

SISTEMA PRISIONAL, CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL E SEGURANÇA PÚBLICA

REVISTA 2024



CONSELHO
NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

SISTEMA PRISIONAL, CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL E SEGURANÇA PÚBLICA

REVISTA 2024



CONSELHO
NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

EXPEDIENTE

© 2024, Conselho Nacional do Ministério Público
Permitida a reprodução mediante citação da fonte

Composição do CNMP

Paulo Gustavo Gonet Branco
(*Presidente*)

Ângelo Fabiano Farias da Costa
(*Corregedor Nacional*)

Moacyr Rey Filho
Antônio Edílio Magalhães Teixeira
Jaime de Cassio Miranda
Fernando da Silva Comin
Edvaldo Nilo de Almeida
Engels Augusto Muniz
Paulo Cezar dos Passos
Ivana Lúcia Franco Cei
Cíntia Menezes Brunetta

Secretaria-Geral do CNMP

Carlos Vinícius Alves Ribeiro
(*Secretário-Geral*)

Juliana Nunes Felix
(*Secretária-Geral Adjunta*)

B823

Brasil. Conselho Nacional do Ministério Público.
Sistema prisional, controle externo da atividade policial e segurança pública :
revista 2024 / Conselho Nacional do Ministério Público. – Brasília: CNMP, 2024.
429 p. il.

ISBN 978-65-89260-26-4

1. Ministério Público, atuação. 2. Sistema prisional. 3. Atividade policial. 4.
Segurança pública. 6. Direitos humanos. I. Título. II. Conselho Nacional do
Ministério Público. III. Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da
Atividade Policial e Segurança Pública.

CDD – 341.413

**Comissão do Sistema Prisional,
Controle Externo da Atividade
Policial e Segurança Pública**

Jaime de Cassio Miranda
(Presidente)

Membros Auxiliares

André Epifanio Martins
(Promotor de Justiça do MPAM)

Fernanda Balbinot
(Promotora de Justiça do MPGO)

Marco Antonio Santos Amorim
(Promotor de Justiça do MPMA)

Membros Colaboradores

Alexandre José de Barros Leal
Saraiva
(Procurador de Justiça Militar do MPM)

Henrique Nogueira Macedo
(Promotor de Justiça do MPMG)

José Eduardo Sabo Paes
(Procurador de Justiça do MPDFT)

Paula Moraes de Matos
(Promotora de Justiça do MPGO)

Rafael Schwez Kurkowski
(Promotor de Justiça do MPSE)

Renata Ruth Fernandes Goya
Marinho
(Promotora de Justiça do MPMS)

Equipe Técnica

Gilberto Barros Santos
(Assessor-Chefe)

Ana América Cavalcante Fontenele
e Silva

André Fellipe Lima Stacciarini

Karla Cristina Paiva Rocha

Priscila Ribeiro Martins Cerqueira

Rogério Carneiro Paes

Solange Aguiar Coelho

Luciana Nobre de Paiva
(Apoio Administrativo)

Revista CSP 2024

Conselho Editorial

Jaime de Cassio Miranda
(Presidente)

André Epifanio Martins
(Promotor de Justiça do MPAM)

Fernanda Balbinot
(Promotora de Justiça do MPGO)

Conselho de Orientação Editorial (Pareceristas)

André Epifanio Martins
(Promotor de Justiça do MPAM)

Fernanda Balbinot
(Promotora de Justiça do MPGO)

Organização e Revisão

Fernanda Balbinot
(Promotora de Justiça do MPGO)

Colaboração

Gilberto Barros Santos
(Assessor-Chefe da CSP)

Ana América Cavalcante Fontenele
e Silva
(Técnica Administrativa CSP)

Projeto gráfico, revisão e supervisão editorial

Secretaria de Comunicação do
CNMP

Diagramação

Gráfica Movimento

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO..... 9
Jaime de Cassio Miranda

SISTEMA PRISIONAL 11

A atuação resolutiva do Ministério Público na garantia dos direitos da população LGBTQIA+ no sistema prisional..... 13
The resolute role of the public prosecutor’s office in guaranteeing the rights of the LGBTQIA+ population in the prison system
Daniella Maria dos Santos Dias, Aline Coutinho Cavalcanti, Emanuelle Helena Santos Cossolosso e Priscila da Silva Castro

Breve discussão sobre as limitações da teoria econômica do crime, e os aportes essenciais trazidos pela teoria da racionalidade limitada e da economia comportamental, para uma melhor compreensão dos fenômenos criminais 37
Brief discussion on the limitations of the economic theory of crime, and the essential contributions brought by the theory of bounded rationality and behavioral economics, for a better understanding of criminal phenomena
Francisco Angelo Silva Assis e Lydiane Maria Azevedo

Centros de ressocialização: novo modelo prisional ou unidade de privilégios? 55
Resocialization centers: new prison model or privilege unit?
Bruna Ribeiro Dourado Varejão

Inimputabilidade e medidas de segurança: do ideal normativo à realidade vivenciada na capital do Estado do Acre 73
Unlumpability and security measures: From the normative ideal to the reality experienced in the capital of the state of acre
Washington Nilton Medeiros Moreira e Aryane Maia Domingos

Monitoração eletrônica no regime semiaberto: a autodeterminação responsável 103

Electronic monitoring in the semi-open regime: responsible self-determination

Christianne Corrêa Bento da Silva

Recomendação CNMP nº 90/2022: uma análise do grau de maturidade da sua implementação pelo ministério público brasileiro 131

Recommendation cnmp nº 90/2022: An analysis of the maturity level of its implementation by the brazilian public prosecutor's office

Mateus de Freitas Rodrigues e Mauricio Ricardo Anjo Teixeira Pires

CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL 157

A constitucionalidade da resolução CNMP nº 279/2023 e o poder-dever do ministério público de fiscalizar o exercício da atividade policial 159

The constitutionality of cnmp resolution nº 279/2023 and the power-duty of the public prosecution office to supervise police activities

Fabília Barbosa de Oliveira e Matheus Nunes Tajra

A inclusão da guarda civil municipal no sistema de relatórios do conselho nacional do Ministério Público: a necessidade de submissão às inspeções periódicas 191

The inclusion of the municipal civil guard in the reporting system of the conselho nacional do ministério público: the need to submit to periodic inspections

Suelim Iasmine dos Santos Braga

Direito de manifestação: um estudo de caso 213

Protest rights: a case study

Alfredo Andreazza Dal Lago

Fiscalização do cumprimento das decisões da corte interamericana de direitos humanos no âmbito do controle externo da atividade policial 229

Monitoring compliance with inter-american court of human rights decisions within the scope of external control of police activity
Wendell Beethoven Ribeiro Agra

Investigação de alegações de tortura e a necessidade de motivos razoáveis (*reasonable grounds*) ou indícios mínimos 247

Investigation of allegations of torture and the need for reasonable grounds or minimal evidence
João Gaspar Rodrigues

Saúde mental dos servidores das forças de segurança pública - um debate necessário também para o Ministério Público . . .273

Mental health of public security forces professionals - a necessary debate also for the public prosecutor's office
Francisco Angelo Silva Assis, Lydiane Maria Azevedo e Bárbara dos Santos Choucair

Sistema de polícia judiciária militar: especialização e fortalecimento da hierarquia e disciplina militar 309

Military judiciary police system: specialization and strengthening of military hierarchy and discipline
Milord José Guimarães Silva

SEGURANÇA PÚBLICA. 339

A reimplantação do TCO pela PMAL: uma perspectiva jurídica e operacional na integração com o ministério público . . . 341

The reimplantation of the tco by pmal: a legal and operational perspective on integration with the public ministry
Karla Padilha Rebelo Marques, Paulo Eugênio da Silva Freitas, Enmelly Rayane Azevedo da Rocha e Fernanda Santos Mota

Desenhos institucionais da promotoria de tutela coletiva da segurança pública: entre a tendência comunitária e a tendência gerencial 359

Institutional designs of public security collective protection prosecutor’s office: Between the community-oriented trend and the managerial trend
Fernando Henrique de Freitas Simões

O papel institucional do ministério público na promoção do direito à segurança pública 387

The institutional role of the public prosecution office in promoting the right to public security
Ana Cristina Tahan de Campos Netto de Souza, Carlos Roberto Diogo Garcia, Marcos Salati e Wesley Franco Ramos Barguena

Violência nas escolas no Estado Maranhão: possibilidades e limites da polícia militar no gerenciamento de crises 405

Violence in schools in the state of maranhão: possibilities and limits of the military police in crisis management
Cláudio Alberto Gabriel Guimarães, Themis Maria Pacheco de Carvalho e Bruno Silva Ferreira

APRESENTAÇÃO

Apraz-me, sobremaneira, na honrosa incumbência de presidir a Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública (CSP) do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), apresentar, pelo terceiro ano consecutivo, a Revista do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública à comunidade jurídica em geral e, em específico, à comunidade ministerial.

A publicação joga importantes luzes sobre a produção acadêmica de membros e de servidores do Ministério Público, do Conselho Nacional do Ministério Público, de atores dos Sistemas de Justiça e de Segurança Pública e de especialistas na complexa seara temática que lhe empresta o nome, notadamente marcada pela interdependência e transdisciplinaridade.

Distingue-se, assim, por oferecer aos seus leitores as análises, investigações, reflexões, críticas e eventuais soluções construídas, por seus articulistas, para a mui concreta problemática enfocada, no alinhamento de suas excelências acadêmicas e vastas experiências empíricas.

Tendo como norte o fomento ao contínuo aperfeiçoamento da atuação ministerial no âmbito da fiscalização do cumprimento da pena, do controle externo da atividade policial e da segurança pública, a Revista 2024 estampa dezessete artigos inéditos, nos quais, sob novas abordagens epistemológicas e axiológicas, confere-se tratamento vanguardista ao estudo das políticas públicas em matéria criminal, de execução penal e de proteção dos direitos humanos.

Assim é que, com grande satisfação, compartilho com todos os leitores a Revista do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública - 2024, convidando-os à reflexão sobre as lições oferecidas, as boas práticas compartilhadas e as proposições normativas e procedimentais apresentadas. Se elas, de algum modo, despertarem-lhes a curiosidade acadêmica ou inspirarem a construção criativa de soluções na atuação prática, cumprirão seus mais almejados propósitos.

Por fim, rendo sinceros agradecimentos a todos os colaboradores – idealizadores, autores e autoras, comissão de

avaliadores, equipes editorial, de elaboração e de revisão – que tornaram possível a concretização da publicação.

Ótima leitura.

Jaime de Cassio Miranda

Conselheiro Nacional do Ministério Público

Presidente da CSP

SISTEMA PRISIONAL

A ATUAÇÃO RESOLUTIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA GARANTIA DOS DIREITOS DA POPULAÇÃO LGBTQIA+ NO SISTEMA PRISIONAL

THE RESOLUTIVE ROLE OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE IN GUARANTEEING THE RIGHTS OF THE LGBTQIA+ POPULATION IN THE PRISON SYSTEM

Daniella Maria dos Santos Dias¹

Aline Coutinho Cavalcanti²

Emanuelle Helena Santos Cossolosso³

Priscila da Silva Castro⁴

Sumário: 1. Introdução. 2. Dados sobre a população LGBTQIA+ encarcerada. 3. Garantia dos direitos humanos da população LGBTQIA+ no sistema prisional: avanços e desafios na legislação e políticas públicas. 4. Assistência à saúde da população LGBTQIA+ no sistema prisional. 5. Atuação do ministério público na garantia dos direitos da população LGBTQIA+ no sistema prisional. 6. Considerações finais. Referências bibliográficas.

Resumo: O presente artigo analisa os desafios e potencialidades da atuação resolutiva do Ministério Público (MP) na garantia dos direitos da população LGBTQIA+ no sistema prisional brasileiro. A pesquisa, de caráter exploratório e qualitativo, utiliza a revisão bibliográfica e documental como metodologia. Aborda-se a evolução da atuação do MP, desde um modelo tradicional, focado na judicialização, para uma abordagem mais resolutiva, que prioriza a solução extrajudicial de conflitos e a prevenção de danos. São

- 1 Daniella Maria dos Santos Dias: Doutora em Direito pela Universidade Federal do Estado de Pernambuco. Professora Titular da Universidade Federal do Pará. Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Pará - 4ª Promotoria de Justiça da Execução Penal e Controle Externo da atividade policial.
- 2 Aline Coutinho Cavalcanti: Doutora em Desenvolvimento e Inovação Tecnológica de Medicamentos pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Professora Adjunta da Faculdade de Saúde Coletiva da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (Unifesspa), desenvolvendo pesquisas nas áreas de saúde pública, educação em saúde, gênero e políticas públicas.
- 3 Emanuelle Helena Santos Cossolosso: Doutora em Saúde Coletiva pela Escola Nacional de Saúde Pública-Fiocruz-Rio de Janeiro. Professora Adjunta da Faculdade de Saúde Coletiva da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (Unifesspa), desenvolvendo pesquisas nas áreas de saúde da população privada de liberdade, direitos humanos e saúde coletiva, saúde na Amazônia.
- 4 Priscila da Silva Castro: Doutora em Saúde Coletiva pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Professora Adjunta da Faculdade de Saúde Coletiva da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (Unifesspa) desenvolvendo pesquisas nas áreas de ciências sociais e humanas voltadas para saúde, gênero e sexualidade e pesquisa qualitativa.

analisados os marcos legislativos e as políticas públicas relevantes, como a PNAISP, a PNSI LGBT e a Resolução CNJ nº 348/2020 as quais, apesar de avanços, ainda enfrentam desafios em sua implementação, especialmente no que tange à saúde da população LGBTQIA+ privada de liberdade. O estudo busca aprofundar o conhecimento sobre a atuação resolutiva nesse contexto específico e propor estratégias para a proteção da população LGBTQIA+ no sistema prisional, contribuindo para o debate sobre a garantia de direitos humanos em ambientes de privação de liberdade.

Palavras-chave: Ministério Público resolutivo; Políticas públicas; Sistema prisional; População LGBTQIA+; Saúde integral; Dignidade.

Abstract: *This article analyzes the challenges and potentialities of the resolute role of the Public Prosecutor's Office (MP) in guaranteeing the rights of the LGBTQIA+ population in the Brazilian prison system. The research, exploratory and qualitative in nature, uses bibliographic and documentary review as its methodology. It addresses the evolution of the MP's role from a traditional model focused on litigation to a more resolute approach that prioritizes extrajudicial conflict resolution and damage prevention. Relevant legislative frameworks and public policies, such as PNAISP, PNSI LGBT, and CNJ Resolution No. 348/2020, are analyzed. Despite advancements, these frameworks still face challenges in implementation, especially concerning the health of the LGBTQIA+ population deprived of liberty. The study seeks to deepen the understanding of the application of the resolute role in this specific context and propose strategies for protecting the LGBTQIA+ population in the prison system, contributing to the debate on guaranteeing human rights in environments of deprivation of liberty.*

Keywords: *Resolutive Public Prosecutor's Office; Public policies; Prison system; LGBTQIA+ population; Integral health; Dignity.*

1. INTRODUÇÃO

No cenário jurídico contemporâneo, a atuação do Ministério Público brasileiro emerge como um pilar fundamental na proteção dos direitos humanos, especialmente no que tange ao sistema prisional.

Enquanto guardião dos direitos fundamentais e fiscal da lei⁵ (art.129, Constituição Federal, 1988), o Ministério Público desempenha um papel crucial na supervisão e garantia de um tratamento justo e humano aos detentos. Suas ações não apenas visam garantir a conformidade com as normativas legais e internas, mas também refletem compromissos internacionais assumidos pelo Brasil na defesa dos direitos humanos. A relevância da atuação do Ministério Público não é apenas de natureza humanitária, uma vez que é necessário fortalecer

5 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.

as instituições democráticas e o Estado de Direito no Brasil, e a atuação eficaz do Ministério Público, no sistema prisional, é um indicativo de maturidade institucional e de respeito aos direitos humanos, refletindo, diretamente, na qualidade da democracia e a percepção de Justiça no país.

A atuação resolutiva do Ministério Público (MP) é definida por Rodrigues (2015)⁶ como uma transformação da postura institucional, de reativa para proativa. Nessa nova abordagem, o MP busca resolver conflitos e problemas sociais antes que se tornem processos judiciais, priorizando mecanismos extrajudiciais e o poder de articulação do órgão. Essa mudança de paradigma visa a resultados mais efetivos e céleres na defesa dos direitos e interesses da sociedade.

Para alcançar seus objetivos, a atuação resolutiva do MP apoia-se em diversas características, segundo Rodrigues⁶. A proatividade se manifesta na busca espontânea por soluções e na antecipação de problemas, em vez de apenas reagir a eles. O dinamismo e a atuação intersetorial também são fundamentais, pois permitem que a instituição se adapte às constantes mudanças sociais e busque aprimorar suas práticas continuamente.

Rodrigues⁶ ainda destaca que a atuação resolutiva exige um novo regime de capacitação dos agentes ministeriais, com foco em técnicas de mediação, negociação e conciliação, além de um maior investimento em recursos materiais e humanos. A ética dos resultados também é um aspecto fundamental, visando ao equilíbrio entre a busca por resultados e a observância dos princípios éticos e legais que regem a atuação do MP.

A atuação resolutiva do Ministério Público (MP) tem se consolidado como um novo paradigma na busca por soluções mais efetivas e céleres para os problemas sociais. Essa abordagem, que prioriza a prevenção, a mediação e a articulação com outros atores sociais, tem o potencial de transformar a atuação do MP, tornando-o mais eficiente e próximo da sociedade.

A atuação resolutiva, portanto, representa um caminho promissor para o futuro do Ministério Público brasileiro, que se consolida como uma instituição essencial para a garantia da democracia e do Estado de Direito.

No entanto, a aplicação da atuação resolutiva em contextos específicos, como o sistema prisional, ainda carece de aprofundamento.

6 RODRIGUES, 2015.

A população LGBTQIA+, no cárcere, enfrenta desafios significativos em relação à garantia de seus direitos humanos, agravados pela discriminação, violência e falta de políticas públicas efetivas. Nesse sentido, surge a questão: como o Ministério Público pode atuar, resolutivamente, para proteger essa população e garantir seus direitos? Quais seriam os delineamentos para a atuação resolutiva, tendo em vista a proteção à população LGBTQIA+ no sistema prisional? Como o Ministério Público pode atuar para minimizar as múltiplas vulnerabilidades e garantir os direitos dessa população no sistema prisional, considerando os marcos legislativos da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP)⁷, a Política Nacional de Saúde Integral das Pessoas Privadas de Liberdade⁸ e a Resolução CNJ nº 348/2020⁹, que estabelece diretrizes específicas para o tratamento dessa população?

É de conhecimento público que a população LGBTQIA+, no sistema prisional brasileiro, enfrenta desafios significativos em relação à saúde e aos direitos humanos, agravados pela discriminação, violência e pela falta de políticas públicas efetivas.

Apesar da existência de legislação e políticas públicas, como a Lei de Execução Penal (LEP) de 1984, o Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário (PNSSP) de 2004 e a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP) de 2014, a efetivação dos direitos à saúde e à não discriminação da população LGBTQIA+ no sistema prisional ainda é um desafio. A Resolução nº 348/2020 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), embora represente um avanço na garantia de direitos específicos para essa população, ainda enfrenta obstáculos em sua implementação, como a falta de capacitação dos profissionais e a resistência institucional.

