu que a jurisdição militar não é aplicável a civis que não podem incorrer em condutas contrárias a deveres militares, violando frontalmente o artigo 8.1 da Convenção Americana de Direitos Humanos (Caso Castillo Petruzzi e Outros vs. Perú, Sentença de 30 de maio de 1999; Caso Nadege Dorzema e Outros vs. República Dominicana, sentença de 24 de outubro de 2012; Caso Radilla Pacheco vs. México, sentença de 23 de novembro de 2009; Caso Vélez Restrepo e Familiares vs. Colômbia, sentença de 3 de setembro de 2012; Caso Arguelles e Outros vs. Argentina, sentença de 20 de novembro de 2014). Em idêntico sentido já manifestou a Corte Europeia de Direitos Humanos (Corte EDH, Caso Pabla Ky vs. Finlândia, Julgado em 22 de junho de 2004). Aliás, o Brasil já foi especificamente condenado por ter utilizado o foro militar para examinar caso de crime praticado por militar contra civil. É o caso Gomes Lund e Outros vs. Brasil, julgado pela CIDH, com sentença de 24 de setembro de 2010.

Assim, a partir do momento em que o Brasil, como Entidade soberana, submeteu-se voluntariamente a atos normativos internacionais de proteção de direitos humanos, bem como à jurisdição contenciosa da CIDH, instalou-se a possibilidade – e a necessidade – de exercício permanente de controle de convencionalidade da normatização interna. Tal dever encontra-se preceituado na própria Constituição brasileira, conforme reza o artigo 7º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 1988.

Interessante observar que os direitos humanos possuem uma dupla garantia de controle: o controle de constitucionalidade e o controle de convencionalidade. No primeiro é analisada a compatibilidade do texto legal com a Constituição. Já no controle de convencionalidade, o que se busca é a compatibilidade do texto legal com os tratados.

Isso se deve ao fato de o STF, no julgamento do HC 87.585-TO e RE 466.343-SP, reconhecer que os tratados de direitos humanos têm valor supralegal, ou seja, valem mais do que a lei e menos que a Constituição. Com isso, toda lei que for contrária aos tratados de direitos humanos não possui validade. Podem até ser vigentes, porém não possuem nenhuma validade.

Toda lei deve contar com dupla compatibilidade vertical material, ou seja, deve ser compatível com a Constituição Federal e com os tratados de direitos humanos. Se a lei entrar em conflito com qualquer norma de valor superior, terá comprometida a sua validade.

Entende Mazzuoli (2010, p. 217) que, para realizar o controle de convencionalidade das leis, os tribunais locais não requerem qualquer autorização internacional. Segundo ele, tal controle passa, doravante, a ter também caráter difuso, a exemplo do controle difuso de constitucionalidade, em que qualquer juiz ou tribunal pode se manifestar a respeito. Frisa-se: para aplicar o controle de convencionalidade, os juízes e os tribunais locais não precisam de qualquer autorização internacional. Em outras palavras, os tratados internacionais incorporados ao direito brasileiro passam a ter eficácia paralisante (para além de derogatória) das demais espécies normativas domésticas, cabendo ao juiz coordenar essas fontes (internacionais e internas) e analisar o que elas dizem.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na primeira fase do Tribunal do Júri vigora o princípio do *in dubio pro societate*, não comportando análises por juízes especializados. Ora, é de conhecimento geral que a Justiça Militar é uma justiça especializada. Se agir na primeira fase do Tribunal do Júri, ocorrerá a usurpação de possível competência do juízo da causa.

Dessa forma, sendo da competência do juiz de direito o processamento e julgamento dos crimes dolosos contra a vida praticados por policiais militares contra civis, não há dúvida de que o juízo administrativo competente para conduzir o inquérito policial é o Delegado de Polícia Civil.

A lógica que vigora no processo determina o encaminhamento de todos os inquéritos policiais para a vara Comum de imediato. Dessa maneira, é o juízo natural a Justiça Comum para decidir todas as questões relativas à fase pré-processual e policial, e por consectário é atribuída à Polícia Judiciária a prerrogativa para investigar o delito. Não há como separar a fase pré-processual da fase policial.

Quando a Polícia Militar exerce funções que não são de sua alçada, acaba realizando investigações arbitrárias. Tais investigações afrontam as normas preconizadas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, constantes no Pacto de São José da Costa Rica, restando ao nosso país a condenação pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, tal como ocorreu no Caso Escher⁴, justamente porque um policial fardado usurpou as atribuições da polícia judiciária, gerando uma indenização de US\$ 30 mil.

Baseado nas premissas lançadas neste trabalho, é patente a inconstitucionalidade da Instrução Normativa nº 001/2018 editada pela Polícia Militar do Estado do Tocantins, e como tal deve ser extirpada do ordenamento jurídico, ante a afronta expressa ao comando constitucional que emerge dos artigos 5º, inciso XXXVIII, alínea “d”, e 125, § 4º, da Carta Magna, que reconhece a instituição do júri como competente para o julgamento dos crimes dolosos contra a vida de civil, ainda que cometidos por militares. Referida Instrução não passa pelos controles de constitucionalidade nem de convencionalidade, pois, além de inconstitucional, não obedece aos parâmetros de excepcionalidade e restrição exigidos pela CIDH.

REFERÊNCIAS

ASSIS, Jorge César de. **Código de processo penal militar anotado**. Vol. 1, 3ª ed. Curitiba: Juruá, 2012.

_____. **Direito militar**: aspectos penais, processuais penais e administrativos. 2ª ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2012.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. 12ª ed. rev., atual. ampl. **Vade Mecum RT**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

_____. (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**: promulgada em 16 de julho de 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 13 set. 2018.

_____. Código de processo penal brasileiro (Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941). 12ª ed. rev., atual. ampl. **Vade Mecum RT**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

_____. Código penal militar (Decreto-lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969). 12ª ed. rev., atual. ampl. **Vade Mecum RT**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

4 CIDH, Caso Escher e Outros vs Brasil, Sentença de 6 de julho de 2009.

BRASIL. Código de processo penal militar (Decreto-lei nº 1.002, de 21 de outubro de 1969). 12ª ed. rev., atual. ampl. **Vade Mecum RT**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

CAPEZ, Fernando. **Curso de direito penal, volume 1**: parte geral (arts. 1º a 120). 12ª ed. Rev. e atualizada até a Lei nº 11.466/2007. São Paulo: Saraiva, 2007.