Considerando os marcos legislativos da Política Nacional de Saúde Integral da População LGBTQIA+, a Política Nacional de Saúde Integral das Pessoas Privadas de Liberdade e a Resolução CNJ nº 348/2020, o objetivo geral do artigo científico é analisar os delineamentos da atuação resolutiva do Ministério Público para a proteção da população LGBTQIA+ no sistema prisional, visando minimizar as múltiplas

7 BRASIL, 2014. Disponível em: <https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2014/pri0001_02_01_2014.html>

8 BRASIL, 2013. Disponível em: <https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_sau-de_lesbicas_gays.pdf>

9 BRASIL, 2021. <Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/06/manual_resolucao348_LGBTI.pdf>

vulnerabilidades e garantir os direitos dessa população. O artigo busca analisar o papel do Ministério Público na promoção dos direitos e na proteção da saúde dessa população, contribuindo para o debate sobre a garantia de direitos humanos em ambientes de privação de liberdade. Para tanto, a pesquisa utiliza uma abordagem exploratória e qualitativa, realizada por meio de revisão bibliográfica e documental. Foram analisados documentos oficiais, como leis, resoluções, portarias e políticas públicas, além de artigos científicos e estudos sobre a temática.

O artigo está estruturado em seis seções. Após da introdução, a segunda seção trata sobre os dados sobre a população LGBTQIA+ encarcerada; a terceira seção analisa os marcos legislativos e as políticas públicas relevantes para a temática. A quarta seção trata sobre a assistência à saúde da população LGBTQIA+ no sistema prisional; a quinta seção discute os desafios e as oportunidades para a atuação resolutiva do MP na proteção da população LGBTQIA+ no cárcere. Por fim, as considerações finais trazem propostas para o aprimoramento da atuação do MP nesse contexto.

2. DADOS SOBRE A POPULAÇÃO LGBTQIA+ ENCARCERADA

Caracterizando-se a população penitenciária brasileira, tem-se que é, predominantemente, composta por homens adultos com menos de 30 anos, brancos e solteiros. A maioria é pobre e condenada pelos crimes de furto e roubo, havendo poucos alfabetizados ou com profissão definida anteriormente à prisão. Essa situação de vulnerabilidade e de exclusão social contribui para a reincidência na prática criminal, já que a situação de desemprego e pobreza permanecem desde antes do ingresso no sistema prisional¹⁰.

Considerando a ênfase nas vulnerabilidades, além da situação prisional, as pessoas LGBTQIA+ encarceradas são ainda mais afetadas, pois, apesar de avanços em termos de aceitação e formulação de políticas públicas, por todo o histórico de preconceitos e pela complexidade de tratar a questão de forma livre, a existência de dados dessa população ainda é rara¹¹.

Uma grande fragilidade que atinge essa população é contemplar a autodeclaração nas pesquisas censitárias, tendo sido incluída apenas, de

10 BRASIL, 2005. Disponível em: <https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/plano_nacional_saude_sistema_penitenciario_2ed.pdf>

11 CARVALHO & BARRETO, 2021.

forma inédita, na última Pesquisa Nacional de Saúde, realizada em 2019, ainda que parcialmente, visto que não contempla toda a diversidade de gênero e orientação sexual existente, abordando apenas a variável de “atividade sexual”¹². Desse modo, não há estimativa de pessoas LGBTQIA+ que possam subsidiar o planejamento, aprimoramento e avaliação de políticas públicas para cumprimento de seus direitos.

Sobre a população carcerária no Brasil, o último levantamento de informações penitenciárias do Departamento penitenciário Nacional (Depen), com dados até julho de 2021, descreve um aumento de 1,1%, correspondente a uma população atual de 820.689 pessoas com algum tipo de privação de liberdade, sendo 673.614 pessoas em celas físicas e 141.002 em prisão domiciliar, não havendo levantamento das variáveis gênero, além de masculino ou feminino, nem de orientação sexual⁵.

A população LGBTQIA+ conta, atualmente, com a possibilidade de autodeclaração dessa característica, o que prevê o seu direcionamento a locais específicos e garantia de direitos, conforme a Resolução Nº 366 de 20 de janeiro de 2021 do Conselho Nacional de Justiça, que descreve que a determinação do local de privação deve ser proferida após questionamento (escuta) à pessoa presa, podendo ser colhida pelo magistrado em qualquer fase do procedimento penal, havendo possibilidade de solicitação de sigilo e havendo, também, possibilidade de alteração desse ambiente prisional indicado, principalmente em casos de violência ou grave ameaça, após requerimento da pessoa interessada, visto que essa determinação pode variar com o tempo e espaço¹³.

No entanto, não existem, ainda, parâmetros regulares instituídos que resguarдем a integridade e o respeito às especificidades dessa população, tampouco que sirvam de orientação para os próprios agentes penitenciários, considerando que temos especificidades a serem consideradas, como as pessoas que se relacionam com outras do mesmo sexo, mas que não se autodeclaram homossexuais ou bissexuais; as pessoas que atualizaram seu registro civil de acordo com a identificação de gênero e que estariam vulneráveis a risco iminente caso alocados automaticamente em unidades prisionais do gênero identificado; a variação nos contextos locais, onde facções criminosas gerenciam

¹² STOPA et al, 2020.

¹³ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, CNJ. Resolução Nº 366 de 20/01/2021. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/files/original19295820210125600f1c369fdc6.pdf>>.

a proteção de indivíduos, dentre outras situações particulares ao ambiente prisional¹⁴.

Carvalho e Barreto⁷ salientam que “o ato de autodeclarar a orientação sexual a alguém, quando esta difere da heterossexual, não é algo simples em um país sabidamente homofóbico/bifóbico/transfóbico, podendo ser considerado um ato político”. Não é algo simples ou fácil, visto que, segundo Judith Butler, “quando alguém afirma sua homossexualidade, essa mensagem não chega ao interlocutor como uma simples descrição desse sujeito, mas de seus atos enquanto homossexual, da sua prática”¹⁵.

A autodeclaração é o início da identificação dessa população para que sejam cumpridos os seus direitos, mas, no que se refere à alocação dessas pessoas no ambiente prisional, não há consenso nem mesmo em meio ao movimento social organizado ou estudiosos, pois há menção ao direcionamento de mulheres trans às unidades prisionais femininas, mas também há menção à reserva de espaços em unidades masculinas^{16,17,18}. Mas se deve considerar, por exemplo, conforme conclui o estudo realizado pelo Departamento de Promoção dos Direitos de LGBT, que

sugerir que as pessoas trans devem, obrigatoriamente, cumprir pena em unidades prisionais de acordo com sua identidade de gênero é forçar um segmento populacional a cumprir, por vezes, anos de pena de reclusão em espaço de isolamento. Um homem trans certamente estaria em risco constante em qualquer local de um estabelecimento prisional masculino.

Uma pesquisa realizada por uma consultoria ao Departamento de Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais – DPLGBT –, da Secretaria Nacional de Proteção Global do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos – SNPG/MMFDH¹⁰, apesar de esclarecer que não possui caráter censitário, visto que não houve participação de todas as unidades prisionais do país, além de não haver certeza se toda a população LGBTQIA+ foi abordada, visto que o questionário foi enviado à administração de cada uma delas, possibilitou o conhecimento do cenário nacional do grupo LGBTQIA+ nas unidades prisionais. O estudo identificou, a partir de respostas de 23 estados e do Distrito Federal, 10.457 pessoas em privação de liberdade

14 BRASIL, 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2020-2/fevereiro/TratamentopenaldepoessoasLGBT.pdf>>

15 BUTLER, 2004.

16 FERREIRA, 2015.

17 ANGOTTI, 2018.

18 MORAIS et al, 2018.

que se autodeclararam LGBTQIA+, entre elas “3.165 lésbicas, 2.821 gays, 3.487 bissexuais, 181 homens trans, 248 mulheres trans, 561 travestis e 14 intersexuais”¹⁹, havendo destaque para um grande número de travestis em privação de liberdade na faixa etária de 18 a 29 anos, ratificando-se a vulnerabilidade desse grupo de pessoas^{20,21,22}.

Analisando-se a variável cor, a maioria das pessoas LGBTQIA+ eram pardas ou pretas, tanto nas prisões masculinas, 46,6% e 10,7%, respectivamente, quanto nas prisões femininas, 52,8% e 16,7%, respectivamente¹⁰. Essa variável também está relacionada a uma maior vulnerabilidade e expressividade no ambiente prisional, o que é acompanhado pela caracterização da população LGBTQIA+ também nesse contexto.

2.1. Doenças endêmicas no sistema prisional

A Lei 8.080/90²³, a qual dispõe sobre as condições para a promoção, proteção da saúde, da organização e o funcionamento dos serviços correspondentes, em seu artigo 3º, afirma que 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 constituem fatores determinantes e condicionantes da saúde.

As condições de confinamento são determinantes para o processo saúde-doença e a relação entre problemas e necessidades de saúde daqueles que se encontram em privação de liberdade. São, assim, determinantes para o bem-estar físico e mental e a manutenção da qualidade de vida das pessoas privadas de liberdade. Quando confinadas, essas pessoas trazem problemas de saúde, vícios e transtornos mentais que podem ser agravados pelas precárias condições de moradia, alimentação e saúde nas unidades prisionais⁶, bem como podem desenvolver várias doenças no interior dessas unidades.

O confinamento ocasiona um ambiente hostil e insalubre, em que o aumento da população carcerária significa alto risco também para a

19 DEPEN, 2014. Disponível em: <<http://antigo.depen.gov.br/DEPEN/mais-de-10-mil-presas-se-autodeclararam-lgbti-no-brasil>>

20 GARCIA, 2008

21 CARVALHO, 2004.

22 JIMENEZ & ADORNO, 2009.

23 BRASIL, 1990. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm>

instauração de doenças transmissíveis (como tuberculose, hanseníase, sífilis e HIV), doenças do trato respiratório ocasionadas pelo aumento do uso de tabaco, e, ainda, diabetes e hipertensão, prevalentes, principalmente, na população adulta e idosa^{24,15}.

Pesquisadores²⁵ evidenciaram em seu estudo que, em população privada de liberdade, as doenças infectocontagiosas ainda são preocupantes, devido aos poucos cuidados tanto no âmbito da promoção quanto na prevenção e assistência à saúde para essas formas de adoecimento.

Segundo Straz²⁶, o ambiente prisional configura-se como um lugar de alto risco, principalmente, pela heterogeneidade da população confinada no mesmo espaço, tendo como maior consequência uma exposição a riscos físicos e psicológicos, além da transmissão de doenças infectocontagiosas, trazidas de fora para dentro da prisão ou adquiridas naquele espaço. Durante o período da pena, várias são as possibilidades de conviverem com episódios relacionados à violência psicológica e física²⁷. Desta forma, verifica-se que tanto as questões de adoecimento físico quanto mental são evidenciadas dentro do contexto prisional.

3. GARANTIA DOS DIREITOS HUMANOS DA POPULAÇÃO LGBTQIA+ NO SISTEMA PRISIONAL: AVANÇOS E DESAFIOS NA LEGISLAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

No contexto prisional, a população LGBTQIA+ enfrenta desafios específicos relacionados à garantia de seus direitos humanos. A privação de liberdade não deve implicar na negação da dignidade humana e do acesso aos direitos fundamentais, como o direito à saúde, à não discriminação e à integridade física e moral.

A identidade de gênero é um elemento fundamental para a garantia dos direitos da população LGBTQIA+ no sistema prisional. O respeito à identidade de gênero implica no reconhecimento do direito ao uso do nome social, ao acesso a serviços de saúde específicos, como a terapia hormonal, e à proteção contra qualquer forma de violência ou discriminação baseada em gênero.

24 BERGH et al, 2011.

25 ALMEIDA et al, 2015.

26 STRAZZA et al, 2007.

27 SANTOS et al, 2017.

A orientação sexual também deve ser respeitada no ambiente prisional. O artigo 11, inciso V, alínea c, da Resolução nº 348/2020 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)²⁸, ao garantir o direito à visita íntima para todas as pessoas privadas de liberdade, independentemente de sua orientação sexual, reconhece a importância do afeto e da sexualidade para a saúde e o bem-estar da população prisional.

A diversidade sexual deve ser valorizada e respeitada no sistema prisional. A promoção de um ambiente livre de discriminação e preconceito é fundamental para garantir a dignidade e o bem-estar da população LGBTQIA+ privada de liberdade.

A evolução das políticas públicas voltadas à saúde da população prisional e, mais especificamente, da população LGBTQIA+ no Brasil, reflete um processo gradual de reconhecimento de direitos e busca por equidade. Inicialmente, em 2004, o Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário (PNSSP)²⁹ foi instituído com o objetivo de garantir o acesso à saúde para pessoas privadas de liberdade, alinhado aos princípios do Sistema Único de Saúde (SUS). No entanto, após uma década de implementação, as limitações do PNSSP, como a exclusão das penitenciárias federais e a não abrangência de todo o itinerário carcerário, tornaram evidente a necessidade de uma política mais abrangente.

Em 2014, a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP)³⁰ surgiu como uma resposta a essas demandas. A PNAISP, além de garantir o acesso à saúde, de forma integral, para a população prisional, buscou qualificar a atenção primária, fortalecer a vinculação das equipes de saúde às redes de atenção, promover a educação em saúde e o controle social. A política é regida pelos princípios do SUS de universalidade, equidade e integralidade, além de outros como a efetivação da cidadania no ambiente prisional e a corresponsabilidade entre os entes federados.

Paralelamente, a luta por reconhecimento e direitos da população LGBTQIA+ resultou na criação da Política Nacional de Saúde Integral de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (PNSI LGBT), em 2011, sendo redefinida em 2013. Essa política visa promover a saúde integral da população LGBTQIA+, eliminar a discriminação e o

28 BRASIL, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/06/manual_resolucao348_LGBTI.pdf>.

29 BRASIL, 2005. Disponível em: <https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/plano_nacional_saude_sistema_penitenciario_2ed.pdf>.

30 BRASIL, 2014. Disponível em: <https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2014/pri0001_02_01_2014.html>.

preconceito institucional, e contribuir para a redução das desigualdades em saúde. Seus princípios e diretrizes alinham-se aos do SUS, buscando a universalidade, integralidade e equidade no acesso à saúde, além de incluir a identificação das necessidades de saúde da população LGBTQIA+, a inclusão da política nos planos municipais e estaduais de saúde, o estabelecimento de mecanismos de monitoramento e avaliação, a articulação com outros setores de políticas sociais, a inclusão de conteúdos relacionados à saúde LGBTQIA+ nos processos de educação permanente para trabalhadores de saúde, a implantação de práticas educativas para melhorar a visibilidade e o respeito à população LGBTQIA+, e o apoio à participação social de movimentos LGBTQIA+ nos conselhos de saúde e conferências.

A PNAISP e Política Nacional de Saúde Integral de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais representam marcos importantes na busca pela garantia de direitos e acesso à saúde para populações vulneráveis. No entanto, a efetiva implementação dessas políticas no sistema prisional ainda enfrenta desafios, como a falta de dados específicos sobre a população LGBTQIA+ privada de liberdade, a necessidade de capacitação dos profissionais que atuam no sistema prisional e a superação de barreiras culturais e institucionais. A articulação entre a PNAISP e a Política Nacional de Saúde Integral de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais é fundamental para garantir que a população LGBTQIA+ no sistema prisional tenha acesso a serviços de saúde de qualidade, livres de discriminação e preconceito, e que seus direitos sejam respeitados em todas as etapas do processo de privação de liberdade.

A PNAISP foca na garantia de acesso ao cuidado integral no SUS para pessoas privadas de liberdade, promovendo o acesso à Rede de Atenção à Saúde, qualificação e humanização da atenção à saúde no sistema prisional, relações intersetoriais com políticas de direitos humanos e justiça criminal, e fortalecimento da participação e controle social.

A Política Nacional de Saúde Integral de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais, por sua vez, visa promover a saúde integral da população LGBT, eliminando a discriminação e o preconceito institucional, instituir mecanismos de gestão para a inclusão da temática LGBT nos processos de educação permanente no SUS, garantir os direitos sexuais e reprodutivos, implementar ações no SUS para aliviar o sofrimento relacionado à inadequação de identidade corporal e psíquica,

e fortalecer a representação do movimento social LGBT nos Conselhos de Saúde e Conferências.

Vale ressaltar que os princípios de ambas as políticas destacam a importância do respeito aos direitos humanos e à diversidade. A PNAISP enfatiza o respeito aos direitos humanos e à justiça social, a integralidade da atenção à saúde, a equidade (reconhecendo as diferenças e singularidades dos sujeitos de direitos), e a promoção de iniciativas de ambiência humanizada e saudável; e a Política Nacional de Saúde Integral de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais reforça os princípios de universalidade, integralidade e equidade, respeito aos direitos humanos e à diversidade, eliminação das homofobias e demais formas de discriminação, e inclusão da temática da orientação sexual e identidade de gênero nos processos de educação permanente.

Enquanto a PNAISP se concentra na organização e qualificação dos serviços de saúde dentro do sistema prisional, a Política Nacional de Saúde Integral de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais aborda a inclusão e o reconhecimento da identidade de gênero e orientação sexual nos sistemas de saúde mais amplos, promovendo a sensibilização e capacitação dos profissionais de saúde.

A Resolução nº 348/2020 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)³¹, por sua vez, surge como um marco regulatório essencial para a proteção dos direitos da população LGBTQIA+ no sistema prisional brasileiro. Com o objetivo de garantir o respeito aos direitos humanos e promover a inclusão, a resolução estabelece diretrizes e procedimentos específicos para o tratamento dessa população em todas as etapas do processo judicial e da execução penal.

As diretrizes estabelecidas pela resolução abrangem diversos aspectos do tratamento da população LGBTQIA+ no sistema prisional, como o uso do nome social em todos os procedimentos judiciais e administrativos; o acolhimento e alocação em estabelecimentos prisionais de forma a respeitar a identidade de gênero e garantir a segurança; a facilitação da emissão e retificação de documentos civis; a formação e sensibilização de magistrados, servidores e demais profissionais do sistema de justiça sobre os direitos e necessidades da população LGBTQIA+; e o monitoramento e fiscalização da aplicação das medidas previstas na resolução.

31 BRASIL, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/06/manual_resolucao348_LGBTI.pdf>.

A implementação da Resolução nº 348/2020 envolve a elaboração de manuais pelo CNJ, para orientar tribunais e magistrados na aplicação das diretrizes; a fiscalização da aplicação das medidas e o incentivo à participação de organizações da sociedade civil; e movimentos sociais LGBTQIA+ no monitoramento e na promoção dos direitos dessa população.

A Resolução nº 348/2020 do CNJ representa um avanço significativo na proteção dos direitos da população LGBTQIA+ no sistema de justiça criminal brasileiro, buscando garantir um tratamento digno, igualitário e livre de discriminação para essa população. No entanto, a efetiva implementação das diretrizes da resolução ainda enfrenta desafios, como a necessidade de formação contínua dos profissionais do sistema de justiça e a superação de resistências institucionais e culturais. A participação da sociedade civil e o monitoramento constante são fundamentais para garantir que os direitos da população LGBTQIA+ sejam efetivamente respeitados no sistema prisional.

Por fim, a Resolução nº 348/2020 determina que os órgãos do sistema de justiça criminal devem **promover a formação e a sensibilização** de seus profissionais sobre os direitos e as necessidades da população LGBTQIA+. Essa medida é essencial para garantir que a resolução seja efetivamente implementada e que os direitos das pessoas LGBTQIA+ sejam respeitados em todas as etapas do processo penal.

Em suma, a Resolução nº 348/2020 do CNJ representa um marco na proteção dos direitos da população LGBTQIA+ no sistema prisional, estabelecendo diretrizes claras para garantir um tratamento digno, respeitoso e livre de discriminação.

4. ASSISTÊNCIA À SAÚDE DA POPULAÇÃO LGBTQIA+ NO SISTEMA PRISIONAL

O Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário contempla a população recolhida em penitenciárias, presídios, colônias agrícolas e/ou agroindustriais, e hospitais de custódia e tratamento, não incluindo presos do regime aberto e presos provisórios, recolhidos em cadeias públicas e distritos policiais³². A Política Nacional de Atenção Integral à

32 BRASIL, 2005. Disponível em: <https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/plano_nacional_saude_sistema_penitenciario_2ed.pdf>.

Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional³³ descreve que as unidades prisionais passarão a serem “portas de entrada” e “ponto de atenção” da Rede de Atenção à Saúde, sendo os serviços formados:

[...] por equipes de atenção básica prisional (EABP), que organizarão a saúde intramuros na perspectiva da promoção da saúde, prevenção de agravos, tratamento e seguimento, permitindo que essa população, mediante regulação do SUS, tenha acesso aos serviços de urgências e emergências, à atenção especializada e hospitalar na rede extramuros, sempre que houver necessidade de atenção de maior complexidade³⁴.

A atenção integral à saúde da população privada de liberdade é de responsabilidade dos três níveis gestão, de acordo com as competências de cada um, previstas na Lei nº 8080, de 19 de setembro de 1990, no Decreto nº 7.508, de 28 de junho de 2011, e na Portaria Interministerial nº 1, de 2 de janeiro de 2014. Além da descentralização, são diretrizes gerais dessa política a integralidade, a intersetorialidade, a hierarquização e a humanização³⁵.

Considerando a frágil realidade das unidades prisionais, as equipes de saúde são constantemente desafiadas a atuar nesse cenário de assistência de modo a promover ações tecnicamente competentes, intersetorialmente articuladas e socialmente apropriadas. O direito à saúde, como direito legítimo de cidadania, é um princípio fundamental dessa política, incentivando profissionais das equipes de saúde, ao conviverem com as pessoas privadas de liberdade, a entenderem as representações sociais da doença e contribuírem para mudanças significativas no Sistema Penitenciário Brasileiro.

É importante destacar a Política Nacional de Saúde Integral LGBT³⁶, que é um marco histórico no reconhecimento das demandas dessa população em vulnerabilidade, sendo imprescindível, para sua efetivação, a participação ampla da sociedade.

Tal política incentiva a compreensão dos determinantes sociais no processo saúde-doença e isso inclui reconhecer que a discriminação homofóbica, incluindo a lesbofobia, gayfobia, bifobia, travestifobia

33 BRASIL, 2014. Disponível em: <https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2014/pri0001_02_01_2014.html>.

34 BRASIL, 2014. Disponível em: <https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2014/pri0001_02_01_2014.html>.

35 BRASIL, 2014. Disponível em: <https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2014/pri0001_02_01_2014.html>.

36 BRASIL, 2013. Disponível em: <https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_saude_lesbicas_gays.pdf>.

e transfobia, devem ser consideradas formas de sofrimento e adoecimento³⁷. Desse modo, o objetivo dessa política é:

promover a saúde integral de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais, eliminando a discriminação e o preconceito institucional, bem como contribuindo para a redução das desigualdades e a consolidação do SUS como sistema universal, integral e equitativo³⁸.

A corresponsabilidade para promoção da Política Nacional de Saúde Integral de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais é compartilhada pelo Ministério da Saúde, Secretarias Estaduais de Saúde, Secretarias Municipais de Saúde, sendo essencial a participação popular para informação, planejamento, efetivação e avaliação do seu cumprimento.

Um dos problemas fundamentais para a efetivação de políticas públicas voltadas à saúde das pessoas privadas de liberdade é a superação das dificuldades impostas pela própria condição de confinamento, que dificulta o acesso às ações e serviços de saúde de forma integral e efetiva. Quando estudamos a população carcerária LGBTQIA+, amplifica-se a condição vulnerável³⁹ e a formação dos profissionais envolvidos na assistência a esses indivíduos pode não ser compatível com as demandas para manutenção dos seus direitos e dignidade humana. Pesquisas comprovam a deficiência formativa e de educação continuada dos profissionais^{40,41,42} sobre a atenção especializada na promoção da saúde dessa população.

A saúde mental é uma área de destaque no sofrimento vivido pela população LGBTQIA+, sendo essencial o acompanhamento dessa população no cárcere “como forma de minimizar sofrimentos psicossociais provenientes de homo-lesbo-bi-transfobias, além de possibilitar, por meio de ações socioeducativas, a potencialização da vida, de modo a produzirem transformações na vida institucional e egressa”, conforme experiência relatada por Nascimento e colaboradores⁴³. Outros estudos indicam melhorias importantes para as condições de vida dessa população, como possibilidades de socialização, lazer e

37 CARDOSO & FERRO, 2012.

38 BRASIL, 2013. Disponível em: <https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_saude_lesbicas_gays.pdf>.

39 SOUSA & SOUSA, 2021.

40 SANTOS, et al, 2021.

41 NEGREIROS et al, 2020.

42 GUIMARÃES, 2018.

43 NASCIMENTO et al, 2018.

trabalho no ambiente prisional⁴⁴; fortalecimento do SUS e garantia da saúde como direito humano e universal⁴⁵; garantia de terapia hormonal às pessoas transgênero⁴⁶; exames preventivos do aparelho reprodutor feminino para lésbicas^{47,48} e homens trans que tenham preservados os seios, ovários e/ou útero⁴⁹; exames preventivos do aparelho reprodutor masculino para homossexuais, travestis e mulheres trans que tenham preservado os órgãos masculinos⁵⁰; além do respeito e garantia de uso do nome social⁵¹.

Apesar da existência de políticas já existentes, a população LGBTQIA+ é caracterizada por dupla vulnerabilidade, o que corrobora para a insuficiente assistência à saúde no ambiente prisional. Somada à essa realidade, muitos profissionais de saúde vivenciam a dicotomia da heteronormatividade, promovendo o preconceito com os que não aderem a essa “norma”, incrementando a discriminação nos espaços nos quais essa população deveria ser acolhida de forma integral⁵².

5. ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA GARANTIA DOS DIREITOS DA POPULAÇÃO LGBTQIA+ NO SISTEMA PRISIONAL

A atuação resolutiva do Ministério Público (MP), na garantia dos direitos da população LGBTQIA+ no sistema prisional, apresenta-se como um desafio crucial, demandando uma abordagem proativa e multifacetada que vá além da mera responsabilização judicial.

No contexto prisional, essa atuação exige atenção especial às especificidades da população LGBTQIA+, que enfrenta desafios singulares relacionados à garantia de seus direitos humanos. A privação de liberdade não pode implicar na negação da dignidade humana e do acesso aos direitos fundamentais, como a saúde, a não discriminação e a integridade física e moral.

44 JÚNIOR et al, 2016.

45 COSTA, 2019.

46 SPIZIRRI et al, 2017.

47 OLIVEIRA et al, 2018.

48 FREDERICKS et al, 2017.

49 BRADFORD et al, 2016.

50 MONTEIRO & BRIGEIRO, 2019.

51 ROCON et al, 2016.

52 SANTOS, et al, 2021.

A Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP) e a Política Nacional de Saúde Integral de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (PNSI LGBT) representam marcos importantes na busca pela garantia desses direitos. Ambas as políticas, fundamentadas nos princípios do Sistema Único de Saúde (SUS), como a universalidade, integralidade e equidade, visam garantir o acesso à saúde de forma integral e livre de discriminação para a população LGBTQIA+ no cárcere. Contudo, a efetiva implementação dessas políticas no sistema prisional ainda enfrenta desafios. A falta de dados específicos sobre a população LGBTQIA+ privada de liberdade, a necessidade de capacitação dos profissionais que atuam no sistema prisional e a superação de barreiras culturais e institucionais são alguns dos obstáculos a serem superados.

Nesse contexto, a Resolução nº 348/2020 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) surge como um importante instrumento para a garantia dos direitos da população LGBTQIA+ no sistema prisional. A resolução estabelece diretrizes claras para o tratamento dessa população, como o uso do nome social, o acolhimento em unidades prisionais adequadas à identidade de gênero, o acesso à saúde integral, incluindo a terapia hormonal, e a proteção contra qualquer forma de violência ou discriminação.

A atuação resolutiva do MP, nesse cenário, deve ir além da mera aplicação da lei, buscando, ativamente, a promoção da saúde integral e da dignidade da população LGBTQIA+ no cárcere. Isso implica ações como:

- Fiscalizar e garantir o cumprimento da Resolução nº 348/2020 do CNJ e das políticas públicas de saúde;
 - Promover a capacitação dos agentes penitenciários e dos profissionais de saúde para o atendimento às necessidades específicas da população LGBTQIA+;
 - Criar canais de denúncia e mecanismos de prevenção e combate à violência e à discriminação; e
 - Articular-se com outros órgãos e instituições para a construção de uma rede de proteção e apoio à população LGBTQIA+ no sistema prisional.
- A atuação resolutiva do MP, alinhada aos princípios da PNAISP, da PNSI LGBT e da Resolução nº 348/2020 do CNJ, tem o potencial de

transformar a realidade da população LGBTQIA+ no sistema prisional, garantindo o acesso aos direitos e à saúde integral, promovendo a dignidade e combatendo a discriminação.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou analisar os delineamentos da atuação resolutiva do Ministério Público (MP) na proteção da população LGBTQIA+ no sistema prisional, visando responder à questão central de como o MP pode atuar para minimizar as múltiplas vulnerabilidades e garantir os direitos dessa população, considerando os marcos legislativos e as políticas públicas existentes.

A pesquisa evidenciou que a atuação resolutiva do MP, conforme definida por Rodrigues⁵³, apresenta um grande potencial para a promoção da saúde integral e da dignidade da população LGBTQIA+ no cárcere. Ao adotar uma postura proativa, baseada no diálogo, na articulação intersetorial e na busca por soluções extrajudiciais, o MP pode contribuir para a superação das barreiras que impedem o acesso dessa população aos seus direitos fundamentais.

A análise dos marcos legislativos, como a PNAISP, a PNSI LGBT e a Resolução CNJ nº 348/2020, demonstrou que o arcabouço legal e político brasileiro já prevê a proteção dos direitos da população LGBTQIA+ no sistema prisional. No entanto, a efetivação desses direitos ainda enfrenta desafios significativos, como a falta de capacitação dos profissionais, a resistência institucional e a carência de dados específicos sobre essa população.

Nesse contexto, a atuação resolutiva do MP mostra-se fundamental para garantir o cumprimento da legislação e das políticas públicas, promovendo a capacitação dos agentes penitenciários e dos profissionais de saúde, criando canais de denúncia e mecanismos de prevenção e combate à violência e à discriminação, e articulando-se com outros órgãos e instituições para a construção de uma rede de proteção e apoio à população LGBTQIA+ no sistema prisional.

O impacto da atuação resolutiva do MP na garantia dos direitos da população LGBTQIA+ no sistema prisional pode ser significativo, contribuindo para a redução da vulnerabilidade dessa população, a promoção da saúde integral, a garantia da dignidade e o combate à

53 RODRIGUES, 2015.

discriminação. Além disso, a atuação do MP pode servir de exemplo para outras instituições e para a sociedade como um todo, incentivando a adoção de práticas mais inclusivas e respeitosas à diversidade.

No entanto, para que a atuação resolutiva do MP seja efetiva, é necessário que a instituição invista em capacitação continuada de seus membros, em especial nas áreas de direitos humanos, gênero e sexualidade. É preciso, também, que o MP fortaleça seus mecanismos de diálogo e articulação com a sociedade civil, buscando o apoio e a colaboração de organizações e movimentos sociais que atuam na defesa dos direitos da população LGBTQIA+.

Por fim, este estudo sugere a realização de novas pesquisas que aprofundem a análise da atuação resolutiva do MP na proteção da população LGBTQIA+ no sistema prisional, investigando, por exemplo, o impacto das ações do MP na vida das pessoas LGBTQIA+ privadas de liberdade, os desafios enfrentados pelos membros do MP na implementação da atuação resolutiva nesse contexto e as boas práticas desenvolvidas por diferentes unidades do MP em todo o país. A produção de conhecimento sobre essa temática é fundamental para o aprimoramento da atuação do MP e para a construção de um sistema prisional mais justo e inclusivo para todas as pessoas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Patrícia Regina Cardoso; SOARES, Renata de Souza Coelho; COURA, Alexsandro Silva; CAVALCANTI, Alessandro Leite.; DUTRA, Michelinne Oliveira Machado.; LIMA, Tomás Marques de Almeida. “Condição de saúde de mulheres privadas de liberdade: uma revisão integrativa”. **Revista Brasileira de Ciências da Saúde**, João Pessoa, v. 19, n. 1, p. 73-80. 2015.

ANGOTTI, Bruna. **Entre as leis da ciência, do estado e de deus: o surgimento dos presídios femininos no Brasil**. 2ª ed revisada. - San Miguel de Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán. Instituto de Investigaciones Históricas Leoni Pinto, 2018.

BERGH, Brenda J van den; GATHERER, Alex; FRASER, Andrew; MOLLER, Lars **Imprisonment and women’s health: concerns about gender**

sensitivity, human rights and public health. Bulletin of the World Health Organization. Geneva, Sept;89(9):689-94. 2011.

BRADFORD, Judith; REISNER, Sari L; HONNOLD, Julie A.; XAVIER, Jessica. “Experiences of transgender-related discrimination and implications for health: results from the Virginia Transgender Health Initiative Study”. **American Journal of Public Health**. Washington, Oct;103(10):1820-9.2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Manual Resolução nº 348/2020**: Procedimentos relativos a pessoas LGBTI acusadas, réis, condenadas ou privadas de liberdade: orientações a tribunais, magistrados e magistradas voltadas à implementação da Resolução nº 348/2020, do Conselho Nacional de Justiça / Conselho Nacional de Justiça; coordenação de Luís Geraldo Sant’Ana Lanfredi ... [et al.]. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021.

BRASIL. **Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 set.1990.

BRASIL. **Lei n. 7210, de 11-07-1984**: Lei de Execução Penal, 2005.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Departamento de Promoção dos Direitos de LGBT. **LGBT nas prisões do Brasil**: diagnóstico dos procedimentos institucionais e experiências de encarceramento. Brasília, 2020. 148 p. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2020-2/fevereiro/TratamentopenaldepessoasLGBT.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde e Ministério da Justiça. **Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP)**. 1. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2014. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2014/pri0001_02_01_2014.html Acesso em: 2 maio 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. **Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário**. Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. – 2. ed. – Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2005.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. Departamento de Apoio à Gestão Participativa. **Política Nacional de Saúde Integral de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais**. Ministério da Saúde, Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa, Departamento de Apoio à Gestão Participativa. Brasília : 1. ed., 1. reimp. Ministério da Saúde, 2013.

BUTLER, Judith. **Lenguaje, poder e identidad**. Madrid: Síntesis. 2004.

CARDOSO, Michelle Rodrigues, FERRO, Luís Felipe. “Saúde e população LGBT: demandas e especificidades em questão”. **Psicologia: Ciência e Profissão**, Brasília, DF, v. 32, n. 3, 2012.

CARVALHO, Angelita Alves; BARRETO, Rafael Chaves Vasconcelos. “A invisibilidade das pessoas LGBTQIA+ nas bases de dados: novas possibilidades na Pesquisa Nacional de Saúde 2019” **Ciência e Saúde Coletiva**. Rio de Janeiro, 26 (09) 27 Set. 2021.

CARVALHO, Regina de Oliveira. **Convivendo com a diferença: estratégias de luta simbólica aplicadas no espaço do cuidado de enfermagem mediante a convivência com transgêneros travestis**. 2004. Tese de Doutorado. Programa de Pós-graduação em Enfermagem, Universidade Federal do Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, CNJ. **Resolução Nº 366 de 20/01/2021 do Conselho Nacional de Justiça**, 2021. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/files/original19295820210125600f1c369fdc6.pdf>>. Acesso em: 9 jun. 2024.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Recomendação CNMP n. 54/2017**. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/4891>>. Acesso em: 7 jun. 2024.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Recomendação CNMP-CN n. 02/2018**. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/6112/>>.

COSTA, Pablo Galvão da. **Políticas de saúde voltada às pessoas em situação de privação de liberdade**: uma perspectiva crítica em tempos de contrarreformas. 2019. Monografia (Graduação em Serviço Social) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Departamento de Serviço Social, Natal. RN, Brasil.

DEPEN. **Mais de 10 mil presos se autodeclaram LGBTI no Brasil**. Disponível em: <<http://antigo.depen.gov.br/DEPEN/mais-de-10-mil-presas-se-autodeclaram-lgbti-no-brasil>, 2014>. Acesso em: 30 abr. 2021.

FERREIRA, Guilherme Gomes. **Travestis e prisões**: experiência social e mecanismos particulares de encarceramento no Brasil. Curitiba: Multideia, 2015.

FREDERICKS, Erin; HARBIN, Ami; BAKER, Kelly. “Being (in)visible in the clinic: a qualitative study of queer, lesbian, and bisexual women’s health care experiences in Eastern Canada”. **Health Care Women International**. Apr;38(4):394-408. 2017.

GARCIA, Marcos Roberto Vieira. “Prostituição e atividades ilícitas entre travestis de baixa renda”. **Cadernos de Psicologia Social do Trabalho**, São Paulo, 11, 241-256, 2008.

GUIMARÃES, Rita de Cássia Passos. **Estigma e diversidade sexual nos discursos dos (as) profissionais do SUS**: desafios para a saúde da população LGBT. 2018. 148 f. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) Universidade de Brasília, DF, Brasil.

JIMENEZ, Luciene, ADORNO, Rubens C. F. “O sexo sem lei, o poder sem rei: sexualidade, gênero e identidade no cotidiano travesti”. **Cadernos Pagu**, Campinas, 33, 343-367, 2009.

JUNIOR, Cicero Pereira Eustáquio; BREGALDA, Marília Meyer; SILVA, Bianca Rodrigues da. “Qualidade de vida de detentos(as) da Primeira Ala LGBT do Brasil”. **Bagoas - Estudos gays**: gêneros e sexualidades, Natal, v. 9, n. 13, 2016.

MONTEIRO, Simone, BRIGEIRO, Mauro. “Experiências de acesso de mulheres trans/travestis aos serviços de saúde: avanços, limites e tensões”. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 35 (4), 2019.

MORAIS, Neon Bruno Doering, MELLO, Marília Montenegro Pessoa de, AMAZONAS, Maria Cristina Lopes de Almeida. “Direito e população LGBT em cárcere uma análise a partir da experiência pernambucana do Complexo do Curado”. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, nº. 145, págs. 241-280, 2018.

NASCIMENTO, Márcio Alessandro Neman; REIS, Jefferson Adirã; SILVA, Eloize Marianny Bonfim da. “(Trans)ações entre devires e deveres: atendimento psicossocial ampliado com população LGBT em contexto de privação de liberdade”. **Revista Brasileira de Estudos da Homocultura**, Cuiabá, v. 1 n. 04 (2018).

NEGREIROS, Flávia Rachel Nogueira de; FERREIRA, Breno de Oliveira; FREITAS, Danilo de Negreiros; PEDROSA, José Ivo dos Santos; NASCIMENTO, Elaine Ferreira do. “Saúde de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais: da Formação Médica à Atuação Profissional”. **Revista Brasileira de Educação Médica**, Brasília, v. 43, n. 1, p. 25-31, jan-mar. 2020.