GOMES, Luiz Flávio. **Controle de legalidade, de convencionalidade e de constitucionalidade**. Disponível em: <<http://www.lfg.com.br> 28 maio. 2009>. Acesso em: 8 out. 2018.

HOFFMANN, Henrique. Investigação de homicídio praticado por policial militar contra civil. In: HOFFMANN, Henrique. et. al. **Investigação criminal pela polícia judiciária**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **O controle de convencionalidade das leis**. Disponível em: <<http://www.lfg.com.br>>. Acesso em: 2 out. 2018.

NEVES, Cícero Robson Coimbra; STREIFINGER, Marcelo. **Manual de direito penal militar**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Código de processo penal comentado**. 12ª ed. rev. atual. ampl. São Paulo: RT, 2013.

_____. **Código de processo penal militar comentado**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de; FISCHER, Douglas. **Comentários ao código de processo penal e a sua jurisprudência**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.

POLITANO, Rafael. **Crimes militares próprios e impróprios**. Disponível em: <<http://canalcienciascriminais.com.br/artigo/crimes-militares-proprios-e-improprius/>>. Acesso em: 6 out. 2018.

ROTH, Ronaldo João. A competência constitucional da Justiça Militar Estadual e o arquivamento do IPM no homicídio doloso praticado por militar contra civil. **Revista Justitia**, MPESP, edição n. 201, nov./dez. 2010, pp. 13/39. Disponível em: <<http://www.amajme-sc.com.br/artigos.php>>. Acesso em: 10 out. 2018.

SARAIVA, Alexandre José de Barros Leal. **Código penal comentado**: parte geral. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

SILVA, José Afonso. **Comentário contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros. 2ª ed. 2006.

SOUZA, Marcelo Weitzel Rabello de. Esse tal crime propriamente militar: busca de um conceito. v.38, n. 23. **Revista do Ministério Público Militar**, Brasília, 2014.

A PRECARIEDADE DOS DADOS INFORMADOS EM BOLETIM DE OCORRÊNCIA: DESAPARECIMENTO DE PESSOAS FORÇADO POR OMISSÃO DO ESTADO

THE PRECARIOUSNESS OF POLICE REPORT'S DATA: MISSING PERSONS DUE TO OMISSION OF THE STATE

Eliana Faleiros Vendramini Carneiro¹

Márcio Alexandre de Méo²

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Discussão conceitual, método de coleta e análise. 3. Dados de boletins de ocorrência de desaparecidos. 3.1. Dados relativos à ocorrência. 3.2. Dados relativos ao desaparecimento. 3.3. Dados qualificativos da vítima. 3.4. Características físicas da vítima. 4. Dados de boletins de ocorrência de homicídio decorrente de oposição à intervenção policial. 4.1. Sexo. 4.2. Idade aproximada. 4.3. Cor de pele. 4.4. Olhos. 4.5. Cabelos. 4.6. Altura. 4.7. Peso/Compleição física. 4.8. Óculos. 4.9. Barba/bigode/cavanhaque. 4.10. Dentição. 4.11. Tatuagem. 4.12. Cicatriz. 4.13. Deficiência física. 4.14. Trajes. 4.15. Pertences. 4.16. Exemplos Práticos. Considerações Finais. Referências.

RESUMO: O Ministério Público do Estado de São Paulo, há mais de quatro anos, trabalha no enfrentamento do desaparecimento de pessoas, por meio do Programa de Localização e Identificação de Desaparecidos (PLID), o qual tem permitido demonstrar a necessidade de adoção de políticas públicas urgentes. Nesse contexto, analisou os 24.525 boletins de ocorrência de desaparecimento registrados, no ano de 2017, no Estado de São Paulo, pelos campos características das vítimas, pertences pessoais e circunstâncias do desaparecimento, no sentido de observar o tratamento dispensado a esses dados, que são essenciais para as devidas buscas e identificações. Os números demonstram a precariedade com que dados relevantes para eventual cruzamento e, conseqüente, identificação de pessoas desaparecidas são, em grande parte, negligenciados quando da elaboração dos documentos públicos oficiais, tornando o trabalho de identificação posterior extremamente difícil, senão inviável. Mais grave ainda é a situação das vítimas desconhecidas mortas por oposição à intervenção policial, cujos dados constantes em seus boletins de ocorrência de homicídio eram tão lacunosos que perpetuam potenciais situações de desaparecimento então forçado por omissão do Estado. Urge organizar uma forma concatenada, via Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), de se fiscalizar esse trabalho público, potencializando os encontros e as identificações das pessoas desaparecidas.

PALAVRAS-CHAVE: Programa de Localização e Identificação de Desaparecidos do Ministério Público do Estado de São Paulo. Pessoas desaparecidas. Boletins de ocorrência. Identificação.

ABSTRACT: *The Public Ministry of the State of São Paulo has been working on the missing persons issue for more than four years through the PLID – The Program for the Location and Identification of Missing Persons, which has demonstrated the need to adopt urgent public policies. In this context, 24,525 missing persons*

1 Promotoria de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo.

2 Analista de Promotoria do Ministério Público do Estado de São Paulo.

police reports registered in the State of São Paulo in 2017 were analyzed, through the characteristics of the victims, personal belongings and circumstances of the disappearance, in order to observe the treatment of these data, which are essential for proper searches and identifications. The achieved numbers demonstrate the precariousness with which relevant data to eventual cross-referencing and, consequently, identification of missing persons are largely neglected in the preparation of official public documents, making subsequent identification work extremely difficult, if not impracticable. Even more serious is the situation of the unknown victims killed in conflict to the police intervention, whose data in their homicide police reports were so incomplete that they perpetuate potential situations of disappearance then forced by the State's omission. It is urgent to organize a concatenated way, through CNMP - National Council of the Public Ministry, to supervise this public work, enabling encounters and identifications of missing persons.

KEYWORDS: Program for the Location and Identification of Missing Persons of Public Ministry of the State of São Paulo. Missing persons. Police Reports. Person identification.

1. INTRODUÇÃO

Desde 2014, o Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP) se ocupa do conhecimento acerca do fenômeno do desaparecimento de pessoas e suas mais variadas causas, por meio do Programa de Localização e Identificação de Desaparecidos (PLID)³, o qual, acima de tudo, tem permitido demonstrar a necessidade de adoção de políticas públicas urgentes voltadas à temática, que é ampla.