OLIVEIRA, Geane Silva; NOGUEIRA, Jordana de Almeida; COSTA, Gilka Paiva de Oliveira; SILVA, Francisca Vilela; ALMEIDA, Sandra Aparecida. “Access by lesbians, gays, bisexuals and transvestites/transsexuals to the basic family health units”. **Rev RENE**, Fortaleza, June; 3295(19): 1-7, 2018.

PIRAJA, Davi Reis S. B. Teoria Geral do Ministério Público Resolutivo. In.: **Manual de Atuação Resolutiva do Ministério Público**. Brasília: CNMP, 2023.

ROCON, Pedro Cardozo; RODRIGUES, Alexandro; ZAMBONI, Jésio; PEDRINI, Mateus Dias. “Dificuldades vividas por pessoas trans no acesso ao Sistema Único de Saúde”. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, 21 (8), Ago 2016.

RODRIGUES, João Gaspar. “Lineamentos sobre a nova dinâmica resolutiva do Ministério Público”. **Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo**, São Paulo, v. 8, p. 53-90, 2015.

SANTOS, Layrthton Carlos de Oliveira; FERNANDES, Mariana Santana; DIAS, Ericarla Verônica Almeida; OLINTO, Maria Fernanda Gouveia; SILVA, Alana Cristina de Sousa Alencar. “Dificuldades e desafios da população LGBTQIA+ Frente às políticas públicas de saúde”. In: V SEMINÁRIO INTERNACIONAL DESFAZENDO GÊNERO. V, 2021, Online, **Anais do V Seminário Internacional Desfazendo Gênero**, 2021. p. 01-09.

SANTOS, Márcia Vieira dos; ALVES, Valdecyr Herdy; PEREIRA, Audrey Vidal; RODRIGUES, Diego Pereira; MARCHIORI, Giovanna Rosário Soanno; GUERRA, Juliana Vidal Vieira. “Saúde mental de mulheres encarceradas em presídio do estado do Rio de Janeiro”. **Texto e Contexto de Enfermagem**, Florianópolis, v. 26, n. 2, e5980015, 2017.

SOUSA, Fernando Barros de; SOUSA, Patrícia Maria Lima de. “Saúde LGBTQIA+: a vulnerabilidade das minorias sexuais”. **Research, Society and Development**, Vargem Grande Paulista, v.10, n.13, e273101321241, 2021.

SPIZIRRI, Giancarlo; ANKIER, Cila; ABDO, Carmita Helena Najjar. “Considerações sobre o atendimento aos indivíduos transgêneros”. **Diagnóstico e Tratamento**, São Paulo, 22(4):176-9, 2017.

STOPA, Sheila Rizzato; SZWARCOWALD, Célia Landmann; OLIVEIRA Max Moura; GOUVEA, Ellen de Cássia Dutra Pozzetti; VIEIRA, Maria Lúcia França Pontes; FREITAS, Marcos Paulo Soares de; SARDINHA, Luciana Monteiro Vasconcelos; MACÁRIO, Eduardo Marques. “Pesquisa Nacional de Saúde 2019: histórico, métodos e perspectivas”. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, Brasília, 29 (5) 05, Out, 2020.

STRAZZA, Leila; MASSAD, Eduardo; AZEVEDO, Raymundo S.; CARVALHO, Heráclito B. “Estudo de comportamento associado à infecção pelo HIV e HCV em detentas de um presídio de São Paulo, Brasil”. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 1, 2007.

BREVE DISCUSSÃO SOBRE AS LIMITAÇÕES DA TEORIA ECONÔMICA DO CRIME, E OS APORTES ESSENCIAIS TRAZIDOS PELA TEORIA DA RACIONALIDADE LIMITADA E DA ECONOMIA COMPORTAMENTAL, PARA UMA MELHOR COMPREENSÃO DOS FENÔMENOS CRIMINAIS

BRIEF DISCUSSION ON THE LIMITATIONS OF THE ECONOMIC THEORY OF CRIME, AND THE ESSENTIAL CONTRIBUTIONS BROUGHT BY THE THEORY OF BOUNDED RATIONALITY AND BEHAVIORAL ECONOMICS, FOR A BETTER UNDERSTANDING OF CRIMINAL PHENOMENA

Francisco Angelo Silva Assis¹

Lydiane Maria Azevedo²

Sumário: 1. Introdução. 2. Teoria Econômica do Crime. 3. Teoria da Racionalidade Limitada. 4. Economia Comportamental. 5. Considerações finais. Referências.

Resumo: Este artigo pretende apresentar aspectos essenciais da Teoria

1 Francisco Angelo Silva Assis: Mestrando em Ciências Sociais pela PUC-Minas, possui graduação em Direito pela Fundação Universidade de Itaúna. Atualmente é Promotor de Justiça Coordenador do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa dos Direitos Humanos, Controle Externo da Atividade Policial e Apoio Comunitário do Ministério Público de Minas Gerais - CAODH/MPMG. Conselheiro do Conselho de Criminologia e Política Criminal CCPC/SEGOV.

2 Lydiane Maria Azevedo: Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Mestre em Educação pela Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais. Professora da disciplina Direitos Humanos, nos Cursos de Formação Técnico-Profissional, e da disciplina Crime, Violência e Processo Civilizador, no Curso de Pós-Graduação em Criminologia, na Academia de Polícia Civil de Minas Gerais-ACADEPOL/MG. Investigadora da Polícia Civil de Minas Gerais em atividade no Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa dos Direitos Humanos, Controle Externo da Atividade Policial e Apoio Comunitário do Ministério Público de Minas Gerais-CAO-DH/MPMG

Econômica do Crime, cujo maior expoente foi o economista estadunidense Gary Stanley Becker, trazendo, para tanto, informações sobre pesquisa realizada em estabelecimentos prisionais da região sul do Brasil, que a utilizou com referencial teórico, e questionar a adequação da referida teoria para a compreensão das complexidades que envolvem a prática criminosa, notadamente no que tange aos crimes patrimoniais, utilizando, para essa finalidade, a Teoria da Racionalidade Limitada, em oposição à pretensa racionalidade irrestrita e, ainda, a Economia Comportamental, incorporação da psicologia cognitiva à análise econômica.

Palavras-chave: Teoria Econômica do Crime; Teoria da Racionalidade Limitada; Economia Comportamental; Pesquisa em estabelecimentos prisionais.

Abstract: *This article intends to present essential aspects of the Economic Theory of Crime, whose greatest exponent was the American economist Gary Stanley Becker, bringing, to this end, information about research carried out in prisons in the southern region of Brazil, which used it as a theoretical reference, and questioning the suitability of the aforementioned theory for understanding the complexities involving criminal practice, notably with regard to property crimes, using, for this purpose, the Theory of Limited Rationality, as opposed to the alleged unrestricted rationality and, also, Behavioral Economics, incorporation of cognitive psychology into economic analysis.*

Keywords: *Economic Theory of Crime; Theory of Bounded Rationality; Behavioral Economics; Research in prison establishments.*

1. INTRODUÇÃO

O artigo: “Uma Análise da Economia do Crime em Estabelecimentos Penais Paranaenses e Gaúchos: o crime compensa?”³, que tem como referencial a Teoria Econômica do Crime, além de veicular resultados da pesquisa que o subsidiou, suscita questionamentos e indagações, considerando serem controversos alguns dos pressupostos da referida teoria, seja no campo intrínseco da Economia ou quando de sua aplicação para análise de fenômenos criminais. Por outro lado, também propõe uma discussão sobre a importância da realização de pesquisas no contexto do sistema prisional, lugar de tantas idiossincrasias e desafios, e que reclama mais conhecimento, também, no âmbito acadêmico, objetivando, ao fim e ao cabo, inclusive subsidiar a implementação de políticas criminais mais eficientes.

A responsabilidade na construção de um sistema prisional que observe, de um lado, as necessidades daqueles que ali se encontram encerrados e, de outro, as expectativas dos que esperam e confiam na resposta efetiva do

3 SHIKIDA, P. F. A. Uma Análise da Economia do Crime em Estabelecimentos Penais Paranaenses e Gaúchos: o crime compensa?. Revista Brasileira de Execução Penal, v. 1, n. 1, p. 257–278, 2020.

Estado ao fenômeno da criminalidade também atende à preocupação de uma política criminal ampla e compromissada com as promessas constitucionalmente positivadas em nosso país. A política criminal do Estado brasileiro, longe de abranger apenas a construção de uma agenda e das modelagens de ações, planos e programas de governo, deve igualmente atentar para a exteriorização da ação estatal levada a efeito pelos atores do sistema de justiça [...].⁴

Shikida⁵, no referido artigo, que apresentou os achados da mencionada pesquisa realizada em unidades prisionais no Paraná e no Rio Grande do Sul, destaca que utilizou como referencial teórico os estudos de Gary Becker, grande nome da chamada análise econômica do comportamento criminal, que, em síntese, parte do pressuposto de que o indivíduo criminoso, a partir de uma avaliação racional⁶, conforme seu grau de aversão ao risco, decide quanto de seu tempo alocar entre uma atividade econômica legal ou ilegal, modelo que tem sido, especialmente a partir do desenvolvimento de estudos e pesquisas relacionados à Teoria da Racionalidade Limitada⁷ e à Economia Comportamental, objeto de questionamentos e refutações.

O trabalho de Shikida⁸ pretendeu compreender a “criminalidade a partir de dados primários obtidos via aplicação de questionários/

4 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **A Visão do Ministério Público sobre o Sistema Prisional brasileiro**. Conselho Nacional do Ministério Público. – Vol. III. – Brasília: CNMP, 2018.

5 SHIKIDA, P. F. A. Uma Análise da Economia do Crime em Estabelecimentos Penais Paranaenses e Gaúchos: o crime compensa?. **Revista Brasileira de Execução Penal**, v. 1, n. 1, p. 257–278, 2020.

6 Vários artigos que se seguiram, ainda com uma abordagem da escolha racional, basicamente, trabalharam com inovações em torno da ideia já estabelecida por Becker, em que dois vetores de variáveis estariam condicionando o comportamento do potencial delinqüente. De um lado, os fatores positivos (que levariam o indivíduo a escolher o mercado legal), como o salário, a dotação de recursos do indivíduo etc.; de outro, os fatores negativos, ou dissuasórios (deterrence), como a eficiência do aparelho policial e a punição. Dentre esses estudos, cabe destaque para os de Ehrlich (1973), Block e Heinecke (1975) e Leung (1995) (Cerqueira; Lobão, 2004).

7 O surgimento do conceito de racionalidade na Economia é relativamente novo. De acordo com Blaug (1999, 315-316): O significado da racionalidade para o economista é uma invenção relativamente recente, que data dos anos 30 e descende da revolução marginal de 1870. Para os economistas clássicos, a racionalidade (termo que eles nunca usaram) significava preferir mais a menos, escolher a mais alta taxa de retorno, minimizar custos unitários e, acima de tudo, buscar seu próprio interesse sem consideração explícita para com o bem-estar dos outros. Com o uso da teoria da utilidade marginal, e em particular com a interpretação ordinalista de Hicks-Allen da utilidade, a busca do interesse próprio discretamente cede lugar à maximização de um ordenamento de preferência consistente sob informação certa e completa. Neumann e Morgenstern introduziram a interpretação da vantagem esperada onde há incerteza e, mais recentemente, a nova macroeconomia clássica reinterpretou a concepção da informação perfeita sob incerteza de forma a significar informação acerca da probabilidade da distribuição de preços futuros. Porém, o que há de comum a todas essas colocações do postulado de racionalidade ao longo dos últimos sessenta anos é um conjunto estável e bem comportado de preferências e informação perfeita sem custo acerca dos resultados futuros.

8 SHIKIDA, P. F. A. Uma Análise da Economia do Crime em Estabelecimentos Penais Paranaenses e Gaúchos: o crime compensa?. **Revista Brasileira de Execução Penal**, v. 1, n. 1, p. 257–278, 2020.

entrevistas com presos(as)⁹ cujas violações foram oriundas de crimes econômicos ¹⁰(tráfico de drogas, roubo, furto etc.)”.

Evidências empíricas foram extraídas durante extensa pesquisa em estabelecimentos penais paranaenses e gaúchos (Penitenciária Estadual de Foz do Iguaçu I e Centro de Reintegração Social Feminino, no Paraná; Presídio Central de Porto Alegre, Penitenciária Feminina Madre Pelletier, Penitenciária Estadual Feminina de Guaíba, Penitenciária Estadual de Arroio dos Ratos, no Rio Grande do Sul). A metodologia de pesquisa baseou-se no questionário utilizado por Schlemper (2018), composto por questões sobre: dados gerais, tipologia e aspectos econômicos do crime (inserida a avaliação dos custos e benefícios)¹¹.

Retornando ao referencial utilizado por Shikida¹², é importante destacar que, em seus primeiros trabalhos, Gary Becker partiu de um arcabouço teórico utilitarista. Seu método trata-se de uma fórmula para quantificar a perda social ocasionada pela criminalidade e quais custos e punições poderiam reduzir essas perdas, ou seja, decisões ótimas de alocação de recursos para reduzir o dano social decorrente da criminalidade. Ao mesmo tempo, o pressuposto também explora a tomada de decisão para o cometimento de crimes, sendo essa ação, uma função entre o ganho ilícito em relação à renda lícita disponível, com a probabilidade de detenção, no caso de descoberta do crime.

A referida teoria é sumarizada, conforme Shikida¹³, em uma equação:

(1) postula-se que os indivíduos são racionais, com utilidade esperada U_i expressa como payoff também esperado pela realização de uma atividade ilícita (R_i) vezes a probabilidade de não ser preso $[1 - p(r)]$, menos o custo de execução e planejamento do crime (C_i), o custo de oportunidade (O_i), o valor esperado da punição no caso de ser preso $[p(r) \cdot J_i]$ e a perda moral proveniente da execução do crime (W_i). Se o benefício líquido dessa utilidade U_i for positivo, o crime será cometido. $U_i = [1 - p(r)] \cdot R_i - C_i - O_i - [p(r) \cdot J_i] - W_i$ (1).

9 Na pesquisa realizada por Shikida (2020), os questionários aplicados continham indagações de perfil sociodemográfico e, também, criminológico (dados gerais, tipologia e aspectos econômicos do crime, inserida a avaliação dos custos e benefícios). Foram considerados válidos 302 questionários, aplicados em estabelecimentos penais paranaenses e gaúchos já mencionados.

10 O sujeito que comete um crime que visa obter uma vantagem financeira pode ser considerado um agente econômico; logo, ao contemplar a possibilidade de envolvimento em um ato ilícito, tal sujeito responde a incentivos socioeconômicos, a partir da avaliação racional entre ganhos e perdas esperadas, advindos das atividades ilícita vis-à-vis o ganho alternativo no mercado legal levando em conta sua aversão ou não aos riscos envolvidos na atividade ilegal (FRONER, 2008).

11 SHIKIDA, P. F. A. Uma Análise da Economia do Crime em Estabelecimentos Penais Paranaenses e Gaúchos: o crime compensa?. **Revista Brasileira de Execução Penal**, v. 1, n. 1, p. 257–278, 2020, p. 260.

12 SHIKIDA, P. F. A. Uma Análise da Economia do Crime em Estabelecimentos Penais Paranaenses e Gaúchos: o crime compensa?. **Revista Brasileira de Execução Penal**, v. 1, n. 1, p. 257–278, 2020.

13 SHIKIDA, P. F. A. Uma Análise da Economia do Crime em Estabelecimentos Penais Paranaenses e Gaúchos: o crime compensa?. **Revista Brasileira de Execução Penal**, v. 1, n. 1, p. 257–278, 2020.

Ao final da pesquisa, Shikida¹⁴ afirma que “para expressiva parcela dos(as) presos(as) os retornos econômicos foram maiores do que os custos do delito, o que significa dizer que o crime está, lamentavelmente, compensando”.

Ainda que o artigo escrito por Shikida¹⁵, consignando os dados de sua pesquisa, tenha sido apresentado como referência, o objetivo maior deste estudo é ressaltar que a abordagem de Gary Becker, uma teoria econômica com ênfase na racionalidade¹⁶, embora ainda presente do ponto de vista teórico, em face da “Racionalidade Limitada” e da “Economia Comportamental”, que serão aqui discutidas, é objeto de refutações, notadamente no estudo da criminalidade.

2. PRESSUPOSTOS DA TEORIA ECONÔMICA DO CRIME

A pesquisa em discussão, realizada por Shikida¹⁷, que teve como referencial a Teoria Econômica do Crime, apresenta resultados não exaustivos para abarcar toda a complexidade dos comportamentos criminosos, ainda que com intenções econômicas, fato que não é negado pelo próprio autor.

A Economia do Crime é um campo de estudo que utiliza ferramentas de análise das ciências econômicas, objetivando o estabelecimento de relações entre variáveis criminológicas e as de cunho econômico, social e político, entre outras. Entretanto, esse campo de estudo não era formalmente tratado com rigor acadêmico antes de 1968, quando, então, o economista Gary Becker publicou o trabalho “*Crime and punishment: an economic approach*”¹⁸. Vale destacar que com “*Crime and punishment: an economic approach*”, um dos esforços de Becker foi o expandir as aplicações do conhecimento formal da teoria econômica¹⁹.

14 SHIKIDA, P. F. Uma Análise da Economia do Crime em Estabelecimentos Penais Paranaenses e Gaúchos: o crime compensa?. **Revista Brasileira de Execução Penal**, v. 1, n. 1, p. 257–278, 2020.

15 SHIKIDA, P. F. A. Uma Análise da Economia do Crime em Estabelecimentos Penais Paranaenses e Gaúchos: o crime compensa?. **Revista Brasileira de Execução Penal**, v. 1, n. 1, p. 257–278, 2020.

16 Pela lente da Teoria Econômica da Escolha Racional, a prática de um crime assume uma capacidade racional e deliberativa dos sujeitos, que escolhem cometer um crime pautados pelo princípio da utilidade (SHON; BARTON-BELLESEA, 2015 apud FIGUEIREDO; SINCORÁ; LEITE; BRANDÃO, 2021).

17 SHIKIDA, P. F. A. Uma Análise da Economia do Crime em Estabelecimentos Penais Paranaenses e Gaúchos: o crime compensa?. **Revista Brasileira de Execução Penal**, v. 1, n. 1, p. 257–278, 2020.

18 Embora já houvesse alguns poucos manuscritos empíricos de economistas na década de 1960, foi a partir do artigo “Crime and punishment: An economic approach”, de Becker, que a análise econômica do comportamento criminoso passou a ser feita fundamentada em um rigoroso modelo teórico matematicamente estruturado.

19 Tal objetivo fica evidenciado em alguns trechos do trabalho. O autor, inclusive, cita que apesar de a criminalidade ser uma atividade de importante influência econômica, há negligência quase total por parte

Para Becker, cujo trabalho proporciona a base teórica para a análise econômica do crime, o conceito de crime é assimilado ao de atividade ilegal.

O sistema de leis é percebido como correspondendo ao bem-estar ideal da sociedade e os desvios em relação aos preceitos legais são considerados, a priori, lesivos à sociedade. As atividades ilegais são, portanto, seu objeto de análise. A abordagem de Becker não envolve considerações éticas ou morais: todas as pessoas são potencialmente criminosas, pois estão igualmente sujeitas ao raciocínio econômico de comparação entre ganhos e custos esperados, isto é, tidos como prováveis, das ações criminosas [...].

[...] Para Becker, a indústria do crime, em princípio, é uma indústria como outra qualquer: sua existência e seu crescimento ou decréscimo resultam do mercado. As pessoas escolhem como alocar seu tempo e seus talentos entre atividades legais e ilegais guiadas pelas expectativas de retorno líquido. A destacada importância da indústria do crime para a sociedade advém das expressivas externalidades negativas, refletidas em pesados custos sociais. Becker admite a existência de crimes cujos resultados para o criminoso não são imediatamente percebidos como tendo natureza econômica, como homicídio e estupro. Embora os benefícios para o criminoso não se expressem imediatamente em termos monetários e possa haver margem de dúvida quanto à quantificação correta, isso não estaria indicando inexistência de valor econômico associado a esses crimes²⁰.

A teoria de Becker²¹ pressupõe um indivíduo racional, que prioriza o seu interesse e que pondera o cálculo dos custos e vantagens. Ela parte do pressuposto de que o indivíduo criminoso, conforme seu grau de aversão ao risco, decide quanto de seu tempo alocar entre uma atividade econômica legal ou ilegal. Assim, se sua utilidade esperada, ao cometer um ato delituoso, for maior que a utilidade que poderia vir a obter no mercado legal, ele opta por cometer o delito.

Becker²² elenca as diversas relações sociais e econômicas que se originam quando uma atividade ilícita é cometida:

- (1) o número de crimes e o custo de delitos, (2) o número de delitos e as punições que foram aplicadas, (3) o número de delitos, prisões e condenações e os gastos públicos com a polícia e tribunais, (4) o número

dos economistas (BECKER, 1968). Bushway e Reuter (2008) lembram que, depois de uma onda inicial de pesquisas que sucederam a publicação de Becker (1968), apenas alguns poucos economistas, como Phil Cook, permaneceram envolvidos com a criminologia. Somente na segunda metade da década de 1990 é que houve uma nova onda de pesquisas lideradas por economistas como Steven Levitt, Jens Ludwig, Anne Piehl e Steven Raphael, que desenvolveram programas de pesquisa centrados principalmente no estudo do crime (PASSOS; SBICCA, 2022).

20 CLEMENTE, Ademir; WELTERS, Angela. Reflexões sobre o modelo original da economia do crime. **Revista de Economia**, v. 33, n. 2 (ano 31), p. 139-157, jul./dez. 2007.

21 BECKER, Gary Stanley. Crime and punishment: an economic approach. **Journal of Political Economy**, p. 169-217, 1968.

22 BECKER, Gary Stanley. Crime and punishment: an economic approach. **Journal of Political Economy**, p. 169-217, 1968.

de condenações e os custos de prisões ou outros tipos de punições, e (5) o número de ofensas e os gastos privados em proteção e apreensão²³.

As relações acima indicadas são as diretrizes para a criação do modelo matemático²⁴ de Gary Becker, composto por funções principais que, segundo referido autor, indicam os parâmetros ótimos que devem ser alcançados para obter níveis de criminalidade que minimizem as perdas sociais resultantes desses atos.

A teoria econômica do crime apresenta muitas limitações, entre as quais se destacam a diferença entre a percepção de cada indivíduo em relação à prática do crime, a “possibilidade de escolha” entre cometer ou não cometer um delito, além das diversas realidades pessoais, sociais e econômicas dos sujeitos²⁵.

3. TEORIA DA RACIONALIDADE LIMITADA

A fim de discutir a Teoria Econômica do Crime baseada numa escolha racional, que orientaria o cálculo entre o custo e o benefício da transgressão, é imprescindível trazer ao debate o posicionamento de Simon²⁶, que defende a racionalidade limitada dos indivíduos, em oposição a ideia de racionalidade substantiva. Dentro desse conceito de racionalidade limitada²⁷, estão compreendidas as limitações cognitivas e biológicas dos indivíduos, os limites dos conjuntos de escolhas disponíveis no momento da tomada de decisão e a importância que o ambiente tem sob as percepções individuais dos resultados das opções de escolha e, conseqüentemente, da tomada de decisão em si.

23 BECKER, Gary Stanley. Crime and punishment: an economic approach. **Journal of Political Economy**, p. 169-217, 1968.

24 O modelo matemático de Backer, sumarizado por Shikida (2020), foi apresentado na introdução deste trabalho.

25 Nesse sentido, Block e Heinecke (1975) apud Cerqueira e Lobão (2004), alegam que uma vez que existem diferenças éticas e psicológicas envolvidas no processo de decisão do indivíduo entre os setores legal e ilegal, o problema da oferta de crimes deveria ser formulado em termos de uma estrutura de preferências multifatorial, que considere outros aspectos que não apenas a renda. Eles mostraram que os resultados apresentados por Becker, acerca das oportunidades de ganho no mercado legal, são válidos apenas se existirem equivalentes monetários das atividades legal e ilegal e se estes forem independentes do nível de riqueza.

26 SIMON, Herbert Alexander. Behavioral Model of Rational Choice. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 69, n. 1, p. 99–118, fev. 1955.

27 No conceito de racionalidade limitada proposto por Simon, a característica processual é enfatizada e a forma como as decisões são tomadas é fundamental para se compreender o comportamento humano. Segundo o autor, as pessoas não tentam compreender o mundo como um sistema integral, mas têm modelos parciais tratáveis e identificam padrões recorrentes. As pessoas não levam em conta todas as informações disponíveis necessariamente. Elas tendem a focar aquilo que as preocupa ao invés de enfrentarem informações potencialmente contraditórias e selecionam o que pode ser relevante, reduzindo a sobrecarga de informação (SBICCA, 2014).

Assim, Simon propôs novos fundamentos comportamentais para uma teoria da decisão, alternativos àqueles utilizados na economia até então, que giravam em torno da maximização de utilidade. Essa nova proposta, procurava explicar comportamentos que não podiam ser compreendidos por meio da hipótese de racionalidade substantiva, chamados anomalias, cuja existência desafiava a teoria tradicional. O conceito de racionalidade limitada levantou questões de natureza filosófica e metodológica e tornou-se um marco para desenvolvimentos teóricos que buscam uma forma alternativa para explicar comportamentos humanos observados²⁸.

Simon²⁹ aponta as fragilidades do uso da lógica para encontrar algum padrão de comportamento dos indivíduos, coerente e infalível, para a resolução de problemas complexos. Para ele, os indivíduos não são capazes de quantificar com precisão os resultados das possíveis escolhas, já que, para que isso fosse possível, o sujeito haveria de ser apto a identificar a natureza exata dos resultados, não havendo, assim, a possibilidade para a ocorrência de “consequências imprevistas”.

Outro aspecto a ser realçado, é que a noção de satisfação³⁰ não possui importância dentro da interpretação clássica da teoria econômica defendida por Becker, entretanto, é ponto fundamental nas análises de psicologia da motivação. Na maioria das teorias psicológicas da motivação, as ações derivam de impulsos (*drives*), e a própria ação determina se esse impulso foi saciado. Ademais, as condições para se satisfazer um impulso não são necessariamente fixadas, mas sim especificada por um nível de aspiração que se ajusta positivamente ou negativamente com base nas experiências³¹.

28 SBICCA, Adriana. Heurísticas no estudo das decisões econômicas: contribuições de Herbert Simon, Daniel Kahneman e Amos Tversky. **Estudos Econômicos**, São Paulo, vol. 44, n.3, p. 579-603, jul/set. 2014.

29 SIMON, Herbert Alexander. Behavioral Model of Rational Choice. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 69, n. 1, p. 99–118, fev. 1955.

30 Conforme Shicca (2014), Simon argumentou que as decisões humanas buscam satisfação, ideia que permite, e praticamente induz, a incorporação de diversos procedimentos de decisão. (BARROS, 2010, p. 463). Nestes procedimentos, dois aspectos das decisões humanas foram enfatizados pelo autor e continuaram recebendo atenção especial nos trabalhos posteriores: a busca por alternativas e a referência aos níveis de aspiração. Segundo Simon (1980, p. 503), se as alternativas não são fornecidas inicialmente ao decisor, ele tem de pesquisá-las. Logo, uma teoria de racionalidade limitada deve incluir uma teoria de pesquisa por alternativas. O agente forma uma aspiração de quão bom deve ser o resultado de sua decisão. Tão logo ele descubra uma alternativa que esteja de acordo com esse nível de aspiração, ele termina a pesquisa e escolhe essa alternativa. Simon chamou este processo de satisficing.

31 SIMON, Herbert Alexander. Theories of decision-making in economics and behavioral science. **The American Economic Review**, JSTOR, v. 49, n. 3, p. 253–283, 1959.

De acordo com Melo e Fucidji³², um dos enfoques essenciais da teoria econômica da racionalidade limitada é o questionamento do uso da racionalidade em modelos analíticos para a obtenção de soluções maximizadoras. Nesse sentido, reconhecem que há vários elementos aleatórios que influenciam o resultado das ações, sendo a razão instrumental insuficiente para identificar, previamente, todas as contingências futuras de determinada ação. Assim, na tentativa de alcançar um determinado objetivo, o indivíduo utiliza a razão e, provavelmente, conseguirá encontrar formas de chegar até esse objetivo, mas nunca haverá a certeza de que conseguirá alcançá-lo. Há, portanto, uma utilidade limitada do uso da racionalidade.

Conforme destacam Melo e Fucidji³³, o argumento de racionalidade limitada, proposto por Simon, foi construído a partir da premissa de dinâmica do sistema econômico, em que não apenas as ações dos agentes econômicos mudam ao longo do tempo, mas também o próprio ambiente em que atuam, tornando-se impossível a capacidade de predição dos eventos futuros. Assim, segundo tal modelo, além da incerteza quanto à probabilidade de ocorrência de eventos futuros, o argumento de racionalidade limitada, pressupõe, também, que os agentes não possuem capacidade de obter e processar todas as informações relevantes para a tomada de decisão, tendo em vista a complexidade do sistema em que estão inseridos. Dessa forma, a racionalidade limitada não está relacionada tão somente à incerteza estrutural, pois, mesmo considerando uma situação hipotética de perfeita informação, a limitação dos agentes para o processamento de um conjunto de informações inviabiliza a busca de resultados maximizadores.

Diferentemente da teoria neoclássica que se restringia ao “objeto econômico”, a racionalidade limitada abriu o foco de análise da economia em relação a outros campos do conhecimento, tornando a teoria econômica mais próxima da realidade, menos restrita, mais complexa e mais dinâmica³⁴. Nesse propósito, a pesquisa de Simon buscou incorporar áreas do conhecimento afins que também investigam o comportamento dos indivíduos no processo de tomada de decisão,

32 MELO, Tatiana Massaroli; FUCIDJI, José Ricardo. Racionalidade limitada e a tomada de decisão em sistemas complexos. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 36, n. 3 (144), p. 622-645, jul./set. 2016.

33 MELO, Tatiana Massaroli; FUCIDJI, José Ricardo. Racionalidade limitada e a tomada de decisão em sistemas complexos. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 36, n. 3 (144), p. 622-645, jul./set. 2016.

34 SIMON, Herbert Alexander. Theories of decision-making in economics and behavioral science. **The American Economic Review**, JSTOR, v. 49, n. 3, p. 253-283, 1959.

como “física, biologia, ou sistemas sociais”, além da ciência política, sociologia e psicologia.

Divergindo dos modelos econômicos neoclássicos³⁵, que defendem como hipótese básica e reducionista, a de que os agentes são racionais, capazes de tomar decisões econômicas que maximizam seus próprios interesses (preferências), e complementando os pressupostos estabelecidos pela Teoria da Racionalidade Limitada, destaca-se a Economia Comportamental, que passa a considerar, na averiguação da decisão criminal, também o ponto de vista subjetivo do indivíduo.

4. ECONOMIA COMPORTAMENTAL

A chamada Economia Comportamental tem como grandes expoentes Daniel Kahneman e Amos Tversky, que publicaram, na década de 1970³⁶, dois trabalhos que se tornaram marcos dessa nova área do conhecimento, caracterizada, principalmente, pela incorporação da psicologia cognitiva à análise econômica, até então descartada pela teoria econômica tradicional.

No trabalho publicado em 1974, “*Judgement under uncertainty: heuristics and biases*”, Kahneman e Tversky³⁷ apresentam o uso de heurísticas³⁸, regras que simplificam a tomada de decisão, como uma característica do processo de decisão humana.

Cerne da referida publicação, os princípios heurísticos criam atalhos para julgamentos de probabilidades. Argumentaram os autores, que muitas decisões são baseadas em crenças construídas a respeito de fatos e/ou processos que não são conhecidos com certeza. Diante de situações como essas, as pessoas utilizam-se de regras simples que reduzem a complexidade das decisões.

35 Os modelos macroeconômicos neoclássicos raramente são usados por analistas e formuladores de políticas, não apenas porque seus pressupostos são excessivamente simples, mas principalmente porque são produto de um método hipotético-dedutivo que permite a construção de modelos totalmente coerentes e abstratos com pouca relação com a realidade (BRESSER-PEREIRA, 2009).

36 Conforme Passos e Shicca (2022), embora algumas ideias da economia comportamental não sejam novas, essa abordagem passou a obter reconhecimento por volta de 1960, baseada na psicologia cognitiva, que considerou o cérebro como um dispositivo de processamento de informações e não mais uma máquina de estímulo-resposta, como na psicologia behaviorista.

37 KAHNEMAN, Daniel; TVERSKY, Amos. Judgment under uncertainty: heuristics and biases. **Science**, v. 185, n. 4157, p. 1124-1131, 27 set. 1974.

38 A heurística é um atalho mental que permite que as pessoas solucionem problemas e façam julgamentos de forma célere e intuitiva, reduzindo significativamente o tempo das tomadas de decisões e permitindo que os indivíduos ajam com mais eficiência.

As heurísticas reorganizam informações e simplificam a tomada de decisões, tornando-a mais simples e produzindo, algumas vezes, resultados indesejados para o tomador de decisão, chamados de vieses.

De acordo com Kahneman e Tversky³⁹, as heurísticas são totalmente úteis, mas, por vezes, podem levar a erros severos e sistemáticos. A percepção da ocorrência sistemática de comportamentos que se afastam daqueles esperados pela teoria tradicional de racionalidade (as anomalias) é a inspiração das pesquisas dos referidos autores.

Recorrentemente, os decisores utilizam regras simples que acabam resultando em vieses. As pessoas fazem uso dessas regras, porque normalmente não analisam os eventos em listas exaustivas para agregá-los, e nem mesmo avaliam suas probabilidades de ocorrências⁴⁰.

Frente a isso, Kahneman e Tversky desenvolveram o estudo dessas mencionadas heurísticas, a fim de encontrar elementos que os ajudassem a compreender as decisões humanas, e essa abordagem ganhou importância no âmbito da pesquisa econômica. Buscaram fundamentação empírica a partir de diversos experimentos por meio dos quais foi verificada a existência dos vieses de comportamento. O método utilizado pelos autores envolveu a observação e a análise de características recorrentes nas decisões e a especificação de atributos que as influenciam e as afastam daqueles resultados que seriam obtidos com base na Teoria da Utilidade Esperada⁴¹.

Assim, o denominado programa das “heurísticas e vieses” buscava compreender quais seriam as estratégias decisórias que empregariam atalhos cognitivos (“heurísticas”), de modo a resolver, intuitiva e rapidamente, problemas complexos. No entanto, muitas vezes, esses atalhos resultariam em desvios sistemáticos ou inconsistências em relação aos parâmetros normativos esperados (“vieses”). Tratava-se, assim, de reformular a teoria econômica para que adotasse modelos mais realistas de como pessoas formam preferências, avaliam dados disponíveis e fazem escolhas⁴².

39 KAHNEMAN, Daniel; TVERSKY, Amos. Judgment under uncertainty: heuristics and biases. **Science**, v. 185, n. 4157, p. 1124-1131, 27 set. 1974.

40 Kahneman; Tversky, 1974 apud SBICCA, Adriana. Heurísticas no estudo das decisões econômicas: contribuições de Herbert Simon, Daniel Kahneman e Amos Tversky. **Estudos Econômicos**, São Paulo, vol. 44, n.3, p. 579-603, jul/set. 2014.

41 A Teoria da Utilidade Esperada sugere que o investidor possua aversão ao risco, procurando obter sempre resultados positivos.

42 THALER, Richard H. **Comportamento Inadequado: a Construção da Economia Comportamental**. Lisboa: Actual, 2016.

Em 1979, Kahneman e Tversky propõem a chamada Teoria dos Prospectos, segundo a qual, os agentes não analisam necessariamente as alternativas, mas as perspectivas de resultados que são influenciadas fortemente por suas percepções.

A Teoria dos Prospectos consiste na diferenciação da percepção ao risco quando a decisão de escolha envolve ganhos ou perdas, tendo em vista um determinado ponto de referência. Segundo tal teoria, as pessoas apresentam aversão ao risco nas escolhas que envolvem ganhos seguros e procuram por riscos nas escolhas que envolvem perdas seguras e, também, definem ganhos e perdas a partir de um dado ponto de referência.

De acordo com a Teoria dos Prospectos, as pessoas utilizam duas fases no processo de escolha: a primeira, para editar os prospectos arriscados, e uma segunda, para avaliar esses prospectos. A fase de editar consiste em uma análise preliminar das probabilidades oferecidas quando, frequentemente, faz-se uma simplificação das probabilidades. Já na segunda fase, as probabilidades editadas são avaliadas e a probabilidade de valor mais alto é escolhida. A separação das decisões em duas fases e, particularmente, a utilização da fase preliminar de editar, que tenta simplificar o processo, muitas vezes gera vieses de decisão ou erros sistemáticos⁴³.

Essa teoria assinala, também, que a disposição do ser humano para correr riscos é influenciada pelo modo como as escolhas são apresentadas (*framed*), dependendo, portanto, do contexto.

Ainda que analisadas de maneira perfunctória, resta incontroverso que a ciência cognitiva incorporada à economia, a partir de Herbert Simon, que ganha maior força e aceitação a partir da década de 1970, com os estudos de Kahneman e Tversky, traz evidências de que a interação entre a cognição, a memória e a percepção subjetiva produzem comportamentos, podendo ser incluídas aí, as condutas criminosas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os modelos aqui discutidos, cujos nascedouros se deram na seara da Economia, se somam a diversos outros, de diferentes áreas do conhecimento, objetivando compreender os fatores determinantes da

⁴³ KAHNEMAN; TVERSKY, 1979 apud MACEDO JÚNIOR, Jurandir Sell. **Teoria do Prospecto**: Uma investigação utilizando simulação de investimentos. 2003. Tese. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, 2003.

criminalidade que, por se tratar de fenômeno complexo e multifacetado, vêm, ao longo do tempo, demandando crescentes esforços por parte do poder público, do meio acadêmico, dos movimentos sociais e da sociedade de forma geral, para seu eficaz entendimento e enfrentamento.

Conforme Cerqueira e Lobão⁴⁴ (2004), as pesquisas empíricas desenvolvidas nas últimas décadas dão conta da enorme dificuldade em se conseguir resultados satisfatórios que levem a corroborar as inúmeras hipóteses e modelos. Tal dificuldade é fruto, por um lado, da precariedade (indisponibilidade e não confiabilidade) dos poucos dados existentes que permitiriam a execução dos exercícios, e por outro, dos enormes desafios metodológicos inerentes à resolução do problema e à aferição das hipóteses, que leva, quase sempre, o pesquisador a utilizar caminhos indiretos, que pressupõem uma série de hipóteses, às vezes, por demais simplificadoras.

Com uma população carcerária crescente⁴⁵, que coloca o Brasil na 3ª posição no *ranking* mundial, ficando atrás apenas dos Estados Unidos e da China, o investimento em estudos e pesquisas, inclusive baseadas nas teorias aqui mencionadas e suas respectivas evoluções, bem como realizadas no contexto do sistema prisional, notadamente junto à população encarcerada, é medida importante para que se possa compreender os elementos preditores de comportamentos criminais, sejam os de correntes eminentemente econômicas, mas, também, aquelas que se manifestam com outros contornos aqui pincelados.