Uma das primeiras constatações que se teve acerca da matéria foi a inexistência de sistemas integrados estaduais, a formar dados nacionais, sobre pessoas desaparecidas e, por conseguinte, a ausência de estatísticas oficiais precisas que pudessem dimensionar o problema. Dificuldades essas que se espera sejam superadas com o efetivo implemento da recentemente promulgada Lei Federal nº 13.812, de 16 de março de 2019, que institui a Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas, exige o Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente).

Diante disso, desde sua implementação, o PLID/MPSP tem buscado colher, junto aos órgãos públicos afetos à questão, dados que possibilitem o desenvolvimento de trabalhos estatísticos voltados tanto à quantificação dos casos de desaparecimento civil quanto à sua análise estruturada, com base em diversos aspectos que permeiam o fenômeno, tais como as características das vítimas imediatas, as principais causas e a influência de fatores sociais.

Nesse sentido, rotineiramente, o PLID/MPSP solicita à Polícia Civil do Estado de São Paulo dados de boletins de ocorrência (BO) de desaparecimento constantes em sua base, a fim de analisar tais informações.

Além disso, num recorte mais específico, foi desenvolvido estudo acerca de boletins de ocorrência de homicídio decorrente de oposição à intervenção policial no Estado de São Paulo, em especial, no tocante às vítimas desconhecidas.

As constatações trazidas permitem não apenas acessar dados estatísticos, mas verificar de que maneira demonstram o tratamento que o Poder Público tem dispensado às vítimas imediatas de desaparecimento e a outras potenciais vítimas – no estudo presente: as pessoas desconhecidas mortas por oposição à intervenção policial.

3 O PLID nasceu como um banco de dados, no âmbito do Ministério Público do Rio de Janeiro, onde já lançado o desafio de congregar informações sobre pessoas desaparecidas, controlar seu fluxo, fazer buscas guiadas e permitir o olhar global do fenômeno. Atualmente, os Ministérios Públicos de todas as unidades da Federação já contam com seu próprio PLID, todos integrados pelo Sistema Nacional de Localização e Identificação de Desaparecidos (SINALID), via termo de adesão firmado perante o CNMP, em 17 de outubro de 2017.

2. DISCUSSÃO CONCEITUAL, MÉTODO DE COLETA E ANÁLISE

O rigor metodológico nos estudos empíricos das áreas de ciências sociais estabelece que os conceitos utilizados sejam explicitados *a priori*. Nesse sentido, é conveniente precisar aqueles que serão utilizados doravante, em especial, porque nem todos foram conceituados pelo legislador pátrio.

Até recentemente menosprezado pela legislação federal, o tema do desaparecimento civil de pessoas ganhou importante impulso com a promulgação da Lei Federal nº 13.812, de 16 de março de 2019, segundo a qual se considera “*pessoa desaparecida: todo ser humano cujo paradeiro é desconhecido, não importando a causa de seu desaparecimento, até que sua recuperação e identificação tenham sido confirmadas por vias físicas ou científicas*” (art. 3º, inciso I).

Esse conceito não recebe maior detalhamento em nenhum dos tratados internacionais, os quais, por ora, cingem-se ao desaparecimento forçado em meio a conflito armado.

Entretanto, tamanho o impacto social do desaparecimento civil – especialmente de pessoas vulneráveis –, desde 2005, que a Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos tem adotado Resoluções sobre pessoas desaparecidas e dado assistência a seus familiares por conta da promoção e proteção dos direitos humanos. Nesse sentido, as Resoluções 2231 (XXXVI-O/06), 2295 (XXXVII – O/07), 2416 (XXXVIII – O/08), 2513 (XXXIX – O/09), 2594 (XL – O/10), 2651 (XLI – O/11), 2717 (XLII – O/12), 2794 (XLIII – O/13), 2864 (XLIV – O/14) e 2887 (XLVI – O/16), cuja parcela dessa última vale transcrever:

AG/RES. 2887 (XLVI-O/16)

PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS 1/2/3/4/5/6/ (Aprobada en la segunda sesión plenaria, celebrada el 14 de junio de 2016)

REAFIRMANDO la responsabilidad de los Estados de continuar desplegando los esfuerzos que sean necesarios para aliviar el sufrimiento, la ansiedad e incertidumbre por los que atraviesan los familiares de las personas dadas por desaparecidas a raíz de situaciones de conflicto armado, de situaciones de violencia armada, migraciones o desastres naturales, *entre otras*, para dar respuesta a sus diversas necesidades así como *satisfacer su derecho a la verdad y a la justicia*, y cuando sea procedente a la reparación por el daño causado,

RECORDANDO que la desaparición forzada constituye una violación múltiple y continuada de varios derechos humanos, cuya práctica generalizada o sistemática constituye un crimen de lesa humanidad de conformidad con el derecho internacional aplicable,

[...]

RESUELVE:

1. Instar a los Estados Miembros a que, de conformidad con sus obligaciones en materia de derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos, y tomando en consideración la jurisprudencia existente en la materia, *continúen con la adopción progresiva de medidas, incluyendo disposiciones nacionales de carácter normativo e institucional destinadas a:*

a) *prevenir la desaparición de personas, con particular atención a las relacionadas con grupos en condición de vulnerabilidad;*

b) *Atender los casos de migrantes desaparecidos, así como de niños, niñas y adolescentes dados por desaparecidos con la finalidad de buscarlos, identificarlos y, de ser posible, reunirlos con sus familias y promover la cooperación regional de atención técnica y judicial;*

- c) esclarecer el paradero y la suerte que corrieron las personas desaparecidas para dar una pronta respuesta a los familiares, *valorando la posibilidad de establecer mecanismos para la búsqueda de personas desaparecidas que permitan un marco de investigación amplio e integral* y, en caso de muerte, priorizar el objetivo humanitario de recuperación, identificación, restitución y entierro digno de los restos humanos, sin que ello signifique renunciar al cumplimiento de las obligaciones de investigar, juzgar y sancionar a los responsables de las desapariciones;
- [...]
- g) *Garantizar el adecuado manejo de la información, incluyendo aquella referida a los datos personales de las personas desaparecidas y de sus familiares*, a través de la creación de bases de datos centralizadas que reúnan, protejan y gestionen los datos con arreglo a las normas y disposiciones jurídicas nacionales e internacionales.⁴ (g.n.)