A começar pelo conhecimento dos fatores ensejadores da prática delituosa, passando pelo papel do Estado e de suas instituições, pelas circunstâncias pessoais e comportamentais do infrator, por aspectos desestimulantes, inclusive, os ambientais, não se olvidando das pesquisas sobre reincidências/reentradas e da desistência do mundo do crime, certamente estaremos pavimentando um caminho mais promissor para a prevenção do crime e para as boas políticas criminais, com arrimo nos direitos fundamentais.

44 CERQUEIRA, Daniel; LOBÃO, Waldir. Determinantes da criminalidade: arcabouços teóricos e resultados empíricos. **Dados**, v. 47, n° 2, 2004.

45 Segundo dados da Secretaria Nacional de Políticas Penais-SENAPPEN, divulgados em 25/03/2024, o número total de custodiados no Brasil subiu para 650.822 em celas físicas e 201.188 em prisão domiciliar. Os presos em celas físicas são aqueles que, independentemente de saídas para trabalhar e estudar, dormem no estabelecimento prisional, além daqueles que estão nas carceragens da PC/PM/CBM/ e PF. Já os que estão em prisão domiciliar são os que cumprem pena em casa e podem ou não usar equipamentos de monitoração eletrônica. Disponível em: <<https://www.gov.br/senappen/pt-br/assuntos/noticias/senappen-lanca-levantamento-de-informacoes-penitenciarias-referentes-ao-segundo-semester-de-2023>>. Acesso em: 11 jun. 2024.

REFERÊNCIAS

BECKER, Gary Stanley. Crime and punishment: an economic approach. **Journal of Political Economy**, p. 169-217, 1968.

BLAUG, Mark. **Metodologia e Economia ou como os economistas explicam**. Edusp: São Paulo, 1999.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Os dois métodos e o núcleo duro da teoria econômica Fundação Getúlio Vargas. **Revista de Economia Política**, vol. 29, nº 2, 2009. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0101-31572009000200001>>. Acesso em: 11 jun. 2024.

CERQUEIRA, Daniel; LOBÃO, Waldir. Determinantes da criminalidade: arcabouços teóricos e resultados empíricos. **Dados**, v. 47, nº 2, 2004. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0011-52582004000200002>>. Acesso em: 12 maio 2024.

CEVALLOS MIJAN, Pedro Henrique. **Economia do crime: as contribuições de Gary Becker, seu desenvolvimento e aplicações atuais**. 2017. 37 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Econômicas) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

CLEMENTE, Ademir; WELTERS, Angela. Reflexões sobre o modelo original da economia do crime. **Revista de Economia**, v. 33, n. 2 (ano 31), p. 139-157, jul./dez. 2007. Editora UFPR. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/wp/>>. Acesso em 2 de jun. 2024.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **A Visão do Ministério Público sobre o Sistema Prisional brasileiro**. Conselho Nacional do Ministério Público. – Vol. III. – Brasília: CNMP, 2018. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/publicacoes/11797-avisaodosistemaprisionalbrasileiro>>. Acesso em: 5 jun. 2024.

DOROW, Anderson; MACEDO JUNIOR, Jurandir Sell; NUNES, Patrícia; MENEZES, Emilio Araújo. Finanças Comportamentais: Uma análise estatística envolvendo os efeitos de certeza e reflexo. **Cadernos de Economia**, v. 12, n.23, jul/dez 2008. Revista de Ciências

Econômicas da Unochapecó. Disponível em: <<https://bell.unochapeco.edu.br/index.php/rce/article/view/569>>. Acesso em: 5 jun. 2024.

FIGUEIREDO, Sabrina Oliveira de; SINCORÁ, Larissa Alves; LEITE, Maria Clara de Oliveira; BRANDÃO, Marcelo Moli. Fatores determinantes do controle da criminalidade em gestão de políticas de segurança pública. **Revista de Administração Pública**, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0034-761220200058>>. Acesso em: 10 jun. 2024.

FRONER, Ricardo Pastre. **A teoria econômica do crime**: o roubo bancário. Trabalho de conclusão de curso, Faculdade de Ciências Econômicas UFRGS, 2008. Disponível em: <ufrgs.br>. Acesso em: 10 jun. 2024.

KAHNEMAN, Daniel; TVERSKY, Amos. Judgment under uncertainty: heuristics and biases. **Science**, v. 185, n. 4157, p. 1124-1131, 27 set. 1974.

KAHNEMAN, Daniel; TVERSKY, Amos. **Prospect Theory**: An analysis of decision under risk. *Econometrica*, 1979.

KAHNEMAN, Daniel. **Rápido e Devagar** - Duas formas de pensar. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

MACEDO JÚNIOR, Jurandir Sell. **Teoria do Prospecto**: Uma investigação utilizando simulação de investimentos. 2003. Tese. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, 2003. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/85921/199597.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 1º jun. 2024.

MELO, Tatiana Massaroli; FUCIDJI, José Ricardo. Racionalidade limitada e a tomada de decisão em sistemas complexos. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 36, n. 3 (144), p. 622-645, jul./set. 2016.

PASSOS, Danilo; SBICCA, Adriana. Economia do crime: da visibilidade de Gary Becker às influências da economia comportamental. **EALR**, v.

13, n. 1, p. 114-135, jan./abr. 2022. Disponível em: <11826-Article Text-63004-1-10-20220624.pdf>. Acesso em: 1º maio 2024.

SANTOS, Luiz Carlos Rezende e SAPORI, Luís Flávio. **Tratamento Penitenciário** – um estudo sobre tortura, maus-tratos e assistências às pessoas privadas de liberdade. 2ª ed. Belo Horizonte, D'Plácido, 2022.

SANTOS, Cezar Augusto Pereira dos; CASAGRANDE, Dieison Lenon; HOECKEL, Paulo Henrique de Oliveira. Teoria econômica do crime: dos pressupostos acadêmicos à empiria do dia a dia na vida de ex presidiários de Santa Maria - RS. **Economia e Desenvolvimento**, Santa Maria, vol. 27, n.2, p. 308 – 325, 2015.

SBICCA, Adriana. Heurísticas no estudo das decisões econômicas: contribuições de Herbert Simon, Daniel Kahneman e Amos Tversky. **Estudos Econômicos**, São Paulo, vol. 44, n.3, p. 579-603, jul/set. 2014. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ee/a/KLdVTnmf6jmwKm7JRJqdFbz/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 20 maio 2024.

SCHENKER, Miriam e MINAYO, Maria Cecília de Souza. A implicação da família no uso abusivo de drogas: uma revisão crítica. **Revista Ciência & Saúde Coletiva** 2003; 8: 299-06. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/csc/a/NXNWcBqBz6HrdZhPhGj5f/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 2 jun. 2024.

SHIKIDA, P. F. Uma Análise da Economia do Crime em Estabelecimentos Penais Paranaenses e Gaúchos: o crime compensa?. **Revista Brasileira de Execução Penal**, , v. 1, n. 1, p. 257-278, 2020. Disponível em: <<https://rbepdepen.depen.gov.br/index.php/RBEP/article/view/45/75>>. Acesso em: 29 abr. 2023.

SHON, P. C. H.; BARTON-BELLESA, S. The assumption of rational choice theory in Alfred Adler's theory of crime: unraveling and reconciling the contradiction in Adlerian theory through synthesis and critique. **Aggression & Violent Behavior**, v. 25A, p. 95-103, 2015.

SIMON, Herbert Alexander. Behavioral Model of Rational Choice. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 69, n. 1, p. 99–118, fev. 1955. ISSN 0033-5533. Publisher: Oxford Academic.

SIMON, Herbert Alexander. Theories of decision-making in economics and behavioral science. **The American Economic Review**, JSTOR, v. 49, n. 3, p. 253–283, 1959.

STEINGRABER, Ronivaldo.; FERNANDEZ, Ramon Garcia. A racionalidade limitada de Herbert Simon na microeconomia. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, v. 34, p. 123-162, 2013. Disponível em: <file:///C:/Users/lydiane.pcmg/Downloads/admin,+3405+Artigo05.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2024.

THALER, Richard H. **Comportamento Inadequado: a Construção da Economia Comportamental**. Lisboa: Actual, 2016.

TVERSKY, AMOS; KAHNEMAN, Daniel. “Judgment under uncertainty: heuristics and biases”. **Science**, New Series, 185 (4157), p. 1124-1131, 1974. Disponível em: <<https://www2.psych.ubc.ca/~schaller/Py590Readings/TverskyKahneman1974.pdf>>. Acesso em: 28 abr. 2024.

CENTROS DE RESSOCIALIZAÇÃO: NOVO MODELO PRISIONAL OU UNIDADE DE PRIVILÉGIOS?

RESOCIALIZATION CENTERS: NEW PRISON MODEL OR PRIVILEGE UNIT?

Bruna Ribeiro Dourado Varejão¹

Sumário: Introdução. 1. Centros de Ressocialização na visão da Secretaria da Administração Penitenciária. 2. O Centro de Ressocialização na visão da doutrina. 3. O Centro de Ressocialização na visão dos presos. Conclusões. Referências.

Resumo: O estado de São Paulo possui o maior parque prisional do país, representando, atualmente, mais de 30% da massa carcerária brasileira, distribuída em 182 unidades prisionais. Dentre essas, 22 são Centros de Ressocialização, unidades com número de vagas reduzido, que se destinam a presos com um perfil específico. Os CRs, de acordo com a Secretaria da Administração Penitenciária, buscam mais ativamente a promoção social dos detentos, por meio de um maior contato com a família, além de uma participação ativa da comunidade no cumprimento da pena. Contudo, muitas críticas existem ao modelo que, ao restringir o acesso a um número limitado de indivíduos, criaria uma artificialidade na reinserção social que se propõe a promover. Este artigo busca uma compreensão mais aprofundada sobre o modelo de gestão implementado nos Centros de Ressocialização, traçando um panorama em que são contemplados a visão “oficial”, da SAP, as críticas traçadas pela doutrina especializada e, também, o relato dos presos que cumprem pena em tais unidades. O objetivo do artigo é fomentar a discussão sobre a viabilidade de implementação de modelos de gestão prisional mais “humanistas”, sem perder de vista que, esses, também, são passíveis de críticas.

Palavras-chave: Sistema prisional; Centro de Ressocialização; Gestão prisional.

Abstract: The state of São Paulo has the largest prison park in the country, currently representing more than 30% of the country's prison population, distributed across 182 prison units. Among these, 22 are Resocialization Centers, units with a reduced number of vacancies, which are intended for prisoners with a specific profile. The CRs, according to the Penitentiary Administration Secretariat, seek more actively the social

¹ Bruna Ribeiro Dourado Varejão: Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo, designada como coordenadora do Núcleo de Práticas Autocompositivas (NUIPA) Infância e Juventude. Mestra em Direito e Desenvolvimento (FDRP/USP). Especialista em Direito Processual Penal (Anhanguera/UNIDERP). Pós-Graduada em Ordem Jurídica e Ministério Público (FESMPDFT). Facilitadora em Justiça Restaurativa.

promotion of inmates, through greater contact with the family, in addition to more active participation of the community in serving the sentence. However, there are many criticisms of the model, which, by restricting access to a small number of individuals, would create an artificiality in the social reintegration it aims to promote. This article seeks a more in-depth understanding of the management model implemented in the Resocialization Centers, ensuring, for this purpose, space for the 'official' vision, of the SAP, the criticisms outlined by specialized doctrine and, also, the report of the prisoners themselves who serve sentences in such units. The objective of the article is to encourage discussion about the feasibility of implementing more 'humanist' prison management models, without losing sight of the fact that these are also subject to criticism.

Keywords: Prison system; Resocialization Center; Prison management;

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, é possível constatar um aumento massivo no número de indivíduos encarcerados no Brasil. Esse aumento está atrelado à alta, sem precedentes, na sensação de insegurança, que se pode observar tanto no Brasil quanto em outros países da América Latina. Nesse contexto, o encarceramento passa a ocupar “local privilegiado no repertório punitivo brasileiro”².

Entre 1990 e 2000, o número de pessoas presas, no Brasil, saltou de 90 mil para 232 mil. Entre 1995 e 2010, o Brasil foi o segundo país com o maior crescimento da taxa de aprisionamento, dentre as 50 nações com a maior população prisional.

Tomando por base informações extraídas do Sisdepen³ no período de junho a dezembro de 2022, 832.295 pessoas encontravam-se presas, sendo que, dessas, 648.638 estavam encarceradas em celas físicas (77,93% do total de presos do país, sendo que o restante, 183.603, estava em prisão domiciliar).

Pari passu ao aumento de aprisionamentos, houve a construção acelerada de novos estabelecimentos prisionais. Em 2021, o país contava com 1.424 unidades prisionais, sendo que quatro em cada dez delas tinha menos de dez anos de existência⁴.

2 PIMENTA, Victor Martins. **Por trás das grades**: o encarceramento em massa no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2018. P. 133.

3 DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias - Período de julho a dezembro de 2022. Disponível em: <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiaMTQ-2ZDc4NDAtODE5OSooODZmLThtYTEtYzI4YTkoMTc2MzJkIiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQoNGMtND-NmNyO5MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9&pageName=ReportSection045531d3591996c70bde>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

4 BORGES, Juliana. **Prisões**: espelhos de nós. São Paulo: Todavia, 2020. P. 25.

O sistema prisional do estado de São Paulo é o maior do Brasil, tanto em número de unidades quanto em quantidade de presos. No mesmo período acima referido, dos 648.638 indivíduos presos em celas físicas no Brasil, 195.194, aproximadamente 30%, encontrava-se em São Paulo, sendo que, em 2022, o estado contava com 181 unidades prisionais.

Ao se referir ao dispositivo penitenciário brasileiro, Melo⁵ assinala a falta de organização interna e a baixa coordenação entre as diferentes “partes” de um “todo”, afirmando que, no Brasil, não existe um verdadeiro “sistema” penitenciário, mas sim vários sistemas espalhados por estados e municípios que carecem de estruturação.

No mesmo sentido, Godoi aponta que o “sistema” penitenciário paulista também se apresenta como um “aglomerado de instituições e edifícios interconectados, com diferentes atribuições e nomenclaturas”⁶.

Neste artigo, será traçado um panorama geral do dispositivo penitenciário paulista, com foco no número e no modelo de unidades existentes. Desde já, pontua-se que existem, ao menos, sete modelos distintos de unidades prisionais em São Paulo, cada uma com um perfil distinto, tanto em termos de arquitetura quanto com relação à organização interna dos presos e sua distribuição entre os pavilhões. Essas mudanças estruturais, apesar de parecerem irrelevantes, são essenciais para compreender a dinâmica de representatividade dos detentos e sua relação com a administração prisional.

Dos modelos existentes, optou-se por, nas linhas deste estudo, realizar um mergulho mais aprofundado na abordagem do Centro de Ressocialização (CR). Trata-se de unidade que se propõe a ter um perfil mais “aberto”, que prioriza a reintegração social dos detentos. Contudo, como se verá, é necessário perquirir se essas prisões representam, de fato, um novo modelo de gestão penitenciária, de caráter mais “humanista”, que busca, mais ativamente, implementar e garantir o direito dos presos, ou se constituem unidades de privilégio, para as quais somente são enviados alguns poucos “bandidos bonzinhos”, isto é, criminosos de perfil bem delimitado, o que tornaria artificial a reinserção social que buscam implementar.

5 MELO, Felipe Athayde Lins. **O dispositivo penitenciário no Brasil**: disputas e acomodações na emergência da gestão prisional. Tese (Doutorado em Sociologia). Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, 2018.

6 GODOI, Rafael. **Fluxos em cadeia**: as prisões em São Paulo na virada dos tempos. 1ª edição. São Paulo: Boitempo, 2017. P. 49.

O presente trabalho é fruto de pesquisa de campo desenvolvida no âmbito do Programa de Mestrado da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, trazendo enxertos e reflexões oriundos da dissertação defendida para obtenção do título de mestre.

O texto está dividido em três partes. Na primeira, apresenta-se o sistema prisional de São Paulo, com foco na criação dos Centros de Ressocialização, durante a década de 1990. Aqui, são apresentados dados obtidos junto à Secretaria da Administração Penitenciária, fornecendo-se a visão “oficial” sobre os CRs.

Na segunda parte, expõe-se o debate doutrinário acerca dos Centros de Ressocialização, questionando-se o papel da unidade no contexto de aumento do encarceramento implementado em São Paulo nas últimas décadas.

Finalmente, a terceira parte traz trechos das entrevistas semidirigidas realizadas, durante a pesquisa de campo do mestrado, com detentos de um Centro de Ressocialização, ofertando a visão única daqueles que cumprem pena nessas unidades.

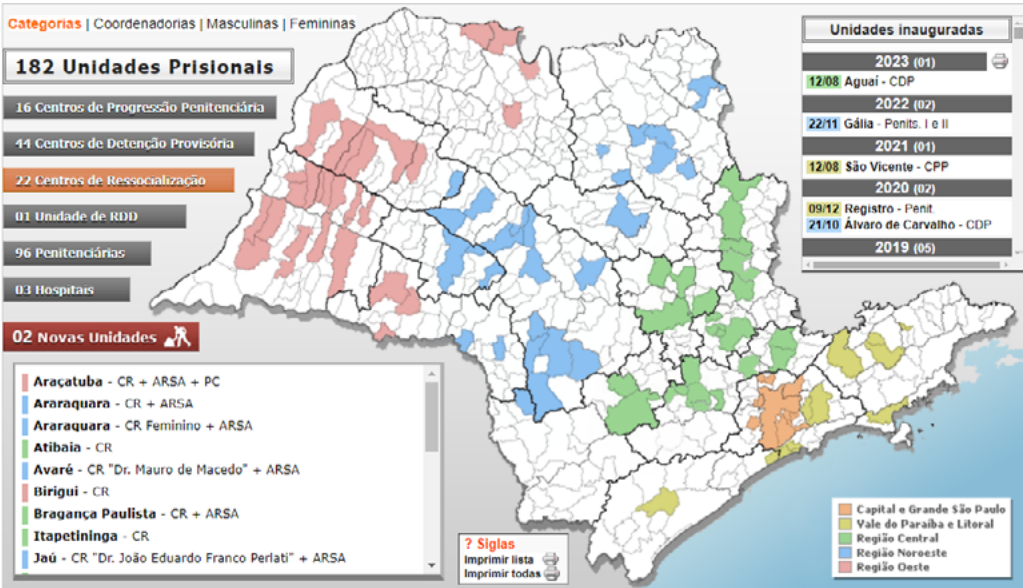
1. CENTROS DE RESSOCIALIZAÇÃO NA VISÃO DA SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA

O parque prisional do estado de São Paulo é, atualmente, o maior do Brasil, contando com 182 unidades, das quais 96 são penitenciárias, 44 são Centros de Detenção Provisória, 16 são Centros de Progressão Penitenciária, 22 são Centros de Ressocialização, além de uma unidade de Regime Disciplinar Diferenciado e três Hospitais de Custódia e Tratamento Psiquiátrico.

De proêmio, é possível constatar a existência de alguns modelos diferentes de unidade. Nesse sentido, o sítio eletrônico da Secretaria da Administração Penitenciária⁷, aponta que existem sete tipos de unidade prisional no estado: penitenciária feminina, penitenciária, centro de detenção provisória (CDP), centro de progressão penitenciária (CPP), centro de readaptação penitenciária, centro de ressocialização (CR) e ala de progressão penitenciária.