O PLID/MPSP, após anos de experiência, sem destoar do novel conceito legal, mas separando, didaticamente, a pluralidade de vítimas dos desaparecimentos, aponta três espécies do gênero desaparecimento: *a) voluntário*: aquele em que a pessoa, maior e capaz, afasta-se do paradeiro conhecido por vontade própria; *b) involuntário*: situação em que a pessoa é afastada do seu paradeiro conhecido por um evento sobre o qual não tem controle, uma vez doente ou deficiente mental, criança, adolescente ou vítima de um desastre natural; ou *c) forçado*: nos casos em que a pessoa, capaz ou incapaz, é afastada do seu paradeiro conhecido por fraude, ameaça ou violência.

Todos devem se mobilizar como Estado e sociedade porque se trata de pessoa, não fosse pela certeza de que atuação deve ser sempre urgente. Mesmo quando o desaparecimento é voluntário, porque espécie do gênero do desaparecimento, existem familiares ainda vivendo a incerteza; vítimas imediatas, pois, daquele ato: Se o “desaparecer” está contido no Direito de Liberdade, certo é que o “desaparecimento voluntário”, com a perda deliberada dos vínculos socioafetivos sem informação prévia, é abuso deste direito. Viola a esfera de direitos daqueles que de alguma forma mantêm vínculo afetivo com o desaparecido, a ponto de sofrer com o fato desaparecimento deste. (CRUZ, 2014. p. 51)

O direito de liberdade do desaparecido voluntário só ressurge como preponderante a partir do momento em que sabido que seu local é certo, seguro e desejado, o que impede o Poder Público de revelá-lo aos familiares.

Os demais casos de desaparecimento não deixam dúvidas da urgência Estatal.

Além desses conceitos relativos ao desaparecimento de pessoas, na outra ponta da cadeia do mesmo fenômeno encontram-se desaparecidos em potencial, quais sejam, as pessoas não identificadas, cujas famílias podem estar à procura. Sobre elas, ao contrário do primeiro conceito, a Lei nº 13.812/19 não traz referência explícita, apenas faz menção à exigência de que: “*Os hospitais, as clínicas e os albergues, públicos ou privados, deverão informar às autoridades públicas sobre o ingresso ou o cadastro de pessoas sem a devida identificação em suas dependências.*” (art. 11).

Por inferência, e a fim de expandir as hipóteses contempladas, passa-se a conceituar como “pessoa desconhecida” aquela cujo paradeiro é sabido, mas que é localizada sem documentos de identificação e que, por conta de suas condições físicas, mentais, ou, até mesmo, em razão do falecimento, não consegue fornecer dados que a permita ser identificada civilmente de maneira imediata.

4 Disponível em: <<https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/6s4phn.htm>>. Acesso em: 25 mar. 2019.

No presente estudo, foram utilizados dados oficiais relativos a boletins de ocorrência de desaparecimento de pessoa e de homicídio decorrente de oposição à intervenção policial com vítimas desconhecidas, solicitados junto à Polícia Civil do Estado de São Paulo, ou consultados pelas vias de pesquisa inerentes ao PLID/MPSP.

A análise centrou-se em dados estatísticos quanto aos dois tipos de notícias mencionados acima, em especial, no tocante às vítimas de ambos os tipos de ocorrência policial.

3. DADOS DE BOLETINS DE OCORRÊNCIA DE DESAPARECIMENTO

No Estado de São Paulo, desde o ano de 2003, o banco de dados da Polícia Civil, denominado Registro Digital de Ocorrência (RDO), é aquele que gerencia todas as notícias lavradas, inclusive, as relativas ao desaparecimento de pessoas⁵.

O preenchimento dos registros de ocorrências é feito por agentes públicos das unidades da Polícia Civil, ou pelo próprio autor da notícia, nos casos em que essa é registrada pela internet por meio da Delegacia Eletrônica⁶.

Em ambas as situações, há campos para preenchimento relativos às características da vítima (tais como sexo, idade, altura, complexão física, cor de pele, olhos e cabelo etc.), aos pertences pessoais dela e às circunstâncias do desaparecimento (data, hora e locais prováveis).

Foram tomadas por universo da pesquisa todas as 24.525 notícias de desaparecimento registradas no Estado de São Paulo, no ano de 2017, perante a Polícia Civil estadual⁷. Com base nisso, foram separados alguns dos campos de preenchimento obrigatório dos BOs, e os dados respectivos foram divididos em quatro categorias: dados formais relativos à ocorrência; dados relativos ao fato em si (desaparecimento); dados qualificativos da vítima e características físicas dessa. Em seguida, foram analisados os percentuais de preenchimento dos campos selecionados. Os resultados são os que seguem:

3.1. Dados relativos à ocorrência

Campos do BO	% de BOs não preenchidos
Data Registro	0,00%
Delegacia	0,00%
Nome informante	0,00%

Nota-se, nesse aspecto, que os dados relativos às ocorrências de desaparecimento, tais como delegacia, data de registro e o nome do informante, foram preenchidos em 100% dos casos.

5 Disponível em: <<http://catalogo.governoaberto.sp.gov.br/dataset/259-registro-digital-de-ocorrencia-rdo>>. Acesso em: 18 mar. 2019.

6 Disponível em: <<https://www.delegaciaeletronica.policiaivil.sp.gov.br/ssp-de-cidadao/pages/comunicar-ocorrencia>>. Acesso em: 18 mar. 2019.

7 Conforme Ofício DCIP nº 226/2018-HDP/peakp; Prot. DCIP nº 248/2018 do Departamento de Inteligência da Polícia Civil do Estado de São Paulo.

3.2. Dados relativos ao desaparecimento

Campos do BO	% de BOs não preenchidos
Descrição do Fato	0,00%
Local do fato	0,02%
Data do fato (nulo)	2,43%
Município do fato	6,07%
Bairro do fato	12,62%

No tocante aos dados relativos ao fato em si, isto é, ao desaparecimento, os campos ainda foram preenchidos na grande maioria das ocorrências.

3.3. Dados qualificativos da vítima

Campos do BO	% de BOs não preenchidos
Nome da Vítima	0,00%
Data Nascimento da Vítima	2,43%
Mãe da vítima	3,86%
Pai da vítima	12,91%
Estado civil	18,05%
Naturalidade	99,94%
Grau de instrução	99,98%

Quanto aos dados qualificativos da pessoa desaparecida, houve grande disparidade em relação ao percentual de preenchimento dos campos informativos. Enquanto alguns critérios foram preenchidos na totalidade, ou na grande maioria dos casos (por exemplo, nome e data de nascimento da vítima), outros foram praticamente ignorados na quase totalidade dos registros (por exemplo, naturalidade e grau de instrução).