Figura 1 – Distribuição territorial, no estado de São Paulo, das unidades prisionais da Secretaria da Administração Penitenciária

⁷ SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **SAP em dados**. Disponível em: <<http://www.sap.sp.gov.br/>>. Acesso em: 4 mar 2024.



Fonte: SAP, 2024.

Algumas dessas unidades datam do início do século XX, a exemplo da Penitenciária do Estado, inaugurada em 1920. Contudo, sobretudo a partir da década de 1980, o sistema penitenciário do estado passou por extenso processo de expansão e interiorização, com inauguração de dezenas de novas unidades.

Entre os anos de 1999 e 2006, na gestão do então Secretário de Administração Penitenciária, Nagashi Furukawa, foram criados quatro tipos de unidade: os Centros de Detenção Provisória, as Penitenciárias Compactas, os Centros de Ressocialização e os Centros de Progressão Penitenciária⁸.

Os Centros de Ressocialização caracterizam-se por ter uma capacidade reduzida de até 210 presos. Possuem estrutura física em formato de “U”, sendo que três corredores são destinados às celas, com o pátio no centro, e, à frente da unidade, localiza-se a parte administrativa. Destinam-se a abrigar presos dos regimes fechado e semiaberto, sejam eles condenados em definitivo ou presos provisórios.

Segundo dados da SAP, CRs buscam implementar uma participação efetiva da comunidade, a promoção de serviços essenciais ao detento (saúde, odontológico, psicológico, jurídico, social, educativo, religioso, laborterápico) e a manutenção do preso a custo reduzido. Essas unidades estão instaladas em municípios de médio porte e,

8 MELO, Felipe Athayde Lins. **As prisões de São Paulo**: Estado e ‘mundo do crime’ na gestão da “reintegração social”. São Paulo: Alameda, 2014.

inicialmente, funcionavam por meio de parcerias-público privadas. Contudo, as diversas denúncias de corrupção dos contratos de cogestão do Estado fizeram com que fossem assumidas integralmente pela administração prisional.

Para cumprir pena em um CR, o indivíduo deve ser residente no município ou na região, ter um total de condenações que não ultrapasse 10 anos, ser primário, não ter envolvimento com facções criminosas, não possuir outros processos em andamento e, acima de tudo, demonstrar interesse em participar de programas sociais e educacionais que visa à reinserção social.

De acordo com a SAP, dos 22 Centros de Ressocialização do estado, 14 encontram-se com “sobra de vagas”, sendo que, ao menos quatro deles, não chegam a 50% da ocupação. Isso ocorre porque o “processo seletivo” para ingresso no CR é rígido, e, em muitos casos, os “candidatos” têm de passar por uma entrevista pessoal com a direção da unidade, além da rigorosa análise do prontuário. Toda essa seleção faz com que pouquíssimos sejam os presos “aptos” a cumprir pena em um CR. Por esse motivo, essas unidades tendem a fugir da regra do sistema, que é a superlotação.

Os CRs são, como se pode notar, unidades “diferenciadas” no parque prisional paulista. Essa diferenciação ocorre em diversos pontos da “experiência prisional”. Inicialmente, a rígida seleção para ingresso faz com que os presos do CR tenham um perfil diferenciado. Muitos daqueles que se encontram nessas unidades têm nível superior completo, possuindo renda familiar e individual superior aos presos de outras unidades e contando, ainda, com apoio da família (que visita com frequência e envia itens de higiene e alimentação). Isso não significa que não existam presos de baixa escolaridade e renda no CR, contudo, a evidência é que a maioria dos presos nessas unidades possui perfil escolar e financeiro distinto dos demais.

Além do perfil dos detentos, os agentes penitenciários e os diretores dos Centros de Ressocialização também têm um perfil distinto dos demais agentes prisionais. Os funcionários selecionados para trabalhar nos CRs, em regra, são mais abertos às medidas de promoção social dos presos. A relação da direção com os presos também é mais direta e conta com menos intermediários, sendo possível, aos detentos, acessar o(a) diretor(a) mais facilmente.

Ainda, nessas unidades, ações que buscam a promoção social dos presos são mais comuns, sendo possível observar a realização de jornadas culturais e outros eventos sociais, além de haver amplo incentivo à visitação dos familiares (o que é reforçado, inclusive, pelo fato de que os presos do CR serem oriundos de municípios vizinhos da unidade).

A estrutura física dos Centros de Ressocialização também é diferenciada, na medida em que eles não possuem grades na porta das celas, que são chamadas de “alojamento” e não de celas. Cada alojamento tem cama individual para 12 presos, separadas em beliches. Ademais, entre uma “perna” e outra do U que forma a unidade há uma gaiola, mas, durante o dia, ela permanece destrancada. A ausência de grades favorece o compartilhamento dos espaços pelos presos.

O perfil dos agentes prisionais e a estrutura física da unidade contribui, ademais, para uma relação maior de proximidade entre presos e guardas. O nível de fiscalização sobre os presos no CR é baixo. São poucos os funcionários da unidade, comparativamente ao número de presos. A relação entre guardas e presos é de respeito e verticalidade. No CR, guardas e direção transitam livremente pela unidade, entrando e saindo dos locais destinados ao alojamento e do pátio. Nas demais unidades, os guardas não entram nos pavilhões, o que favorece o surgimento de lideranças entre os detentos, que ficam responsáveis pela comunicação do “fundo da cadeia” com os guardas.

Estabelecidas as linhas gerais do perfil dos Centros de Ressocialização, ao menos quanto à sua regulamentação pela SAP, importa, agora, analisar, de maneira crítica, a visão da doutrina sobre essas unidades.

2. O CENTRO DE RESSOCIALIZAÇÃO NA VISÃO DA DOUTRINA

Foi visto que os Centros de Ressocialização foram criados em um contexto de expansão do parque prisional paulista, ocorrida, sobretudo, entre os anos de 1980 e 2000. Para compreender mais a fundo o contexto de criação dessas unidades, contudo, é necessário analisar a política de segurança pública em voga no estado à época da sua idealização.

As décadas de 1980 a 2000 foram marcadas por um aumento nos índices de criminalidade, sobretudo nas áreas próximas aos grandes centros urbanos do estado. A insegurança social ocasionada por esse fenômeno teve seu ápice em dois fatos ocorridos no início da década

de 1990: o massacre do Carandiru, em 1992, e a criação do Primeiro Comando da Capital, em 1993.

A resposta dos governos paulistas, no período em questão, a esse aumento da criminalidade foi a adoção de uma política de segurança pública que priorizava o encarceramento como alternativa quase que exclusiva para o combate ao crime.

Nesse contexto, verifica-se que, em 1986, a população prisional paulista era de 24.091 presos e a taxa de encarceramento de 85,1/100 mil habitantes; em 1996, a população prisional passou para 66.278 presos e a taxa de encarceramento para 194,5/100 mil habitantes, isso é, a cifra mais do que dobrou. Essa tendência é mantida ao longo dos anos 2000, assim, enquanto a população paulista cresceu 5,3% de 2003 a 2007, a população encarcerada cresceu 23,4% no mesmo período⁹.

É possível argumentar que o encarceramento seguiu o aumento da criminalidade urbana. Contudo, a análise das taxas de criminalidade em São Paulo, indica que, em 2003, houve um total de 46,69 ocorrências para cada 100 mil habitantes, enquanto em 2006, esse número foi de 48,56, um crescimento de 1,04¹⁰.

Paralelamente à tendência de encarceramento massivo, foram realizados vultosos investimentos na ampliação do parque prisional. Em 20 anos, entre o final da década de 90 e o ano de 2009, o número de unidades prisionais em São Paulo passou de 64 para 147. Em 2019, eram 180 unidades espalhadas pelo estado. Em que pese tenha havido um vultoso investimento na construção de novas unidades, o ritmo do encarceramento foi preponderante, tornando uma das notas do sistema o contínuo déficit de vagas.

Nesse sentido, apenas para exemplificar, verifica-se que, em 2011, a SAP indicava um fluxo de encarceramento mensal de cerca de 6.400 novos indivíduos, com 5.800 presos sendo postos em liberdade a cada mês e índice de reincidência na faixa de 65%. “Conforme esses dados, o estado de São Paulo deveria construir uma nova penitenciária mensalmente, apenas para abrigar novos presos”¹¹.

9 SALLA, Fernando; DIAS, Camila C. Nunes; SILVESTRE, Giane. Políticas penitenciárias e as facções criminosas: uma análise do Regime Disciplinar Diferenciado (RDD) e outras medidas administrativas de controle da população carcerária. **Revista Estudos Sociológicos**. Araraquara, Vol. 17, n. 33, p. 333/351, 2012. Disponível em: <<https://periodicos.fclar.unesp.br/estudos/article/view/5419>>. Acesso em 10 mar. 2024.

10 Ibidem.

11 MELO, Felipe Athayde Lins. **O dispositivo penitenciário no Brasil**: disputas e acomodações na emergência da gestão prisional. Tese (Doutorado em Sociologia). Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, 2018. P. 67.

Essa expansão no número de unidades deu-se, sobretudo, por meio da sua interiorização, isto é, da construção de novas penitenciárias em municípios do interior. Sobretudo após o massacre do Carandiru, a necessidade de desativação da unidade (prometida desde 1992) criou o alerta para os governantes quanto à necessidade de afastar os presídios dos grandes centros urbanos.

É nesse contexto que Furukawa assume a chefia da SAP. O secretário havia sido juiz de execuções criminais em Bragança Paulista, onde criou um modelo de prisão que contava com a participação comunitária, por meio de uma cogestão com a Associação de Proteção e Assistência ao Condenado, APAC¹². Posteriormente convidado para assumir a SAP, recebeu a missão de construir novas unidades e desativar a Casa de Detenção do Carandiru. Para cumprir o propósito, optou pela construção de unidades prisionais pequenas, com capacidade para abrigar um número controlável de presos. Surgem, então, os CDPs, as penitenciárias compactas, os CPPs e os CRs.

O modelo do CR possui muito em comum com as APACs, o que faz sentido, considerando a experiência de Furukawa como juiz das execuções em Bragança Paulista. O modelo apaquiano, inclusive, posteriormente deixou de ser adotado no estado de São Paulo. Embora, oficialmente, o fracasso das APACs tenha se dado a denúncias de corrupção na gestão das unidades, Furtado anota que, em sua pesquisa com recuperandos na unidade masculina da APAC, em Itaúna, Minas Gerais, foi questionada várias vezes acerca dos motivos que teriam levado ao insucesso do método no estado de São Paulo, tendo ouvido dos recuperandos que “o declínio se deu por conta do movimento das facções criminosas, muito acentuado em São Paulo, mas incipiente em Itaúna e outras cidades pequenas de Minas Gerais”¹³.

Os Centros de Ressocialização surgem, portanto, em um contexto de multiplicação e interiorização do parque prisional, mas não apenas. Essas são as unidades de perfil mais “aberto” ou menos “punitivo” do sistema prisional paulista, o que se reflete, como visto, no perfil dos

12 MELO, Felipe Athayde Lins. **O dispositivo penitenciário no Brasil: disputas e acomodações na emergência da gestão prisional**. Tese (Doutorado em Sociologia). Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, 2018. P. 59. SALLA, Fernando. De Montoro a Lembo: as políticas penitenciárias de São Paulo. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. São Paulo, Ano 1, Edição, p. 72/90, 2007. Disponível em: <<https://nev.prp.usp.br/publicacao/de-montoro-a-lembo-as-politicas-zpenitenciaras-de-so-paulo/>>. Acesso em: 6 mar. 2024. p. 86.

13 FURTADO, Barbara S. **O método APAC para o cumprimento de penas privativas de liberdade à luz das finalidades da sanção penal: ressocialização ou reintegração social?** Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, 2018. P. 105.

funcionários da administração prisional que exercem suas funções nessas unidades.

Considerando a ausência de outras unidades com esse perfil em São Paulo, cabe aos CRs funcionar como unidades modelo no respeito aos direitos dos presos e de estímulo à sua reintegração social. De acordo com Godoi, “as proporções menores e a proximidade entre a prisão e o lugar de origem dos presos contribuem para que essas unidades sejam consideradas as menos ruins do sistema penitenciário paulista”¹⁴.

Com efeito, na condição de Promotora de Justiça, após a realização de visitas de fiscalização em diversas unidades prisionais, pude constatar que os Centros de Ressocialização são unidades muito distintas das demais. Em uma análise comparativa, é possível perceber, logo da entrada, que apesar de, externamente, assemelhar-se às outras unidades, com muralhas e portões separando o mundo externo, o interior do CR é distinto dos demais presídios, havendo menos grades e procedimentos de segurança para o trânsito interno na unidade. A circulação é mais livre e o contato com os detentos mais direto, o que poderia contribuir para uma maior sensação de insegurança, mas, na verdade, faz exatamente o contrário.

Mas nem tudo são flores. Na doutrina, não faltam críticas ao modelo. Melo, por exemplo, aponta que, embora tenha sido idealizado por Furukawa para ser uma unidade pautada na participação comunitária e na auto responsabilização dos reeducandos, após a saída do antigo juiz da SAP, o seu sucessor abandonou tal concepção, fazendo com que os CRs se tornassem:

meras unidades de privilégios, para onde passaram a ser direcionadas as pessoas cujo “perfil criminal” supostamente facilitaria o processo de “ressocialização”, utilizando-se procedimentos de menor repressão e buscando separar os custodiados por tipo de crime cometido¹⁵.

Teixeira, de forma semelhante, aponta que:

a artificialidade ainda do caráter ressocializador do tratamento dispensado em referidos locais se revela pela rigorosa seleção estabelecida dos presos para lá encaminhados. Ou seja, sob a condição irrevogável de atuar tão-somente sobre uma clientela “especial” do sistema¹⁶.

14 GODOI, Rafael. **Fluxos em cadeia**: as prisões em São Paulo na virada dos tempos. 1ª edição. São Paulo: Boitempo, 2017. P. 51.

15 MELO, Felipe Athayde Lins. **O dispositivo penitenciário no Brasil**: disputas e acomodações na emergência da gestão prisional. Tese (Doutorado em Sociologia). Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, 2018. P. 47.

16 TEIXEIRA, Alessandra. **Do sujeito de direito ao Estado de exceção**: o percurso contemporâneo do

Com efeito, pode-se argumentar que o processo de seleção para entrada na unidade acaba criando uma falsa ressocialização, pois, como a unidade somente admite detentos com um perfil extremamente específico e limitado (o que se reflete, como visto, no grau de escolaridade e na renda familiar dos presos que ali se encontram), não se estaria na verdade, promovendo a reintegração social da “massa” carcerária.

Aliás, pode-se até mesmo questionar qual o papel da pena imposta aos indivíduos que se encontram em unidades como os Centros de Ressocialização. Esses presos, como visto, possuem um perfil bem delimitado. Além disso, enquanto estão na unidade, trabalham, interna ou externamente, têm cronogramas rígidos a cumprir na organização e limpeza do prédio, participam de jornadas culturais, (em regra) mantém contato com a família. Não parece demais argumentar que são indivíduos que já se encontram ressocializados. E, se esse é o caso, sua manutenção na prisão se dá apenas pelo apego estritamente punitivo e retributivo da pena.

Invertendo a ótica da análise, portanto, o CR surge menos como uma unidade “de excelência” e “respeito aos direitos dos presos” e mais como uma unidade puramente retributiva, na medida em que encarcera indivíduos que, *a priori*, já poderiam estar reintegrados à sociedade.

Com isso, não se quer dizer que o modelo do Centro de Ressocialização é ruim. Como pontuado, nas visitas às prisões paulistas, os CRs são, de longe, as unidades que mais refletem aquilo que deveria ser o todo do sistema prisional. Contudo, como tudo que se liga ao sistema prisional, a análise da questão não pode ser estritamente monofocal, sob pena se deixar de lado a complexidade fática que é ínsita e indissociável à prisão.

É, precisamente, pensando na necessidade de uma abordagem multifocal e abrangente que, no próximo tópico, serão apresentados enxertos extraídos de entrevistas realizadas em pesquisa de campo desenvolvida em um Centro de Ressocialização. Com isso, quer-se, paralelamente à visão da SAP e da doutrina, permitir que os próprios presos falem sobre as suas vivências enquanto cumprem pena nessa unidade.

3. O CENTRO DE RESSOCIALIZAÇÃO NA VISÃO DOS PRESOS

No segundo semestre do ano de 2022, durante a realização de pesquisa de campo desenvolvida no âmbito do Programa de Mestrado da Universidade de São Paulo, realizei entrevistas em quatro unidades prisionais de São Paulo. Uma das unidades selecionadas foi um Centro de Ressocialização. Neste tópico, apresento alguns excertos dessas entrevistas, incluídos na dissertação apresentada à USP.

A escolha de um Centro de Ressocialização dentre as unidades selecionadas para a pesquisa de campo não se deu de maneira aleatória. A ideia foi investigar como ocorria a dinâmica entre os presos e entre estes e a administração prisional em uma cadeia de perfil supostamente mais participativo e menos punitivista.

Foi justamente no Centro de Ressocialização em que se deram as entrevistas mais ricas, tanto pela possibilidade de contato direto com os presos em sala reservada, sem grades ou vidros, quanto pelo perfil dos indivíduos entrevistados. Algumas das entrevistas perduraram por mais de uma hora e somente se encerraram, porque eu já não podia mais permanecer na unidade, considerando o horário de recolhimento. Nas breves linhas deste artigo, apresento apenas alguns trechos mais relevantes para compreensão da visão dos presos quanto ao cumprimento de pena no CR.

Foi visto que os Centros de Ressocialização possuem menos barreiras físicas de contenção aos detentos. Isso, é claro, não passa despercebido aos presos. Um dos entrevistados, questionado a respeito, afirmou “aqui somos presos pela consciência. São dois guardas para 190 homens. Somos presos pelo tratamento da direção”¹⁷.

Quanto ao tratamento dos guardas e da direção com relação aos presos, um elemento que apareceu reiteradamente nas entrevistas foi a forma como os agentes prisionais se referem aos detentos, como “senhor” ou pelo nome. Nas outras unidades prisionais, os guardas chamam os presos pelo número da matrícula ou por “ladrão”, “malandro” ou “preso”.

A denominação pode parecer um detalhe irrelevante, mas para todos os entrevistados do CR é fator crucial na ressocialização. Um dos entrevistados afirmou que o tratamento dispensado nas demais unidades

¹⁷ A fala do entrevistado rememora uma das máximas da APAC (Associação para a Proteção e Assistência aos Condenados), proferidas por José de Jesus, preso conhecido por fugir reiteradamente das prisões nas quais cumpria pena. Ao ser enviado para uma APAC, Jesus permaneceu no local, não procurando se evadir. Após dois anos de cumprimento da pena, foi questionado sobre o fato por um repórter, tendo respondido que “do amor ninguém foge”.

“faz os presos se sentirem diminuídos”. Outro, disse que ser chamado pelo nome “faz o preso se enxergar como ser humano”. Um terceiro disse que ser chamado de “ladrão” fazia com que ele “se sentisse criminoso”.

É possível verificar que, enquanto no CR a comunicação com guardas e direção é tida como importante e positiva para os presos, nas outras unidades, a comunicação entre um preso e um guarda é malvista, pois pode indicar “caguetagem”. Assim, em regra, os detentos evitam entrar em contato com os agentes prisionais ou, caso seja absolutamente necessário fazê-lo, solicitam que outro preso esteja presente durante a conversa. Para os presos do CR, o contato mais frequente do diretor com a massa carcerária é positivo e contribui para a humanização da pena.