3.4. Características físicas da vítima

Campos do BO	% de BOs não preenchidos
Sexo da vítima	0,24%
Cor de pele	2,38%
Idade da Vítima	2,50%
Cor de Cabelo	28,52%
Cor de olhos	28,74%
Altura	33,66%
Compleição física	98,77%

Com relação às características físicas das vítimas de desaparecimento, também houve grande discrepância quanto à porcentagem de informações integralizadas. Enquanto o gênero, a cor da pele e a idade da vítima foram noticiadas na grande maioria das ocorrências, outros critérios deixaram de ser informados em boa parcela dos casos (por exemplo, cor de cabelo, cor de olhos e altura), e a informação quanto à compleição física do indivíduo foi negligenciada na quase totalidade das ocorrências.

Por esses parâmetros, verifica-se que, em geral, os critérios formais relativos à notícia de desaparecimento são mais bem informados e mapeados do que os dados qualificativos e as características físicas da vítima de desaparecimento. No entanto, são esses últimos que, na realidade, interessam a um eventual processo de localização e identificação da vítima do desaparecimento, especialmente em cruzamento com informações de pessoas encontradas, mas de identidade desconhecida.

4. DADOS DE BOLETINS DE OCORRÊNCIA DE HOMICÍDIO DECORRENTE DE OPOSIÇÃO À INTERVENÇÃO POLICIAL

Com base em estudo estatístico preliminar, passou-se à exploração de dados semelhantes, mas, dessa vez, acerca de notícias de homicídio decorrente de oposição à intervenção policial, em particular, no tocante às vítimas desconhecidas. Para tanto, o universo desse segundo recorte limitou-se aos boletins de ocorrência daquela natureza, lavrados nos meses de janeiro a março de 2017, no Estado de São Paulo. No total, foram analisados casos envolvendo 43 (quarenta e três) vítimas desconhecidas⁸.

Nesse sentido, foram avaliadas as notícias quanto à descrição de diversas características físicas (sexo, idade aproximada, cor da pele, olhos, cabelos, altura, peso/compleição física, barba/bigode/cavanhaque, deficiência física), sinais peculiares (óculos, tatuagem, cicatrizes), trajes e pertences pessoais.

A catalogação adequada de tais parâmetros é essencial para viabilizar o trabalho de identificação *post mortem* desses indivíduos, mediante cruzamento de dados com eventuais notícias de pessoas tidas como desaparecidas.

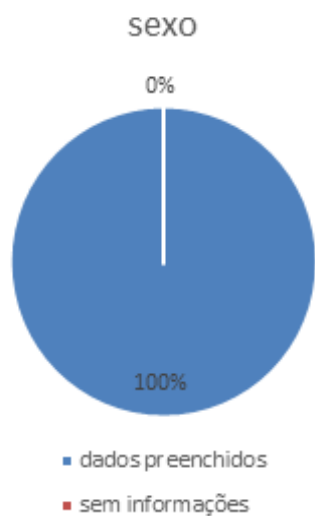
Embora o cruzamento de dados não seja a única forma de identificar pessoas após o falecimento⁹, os parâmetros escolhidos são aqueles que, comumente, constam em cadastros de identificação *post mortem* de vítimas desconhecidas e que, de um modo geral, aparecem nos próprios BOs, seja no cabeçalho em que são descritas características pessoais dos envolvidos na ocorrência, seja no campo “histórico”. A análise de cada um deles será feita a seguir:

8 BO nº 1049/17 do 01º D.P. MAUA, BO nº 880/17 do 01º D.P. SANTO ANDRÉ, BO nº 1030/17 do 01º D.P. SANTO ANDRÉ, BO nº 1030/17 do 01º D.P. SANTO ANDRÉ, BO nº 70/17 do 01º D.P. SÃO BERNARDO DO CAMPO, BO nº 292 /17 do 01º D.P. TABOÃO DA SERRA, BO nº 1151/17 do 02º D.P. BOM RETIRO, BO nº 374/17 do 02º D.P. CARAPICUIBA, BO nº 699/17 do 04º D.P. GUARULHOS, BO nº 986/17 do 04º D.P. SANTO ANDRÉ, BO nº 1097/17 do 08º D.P. BRAS, BO nº 1/17 do 72º D.P. VILA PENTEADO, BO nº 1884/17 do 73º D.P. JAÇANÃ, BO nº 2124/17 da CENTRAL POL. JUD. BAURU, BO nº 185/17 da DEL.POLLARANJAL PAULISTA, BO nº 1198/17 da DEL.POL.PLANTÃO ATIBAIA, BO nº 425/17 da DEL.SEC.JACAREI PLANTÃO e BOs nº 8/17, 11/17, 13/17, 14/17, 20/17, 21/17, 22/17, 25/17, 27/17, 30/17, 42/17, 54/17, 60/17, 62/17, 68/17, 79/17, 83/17, 118/17, 158/17, 166/17, 191/17, 210/17 e 211/17 da DIVISÃO DE HOMICÍDIOS DO Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa (DHPP).

9 O Instituto de Identificação Ricardo Gumbleton Daunt (IIRGD) do Estado de São Paulo conta, desde 2014, com a tecnologia Afis de reconhecimento de impressões datiloscópicas para emissão de cédulas de RG no Estado de São Paulo. A mesma ferramenta tem sido utilizada para confronto de dados com impressões digitais de cadáveres sem identificação.

4.1. Sexo

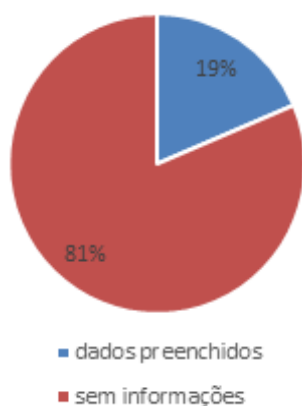
Como se verifica pelo gráfico acima, todas as ocorrências analisadas descreviam a vítima quanto ao sexo. Em todos os casos, tratavam-se de indivíduos do sexo masculino.



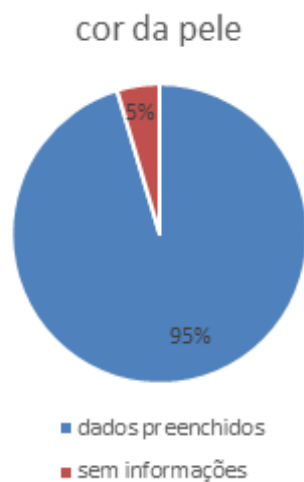
4.2. Idade aproximada

A aparência física da vítima quanto à idade aproximada constava em apenas 19% das ocorrências. Apesar de não ser uma característica exata, pois depende da avaliação de quem preenche o BO, é fundamental para uma eventual identificação *post mortem*, pois permite excluir, de antemão, indivíduos com idades totalmente díspares.

idade aproximada

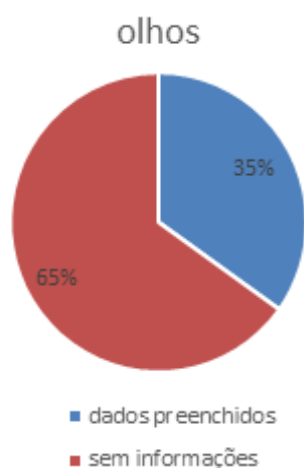


4.3. Cor da pele



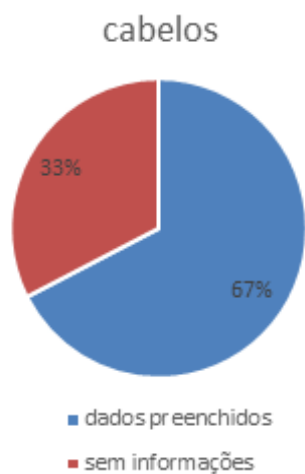
Presente em 95% dos BOs analisados, a cor da pele foi o segundo critério mais mencionado, atrás apenas do sexo da vítima.

4.4. Olhos



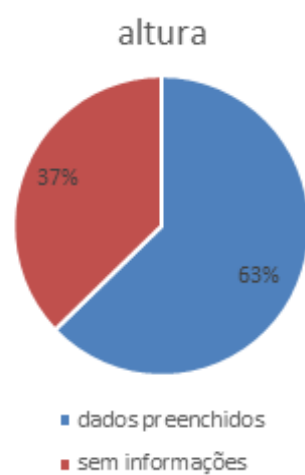
A descrição da cor dos olhos das vítimas constava em apenas 35% dos BOs analisados.

4.5. Cabelos



Informação sobre os cabelos das vítimas estava presente em 67% dos BOs.

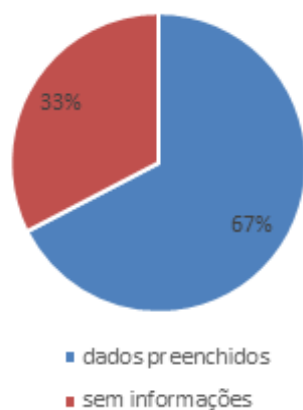
4.6. Altura



A altura da vítima foi descrita em 63% dos casos. Por se tratar de um dado objetivo, não há motivo para a não inclusão em todos os casos.

4.7. Peso/compleição física

peso/compleição física

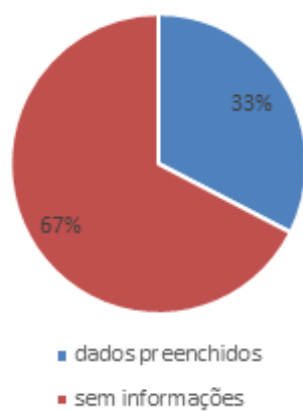


O peso e/ou a compleição física da vítima foram informados em 67% dos BOs.

Peso, assim como a altura, é um dado objetivo e que, portanto, independe de valoração. Sua inclusão em todos os casos facilitaria o trabalho de identificação *post mortem*.

4.8. Óculos

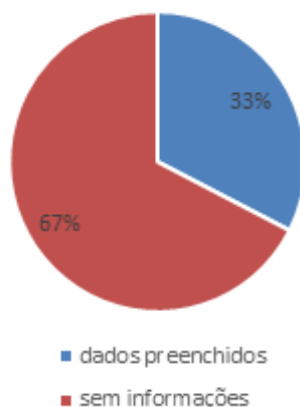
usa óculos



O uso (ou não) de óculos por parte da vítima foi descrito em apenas 33% das ocorrências.

4.9. Barba/bigode/cavanhaque

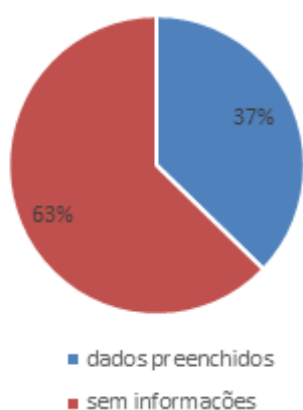
barba/bigode/cavanhaque



A presença ou ausência de barba/bigode/cavanhaque foi noticiada em somente 33% dos casos. Como a totalidade dos casos englobava cadáveres do gênero masculino, não se justifica a falta de descrição quanto a essas características.

4.10. Dentição

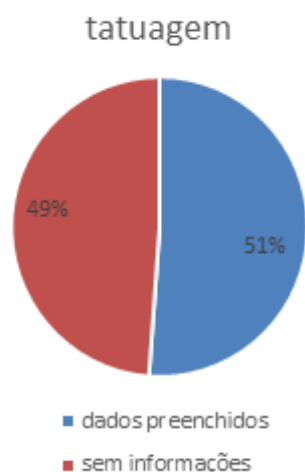
dentição



As características odontológicas – tais como uso de dentadura, aparelho ortodôntico, dentes de ouro, restaurações, ponte etc. – do indivíduo desconhecido foram mencionadas em apenas 37% das ocorrências.

Sabe-se que os dados odontológicos, em muitos casos, permitem a identificação *post mortem* do indivíduo por conta de suas características praticamente únicas, assim como ocorre com as impressões datiloscópicas e as informações de perfil genético (DNA).

4.11. Tatuagem

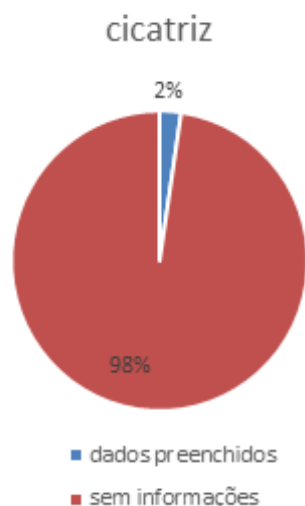


A existência ou ausência de tatuagens constava em 51% dos BOs analisados. No entanto, nos casos em que havia tatuagem, a descrição desta quanto ao local e ao desenho nem sempre era feita, o que, na prática, equivale à falta da informação.

Por se tratar de um sinal muitas vezes único e inconfundível, a verificação de uma tatuagem também é um passo importante no processo de identificação *post mortem*. Dentre os BOs estudados, pode-se citar como exemplo de boa prática o BO nº 08/17 da Divisão de Homicídios do Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa (DHPP):

polo de cor rosa e azul, sapato vermelho e usava luvas de látex. Observamos que, ele tinha mascaradas tatuadas no abdômen, carpa na perna direita, palhaço, dados e máscara no braço direito. Após a realização de exame perinecropsópicó foi

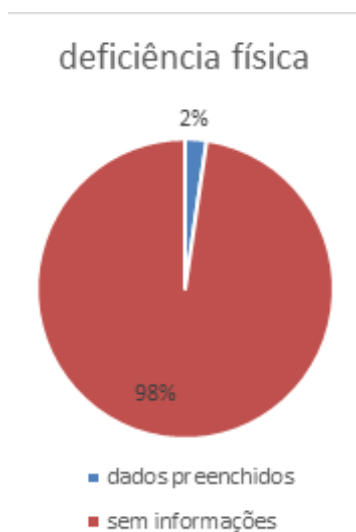
4.12. Cicatriz



No tocante à presença ou ausência de cicatriz, apenas um dos 43 casos analisados continha tal informação. É importante ressaltar que, nos outros 42, a ausência dessa não equivale a dizer que o indivíduo não possuía qualquer cicatriz, mas sim que tal dado sequer foi mencionado, ainda que ausente.

Trata-se de uma omissão preocupante, pois, da mesma maneira que uma tatuagem, a boa descrição de marcas de cicatriz possibilita, em certos casos, verificar a singularidade de um indivíduo.

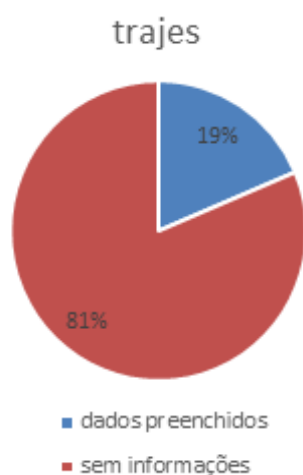
4.13. Deficiência física



A menção quanto à eventual deficiência física também foi feita em apenas um dos casos analisados.

Assim como a presença/ausência de cicatriz, trata-se igualmente de uma lacuna sensível, tendo em vista que a constatação de uma eventual deficiência física também pode auxiliar sobremaneira na identificação de uma pessoa dada como desaparecida que apresente tal característica.

4.14. Trajes



Os trajes do indivíduo desconhecido foram mencionados em apenas 19% das ocasiões. Por se tratar de uma informação que, normalmente, é preenchida em BOs de desaparecimento de pessoa, sua descrição possibilitaria o cruzamento de tais dados no processo de identificação *post mortem*.

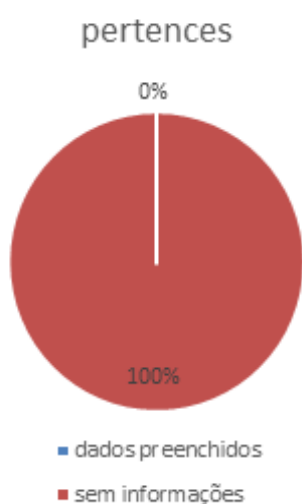
Como exemplo de boa prática quanto à descrição dos trajes, cita-se o BO nº 54/17 da Divisão de Homicídios do DHPP:

O suspeito, não identificado, foi encontrado por esta equipe especializada deitado em decúbito dorsal no banco traseiro do veículo Ford/Ecosport, branco, placas FRS5537; vestia calça de agasalho preta, camiseta azul, blusa azul e branca, tenis marrom, meias brancas e cueca azul; ostentava três ferimentos

Em alguns dos BOs, a ausência de descrição deveu-se ao fato de que a ocorrência foi lavrada após o indivíduo já se encontrar despido, por conta do atendimento prestado no estabelecimento de saúde ao qual foi dirigido para que recebesse socorro médico. Por exemplo, o BO nº 08/17 da Divisão de Homicídios do DHPP:

O autor/vítima desconhecido, sexo masculino, aparenta ter de 15 a 18 anos de idade, tinha como características física a cor parda, peso aproximado de 65 kg, altura aproximada de 1,70 metros e cabelo crespo (preto e curto). Estava nu na maca do necrotério do Hospital acima mencionado. Observamos que, havia uma tatuagem no antebraço direito um cifrão, tio patinhas e irmãos metralha, no antebraço esquerdo o nome Alessandra e um palhaço nas costas. Após a realização de exame perineoscópico foi constatado dois ferimentos perfuro contuso, ou seja, um na região abdominal e um na região do tórax.

4.15. Pertences



Os pertences pessoais da vítima falecida não foram descritos em nenhum dos BOs estudados. Embora seja possível que a omissão se deva ao fato de que tais indivíduos não portavam objetos senão armas de fogo, esse parâmetro deveria ser informado, ainda que ausente.

4.16. Exemplos Práticos

As notícias analisadas são extremamente díspares quanto ao tratamento dispensado aos dados: enquanto alguns BOs são muito bem detalhados, outros apresentam diversas lacunas.

Como exemplo do que precisaria ser aprimorado, cita-se BO nº 14/2017 da Divisão de Homicídios do DHPP. Nele, até a descrição da arma apreendida é mais detalhada que a vítima desconhecida:

- DESCONHECIDO - Não presente ao plantão - Vítima fatal
Exibiu o RG original: Não - Sexo: Masculino
Advogado Presente no Plantão: Não - Cutis: Parda
Tem Deficiência? Não Apurado
- Pessoa relacionada: DESCONHECIDO - Modo: APREENDIDO - Arma: Pistola
Nº: SUPRIMIDA - Marca: TAURUS - Calibre: .40 - Cartuchos íntegros: 9
Estado:
OXIDADO, AC CARREGADOR COM NÚMERO DE SÉRIE SWD57396, LACRE Nº 027086/12

Por outro lado, cita-se como exemplo de boa prática, que deveria ser replicada, o BO nº 191/2017 da Divisão de Homicídios do DHPP, que detalha, tanto no cabeçalho quanto no histórico, dados que poderão ser valiosos para uma futura identificação da vítima desconhecida, conforme se verifica abaixo:

- AUTOR/VÍTIMA 1 - DESCONHECIDO - Não presente ao plantão - Vítima fatal
Exibiu o RG original: Não - Sexo: Masculino
Advogado Presente no Plantão: Não - Cutis: Branca - Olhos: Verdes
Tipo de cabelo: Ondulado - Cor do cabelo: Castanhos claros
Comprim. do cabelo: CURTO - Altura: 1,75 - Peso: 70,00 - Compleição: MAGRO
Observações: APARENTA ENTRE 20 E 25 ANOS DE IDADE - Vestuário: Camisa
ROXA, Terno - CINZA - Tem Deficiência? Não - Tem Transtorno Mental? Não

autor/vítima identificado como sendo BRYAN AIRES DE LIMA e o autor/vítima (03) ainda não identificado (sexo masculino, aparenta ter de 23 a 25 anos de idade, cor branca, altura aproximada 1,75, peso aproximado 75 kg, cabelos ondulados curto e preto. Observamos que, ele tinha um mago tatuado na perna direita. Estava trajando calça jeans azul, blusa de moletom preta e amarelo) havia sido socorridos por viaturas do SAMU e UR, levados para o Pronto Socorro da Santa Casa, local aonde permaneceram internados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise preliminar dos dados relativos aos BOs de desaparecimento demonstrou a precariedade com que dados relevantes para eventual cruzamento e, conseqüente, identificação de pessoas desaparecidas são, em grande parte, negligenciados quando da elaboração dos documentos públicos oficiais que notificam tais fatos.

Na mesma esteira, o estudo dos BOs de homicídio decorrente de oposição à intervenção policial, lavrados pela Polícia Civil do Estado de São Paulo, nos meses de janeiro a março de 2017, cujas vítimas eram desconhecidas, centrou-se na observação da qualidade do trabalho dispensado ao processo de identificação desses indivíduos, que começa, exatamente, no momento de lavratura do BO.

O trabalho de identificação *post mortem* de uma pessoa desconhecida é um processo complexo, que, para ser bem-sucedido, demanda também a boa colheita de informações *ante mortem*. Em ambos os momentos, é necessária uma acurada descrição das características físicas, sinais particulares, trajes e pertences do indivíduo – tanto da pessoa desaparecida quanto daquela encontrada sem identificação – a fim de que, pela comparação desses parâmetros, seja possível chegar a uma confirmação de identidade.

Em suma, é sabido que quanto mais detalhados forem os dados identificadores nos BOs de desaparecimento e de morte (ou homicídio, como nos casos analisados), maiores as possibilidades de se chegar a um resultado positivo. Contudo, a prática destoa dessa obviedade, mostrando, em verdade, que não há uma verdadeira preocupação com a busca, senão com seu mero registro.

Isso porque, em diversos casos, um indivíduo encontrado sem identificação, tal como uma vítima de homicídio por resistência à intervenção policial, pode, concomitantemente, ser dado como desaparecido por seus familiares e que, em consonância com os princípios constitucionais da Cidadania e da Dignidade da Pessoa Humana, tanto a família como a memória do *de cujus* têm por direito a promoção de esforços do Estado para que seja findada uma eventual procura.

Nesse recorte, em especial, preocupa-nos um eventual preconceito de que a vítima, porque em meio a um embate com a polícia, não “mereceria” o esforço estatal de sua identificação; nem sua família. Isso é grave e merece continuadas capacitações sobre a temática junto aos órgãos policiais.

A análise dos mencionados BOs demonstrou que alguns parâmetros constam em todos, ou, pelo menos, na grande maioria deles. É o caso, por exemplo, da identificação de gênero e da cor da pele. Estranhamente, porém, esse último é uma característica que depende de valoração, mas que aparecia com mais frequência, nas notícias-crime, que outros dados objetivos, tais como altura e peso da vítima.

Por outro lado, informações importantes, tais como – dados odontológicos, cicatrizes, trajes e pertences dos indivíduos desconhecidos – constavam na minoria das ocorrências analisadas. A existência, contudo, de BOs extremamente bem detalhados quanto a tais aspectos demonstra que a boa prática não apenas é possível, mas precisa ser urgentemente incentivada no âmbito da Polícia Civil do Estado de São Paulo.

Com isso, conclui-se que o tratamento dado às informações pessoais das vítimas desconhecidas não é realizado de maneira uniforme e, ademais, apresenta uma série de lacunas que, por consequência, torna o trabalho de identificação posterior extremamente difícil, senão inviável, tendo em vista que, ademais, não se dispõe de um sistema integrado de dados específico para confronto de informações de pessoas desaparecidas e indivíduos encontrados sem identificação.

As constatações trazidas permitiram não apenas acessar dados estatísticos, mas verificar que o tratamento dispensado pelo Poder Público às vítimas imediatas de desaparecimento civil dificulta, sobremaneira, ou, até mesmo, inviabiliza a identificação e localização dessas pessoas. Mais grave ainda é a situação das vítimas desconhecidas mortas por oposição à intervenção policial, cujos dados constantes em seus boletins de ocorrência de homicídio eram tão lacunosos que perpetuam potenciais situações de desaparecimento, mais do que isso, transformando-as em verdadeiros desaparecimentos forçados por omissão do Estado.

Uma vez que os Ministérios Públicos de todas as unidades da Federação já contam com seu próprio PLID, todos integrados pelo SINALID, via termo de adesão firmado perante o CNMP, em 17 de outubro de 2017, urge coordenar uma fiscalização comum, ainda que por amostragem, para potencializar os encontros e as identificações das pessoas desaparecidas, sem que o próprio Estado cause o “redesaparecimento”¹⁰.

10 Neologismo explicado no artigo referenciado GENARI; VENDRAMINI. 2016.

REFERÊNCIAS

CRUZ, André Luiz de Souza. Desaparecimento: entre o direito de liberdade e a dignidade da pessoa humana. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro**. n. 54. Rio de Janeiro, out./dez. 2014.

GENNARI, Patrícia Visnardi; VENDRAMINI CARNEIRO, Eliana Faleiros. O Ministério Público em busca de pessoas desaparecidas: desaparecimentos forçados por omissão do Estado. **Revista Liberdades, Instituto Brasileiro de Ciências Criminais- IBCCRIM**, n. 22, São Paulo, mai./ago. 2016.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO; SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Cartilha de Enfrentamento ao Desaparecimento**: orientações e direitos na busca de uma pessoa desaparecida ISBN 978-85-68093-04-7. São Paulo, 2016. Disponível em: <<http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/plid/estatisticas>>. Acesso em: 25 mar. 2019.