Outro ponto distintivo diz respeito à inexistência de “líderes” dentre os presos. No CR, todos os detentos são iguais, não existe um preso que exerça a função política de mediar disputas ou de representar os demais perante a administração prisional. Nas outras unidades, essa função é exercida por um preso do “setor” ou da “faxina”, que fica encarregado de representar o “fundo da cadeia” perante a direção da unidade.

Para os presos do CR, existe mais segurança e previsibilidade em cumprir pena na unidade, pois quem resolve os problemas internos são os próprios guardas e a direção, e não presos com um extenso “histórico criminal”, como é o caso dos faxinas.

Sobre o CR, um dos entrevistados, comparando a unidade ao CDP, disse “lá era feio, aqui parece uma escola”. Outro preso afirmou que no CR, como ficam fora da tranca o dia todo “o dia passa mais rápido e o clima é melhor”. Para outro, “a convivência com os guardas e a direção nessa unidade é incomparável com o que acontecia nas outras unidades, aqui a gente é tratado como ser humano. O tratamento nas outras unidades era desumano”. Para ele, o CR favorece a ressocialização, enquanto nas unidades faccionadas “o indivíduo que quer continuar no crime tem terreno fértil”.

Um outro detento afirmou que o CR é uma unidade muito melhor, pois o ambiente é mais acolhedor, há mais contato com os funcionários, o atendimento da assistência social é mais célere e há mais contato com a família. Para ele, “a pessoa que quer mudar de vida dá valor à vaga nessa unidade”. Fazendo coro, outro preso, no mesmo sentido, disse que,

no CR, os presos têm acesso à biblioteca, cursos, jornada cultural, além da oferta de vaga de emprego ser maior.

Um dos presos afirmou que o CR “dá oportunidade para quem quer se ressocializar. Não tem como uma pessoa sair de uma unidade como a outra [referindo-se ao CDP] e se ressocializar”, na sua opinião, “em 99% dos casos esse preso vai voltar para o sistema. O próprio sistema favoreceu a pessoa a voltar, não pelo preso em si, mas pelo sistema”. Outro detento acrescentou: “no sistema prisional tradicional é bem mais difícil sair melhor do que entrou”.

Durante as entrevistas, questionei os presos se eles entendiam como importante a existência de um “processo seletivo” para entrar na unidade, tendo, todos eles, respondido afirmativamente. Contudo, dois deles afirmaram que, na sua visão, deveria haver mais espaço para reincidentes no CR.

Nesse ponto, pude constatar que alguns presos do CR eram reincidentes, contrariando a regra geral que dispõe sobre o perfil de presos aceitos pela unidade. De acordo com a direção, esses indivíduos foram aceitos porque demonstraram “real arrependimento” durante a entrevista, tendo recebido, então, “mais uma chance”. Verifiquei, ademais, que alguns dos presos eram condenados pela prática de delitos de natureza sexual. Segundo me foi passado pela direção, esse fato era objeto de muitas críticas por parte dos outros diretores e funcionários da SAP.

Na visita às outras unidades prisionais, constatei que as críticas ao CR não se limitavam à recepção de presos “de artigo”. Em uma das unidades, ouvi de dois funcionários que o CR “não era presídio”. Quando questionei o motivo dessa afirmação, ouvi que os guardas tinham que ficar se desculpando com os presos, justificando suas ações, que, portanto, “quem tinha mais vez eram os presos”.

Para os que trabalham em uma penitenciária “tradicional”, fica claro que o modo de gestão adotado no CR beira o absurdo, desfigurando o que tradicionalmente entende-se como cabível para “tocar uma cadeia”. Como pontuado por Melo¹⁸, pode-se perceber que predominam, no sistema, funcionários que priorizam a contenção e o endurecimento no tratamento penitenciário, enquanto aqueles que valorizam a reintegração social são vistos como “idealistas” ou “desconectados da realidade”.

18 MELO, Felipe Athayde Lins. **O dispositivo penitenciário no Brasil**: disputas e acomodações na emergência da gestão prisional. Tese (Doutorado em Sociologia). Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, 2018.

A estrutura física do CR, como já assinalado, com ausência de grades e compartilhamento de espaços por presos, funcionários e direção, também favorece uma maior proximidade relacional entre guardas e detentos. Com isso, não parece haver espaço para o surgimento de lideranças dentre os presos.

Essas surgem justamente no vácuo deixado pelo Estado, que não consegue suprir a demanda por mecanismos de governança e ordenação na vida dos pavilhões. Sem as lideranças, as disputas e contendas entre os presos têm de ser resolvidas com intervenção da direção e do corpo funcional, por meio das normas oficiais, e não com base em normas próprias de comportamento colocadas pelos presos ou por facções. Isso garante mais transparência e igualdade na resolução das disputas, conferindo mais segurança para o cumprimento da pena.

O Centro de Ressocialização possui uma atmosfera diferente das outras unidades, e isso se refletiu na fala de todos os meus interlocutores, nos termos acima transcritos. Apesar disso, acho importante mencionar a fala de um dos entrevistados, que se encontrava na unidade há 14 anos, “não existe cadeia boa, cadeia é sofrimento”.

4. CONCLUSÕES

Foi visto que o sistema prisional de São Paulo é o maior do Brasil, tanto em número de unidades quanto em quantidade de detentos. Refletindo o que ocorre no restante do país, o dispositivo carcerário paulista é disperso e pouco coordenado, em que pese a existência de uma Secretaria própria e especializada na matéria prisional.

Dentre as 182 unidades prisionais atualmente em funcionamento no estado, 22 são os Centros de Ressocialização. Essas unidades, criadas na década de 1990, possuem número reduzido de vagas (em média, 200) e só podem ser acessadas por presos de um determinado perfil (residente no município ou na região da unidade, com um total de condenações que não ultrapasse 10 anos, primário, não ter envolvimento com facções criminosas, não possuir outros processos em andamento e, acima de tudo, demonstrar interesse em participar de programas sociais e educacionais que visam a reinserção social). A restrição de acesso faz com que a maior parte (14 das 22) dessas unidades se encontre com “sobra de vagas”.

Os Centros de Ressocialização possuem perfil semelhante ao das APACs, contudo, sem o caráter religioso. São unidades em que a circulação dos presos se dá com mais liberdade, posto que permanecem “fora da tranca”, isto é, fora das celas, durante quase todo o dia. Além disso, existem menos barreiras físicas (leia-se grades) entre as diferentes partes do prédio. Há, ainda, um contato mais próximo entre presos e funcionários, tanto os agentes como a direção.

Embora exista amplo debate doutrinário sobre se esse modelo é, de fato, positivo, posto que limitado a um número reduzidíssimo de indivíduos, nas entrevistas realizadas com detentos do CR é possível constatar que todos, sem exceção, consideram a unidade melhor que as demais, pontuando que a chance de reintegração social de um preso que cumpre pena em Centro de Ressocialização é superior à dos que se encontram em prisões “tradicionais”.

Nesse sentido, os presos entrevistados no Centro de Ressocialização apontaram que unidades como aquela, em que há um contato mais próximo com a direção e o corpo funcional, por meio de relações horizontais, em que o respeito é mútuo, nas quais existe uma maior oferta de vagas de emprego e estudo, além da realização de jornadas culturais que buscam promover a integração da comunidade com a unidade prisional e onde os familiares são estimulados a realizar a visitação, estreitando os vínculos com os presos, representam ambientes mais favoráveis para aqueles que, efetivamente, desejam “mudar de vida”.

Um dos presos entrevistados pontuou que sair do crime é uma questão pessoal, é uma escolha. De fato, existe um elemento não desprezível de vontade individual na prática delitiva. Mas existem, também, diversos outros fatores que podem impulsionar a criminalidade. Dentre esses, a amplitude dos vínculos de sociabilidade dos indivíduos é extremamente importante. Quando o delinquir torna-se o padrão de normalidade e os valores do crime são compartilhados como sendo o comportamento aceitável e “bom”, certamente, forma-se um ambiente mais favorável à prática criminal.

É de se lembrar, contudo, que os presos do Centro de Ressocialização passam por rigoroso processo seletivo, o que, como visto, pode tornar a análise da sua reinserção social enviesada. Somente a experiência prática poderia demonstrar se é possível replicar o modelo do Centro de Ressocialização em outras unidades prisionais, ampliando-se seu acesso a presos com outros perfis.

O que se pode dizer é que as poucas experiências que, a exemplo dos Centros de Ressocialização, divergem do modelo clássico de isolamento e esquecimento que é nota das unidades prisionais, como as APACs, indicam que o maior contato do preso com o mundo exterior pode reforçar padrões positivos de comportamento, contribuindo para a ampliação dos seus vínculos sociais e apresentando outras possibilidades de vida que não às ligadas ao “mundo do crime”.

Nesse contexto, entende-se que a promoção de formas de gestão prisional que permita aos presos uma maior integração social, com maior participação da comunidade no cumprimento da pena e mais contato com familiares e amigos, além de garantir uma relação mais próxima entre corpo diretivo e funcional e os detentos, pode auxiliar o Estado a recuperar a confiança do detento no sistema de Justiça, e fornecendo-lhe perspectiva de uma vida fora das grades.

REFERÊNCIAS

BORGES, Juliana. **Prisões: espelhos de nós**. São Paulo: Todavia, 2020.

DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL. **Levantamento Nacional de informações Penitenciárias** Período de julho a dezembro de 2022. Disponível em: <<https://app.powerbi.com/w?r=eyJrIjoiMTQ2ZDc4NDAtODE5OSooODZmLTlhYTETyZl4YTkoMTc2MzJkIiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQoNGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9&pageName=ReportSection045531d3591996c70bde>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

FURTADO, Barbara S. **O método APAC para o cumprimento de penas privativas de liberdade à luz das finalidades da sanção penal: ressocialização ou reintegração social?** Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, 2018.

GODOI, Rafael. **Fluxos em cadeia: as prisões em São Paulo na virada dos tempos**. 1ª edição. São Paulo: Boitempo, 2017.

MELO, Felipe Athayde Lins. **As prisões de São Paulo: Estado e ‘mundo do crime’ na gestão da “reintegração social”**. São Paulo: Alameda, 2014.

MELO, Felipe Athayde Lins. **O dispositivo penitenciário no Brasil: disputas e acomodações na emergência da gestão prisional**. Tese (Doutorado em Sociologia). Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, 2018.

PIMENTA, Victor Martins. **Por trás das grades: o encarceramento em massa no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 2018.

SALLA, Fernando. De Montoro a Lembo: as políticas penitenciárias de São Paulo. **Revista Brasileira de Segurança Pública**. São Paulo, Ano 1, Edição, p. 72/90, 2007. Disponível em: <<https://nev.prp.usp.br/publicacao/de-montoro-a-lembo-as-politicas-zpenitencirias-de-so-paulo/>>. Acesso em: 6 mar. 2024.

SALLA, Fernando; DIAS, Camila C. Nunes; SILVESTRE, Giane. Políticas penitenciárias e as facções criminosas: uma análise do Regime Disciplinar Diferenciado (RDD) e outras medidas administrativas de controle da população carcerária. **Revista Estudos sociológicos**. Araraquara, Vol. 17, n. 33, p. 333/351, 2012. Disponível em: <<https://periodicos.fclar.unesp.br/estudos/article/view/5419>>. Acesso em: 10 mar. 2024.

SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **SAP em dados**. Disponível em: <<http://www.sap.sp.gov.br/>>. Acesso em: 4 mar. 2024.

TEIXEIRA, Alessandra. **Do sujeito de direito ao Estado de exceção: o percurso contemporâneo do sistema penitenciário brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo. 2006.

INIMPUTABILIDADE E MEDIDAS DE SEGURANÇA: DO IDEAL NORMATIVO À REALIDADE VIVENCIADA NA CAPITAL DO ESTADO DO ACRE

UNLIMPUTABILITY AND SECURITY MEASURES: FROM THE NORMATIVE IDEAL TO THE REALITY EXPERIENCED IN THE CAPITAL OF THE STATE OF ACRE

Washington Nilton Medeiros Moreira¹

Aryane Maia Domingos²

Sumário: 1. Introdução. 2. Inimputabilidade penal e medidas de segurança. 2.1. A imputabilidade no direito penal. 2.2. Inimputabilidade. 2.2.1. Menoridade. 2.2.2. Embriaguez completa e involuntária. 2.2.3. Dependência ou intoxicação involuntária, decorrente do consumo de drogas ilícitas. 2.2.4. Doença mental ou desenvolvimento mental incompleto ou retardado. 2.3. Semi-imputabilidade. 3. Periculosidade e medidas de segurança. 3.1. Espécies de medida de segurança. 4. Hospital de custódia e tratamento psiquiátrico. 4.1. Ideal programático instituído pela lei. 4.2. Realidade da execução das medidas de segurança na capital do estado do acre. 4.2.1. Contenção e segurança dos estabelecimentos. 4.2.2. Serviço de tratamento psiquiátrico. 4.2.3. Condições mínimas de espaçamento e salubridade. 5. Considerações finais. Referências.

Resumo: O hospital de custódia e tratamento psiquiátrico é o estabelecimento destinado ao cumprimento das medidas de segurança, notadamente as de internação, aplicadas aos autores de conduta definida em lei como infração penal, mas que, por serem portadores de alguma doença psíquica, retardo ou desenvolvimento mental incompleto, acabam por serem incapazes de entenderem a natureza ilícita do fato ocorrido ou de autodeterminar-se de acordo com esse entendimento. O presente trabalho tem por objetivo estudar as condições que levam um ser humano a se ver

1 Washington Nilton Medeiros Moreira: Bacharel em Direito pelo CEULJI/ULBRA - Centro Universitário Luterano de Ji-Paraná/RO; Pós-graduação lato sensu em Didática do Ensino Superior pelo Centro Universitário Uninorte; Pós-graduação lato sensu em Gestão do Sistema Penitenciário e Direitos Humanos pela Universidade Federal do Acre – UFAC. Promotor de Justiça titular da 12ª Promotoria de Justiça Criminal, com atribuição perante a 1ª Vara do Tribunal do Júri de Rio Branco.

2 Aryane Maia Domingos: Bacharela em Direito pelo Universidade Federal do Acre – UFAC – Campus Rio Branco; + Pós-Graduação em Direito Processual Civil pela Faculdade Damásio; + Pós-Graduação em Direito Público pela Faculdade Damásio; + Pós-graduação lato sensu em Gestão do Sistema Penitenciário e Direitos Humanos pela Universidade Federal do Acre – UFAC.

diante da imposição de uma medida de segurança e se os estabelecimentos destinados ao cumprimento das medidas de natureza detentiva, na capital do Estado do Acre, se coadunam com os requisitos e condições mínimas previstos na Lei de Execução Penal e outros diplomas legais pertinentes à matéria. A metodologia empregada consistiu em revisão da literatura, por meio de levantamento de informações em diversas obras, artigos, ementários eletrônicos de tribunais e demais trabalhos acadêmicos, além de pesquisa de campo consistente em vistoria aos processos que tramitam de forma pública na Vara de Execução Penal de Rio Branco; visita às instalações dos estabelecimentos para onde costumam ser encaminhados os inimputáveis submetidos à medida de internação; além do acesso e análise de documentos oficiais, visando apresentar uma abordagem mais completa possível acerca do assunto apresentado. A proposta é verificar, dentro dos limites de tempo e recursos disponíveis, se na comarca de Rio Branco, as medidas de segurança detentivas são executadas em estabelecimentos prisionais comuns ou se há – e em que medida – o cumprimento à exigência legal de internação em hospital de custódia e tratamento psiquiátrico ou estabelecimento similar.

Palavras-chave: Inimputabilidade penal; Medidas de segurança; Hospitais de custódia; Ideal normativo; Realidade na capital acriana.

Abstract: *The psychiatric custody and treatment hospital is the establishment intended to comply with security measures, notably internment, applied to perpetrators of conduct defined by law as a criminal offense, but who, because they have a mental illness, mental retardation or development incomplete, end up being incapable of understanding the illicit nature of the fact that occurred or of self-determining in accordance with this understanding. The present work aims to study the conditions that lead a human being to face the imposition of a security measure and if the establishments destined to fulfill the measures of a detention nature, in the capital of the State of Acre, are in line with the requirements and minimum conditions provided for in the Penal Execution Law and other legal diplomas relevant to the matter. The methodology used consisted of a literature review, through the collection of information in several works, articles, electronic court records and other academic works, in addition to field research consisting of an inspection of the processes that are being processed publicly in the Criminal Execution Court of Rio Branco, visit to the facilities of the establishments to which the non-imputable subject to the measure of internment are usually sent, in addition to the access and analysis of official documents, aiming to present the most complete approach possible on the subject presented. The proposal is to verify, within the limits of time and available resources, whether in the region of Rio Branco the detention security measures are carried out in common prison establishments or if there is - and to what extent - compliance with the legal requirement of hospitalization in hospital of psychiatric custody and treatment or similar facility.*

Keywords: Criminal liability; Security measures; Custody hospitals; Normative ideal; Reality in the Acre capital.

1. INTRODUÇÃO

Marcão (2021, p. 354) denuncia, com propriedade, que:

transcorridas mais de três décadas desde o início da vigência da Lei (LEP, art. 204), o Estado brasileiro ainda não implantou adequadamente seu sistema de execução penal. Imperam, nessa seara, descaso e vergonhosa incompetência administrativa.

Seria esse, também, o caso da execução das medidas de segurança aplicadas aos inimputáveis que tenham praticado fato definido como crime? Os denominados hospitais de custódia e tratamento psiquiátrico realmente existem e funcionam tal como previstos em lei?

Exatamente à resolução dos questionamentos acima é que se volta o presente artigo, isto é, busca-se traçar um diagnóstico acerca da existência e funcionamento dos estabelecimentos destinados ao cumprimento das medidas de segurança na cidade de Rio Branco, estado do Acre, entre os anos de 2021 e 2022, notadamente as de internação. Tudo isso em um paralelo com os comandos normativos vigentes acerca dos hospitais de custódia e tratamento psiquiátrico.

Faz-se nota, aqui, que as limitações estruturais, sobretudo de tempo para conclusão da pesquisa que se deu como etapa de conclusão de curso de pós-graduação *lato sensu* junto à Universidade Federal do Estado do Acre, não permitiriam uma análise abrangente o bastante para alcançar toda a conjuntura nacional, o que não se descarta para momento oportuno, haja vista a relevância do tema.

Em caráter propedêutico e como forma de contextualização, a pesquisa de campo é precedida de breves apontamentos bibliográficos acerca das condições que levam um autor de fato delituoso a ser declarado inimputável, e a partir daí submeter-se ao cumprimento de medida de segurança.

Ao final, e sem a pretensão de descer a minúcias (o que a norma também não faz), os autores buscam sintetizar os pontos convergentes e eventuais inconformidades entre o Hospital de Custódia e Tratamento Psiquiátrico previsto na Lei e aquele verificado no mundo fático.

2. INIMPUTABILIDADE PENAL E MEDIDAS DE SEGURANÇA

Ao se falar em aplicação e cumprimento das sanções penais, é inegável que a maioria dos estudos são voltados ao conhecimento e à

compreensão das penas (privativas de liberdade, restritivas de direito e multas), ficando, para segundo plano, as investigações científicas acerca das medidas de segurança, às quais se aplicam as mesmas garantias e princípios constitucionais das primeiras, todas inerentes ao sistema sancionador.

Se a parte final do *caput* do art. 59 do Código Penal indica que a aplicação da pena se dá visando a “reprovação e prevenção do crime”, a medida de segurança tem, por finalidade principal, o tratamento da enfermidade pela qual é acometido o autor de crime, a ponto desse ser considerado inimputável ou semi-imputável com necessidade de especial tratamento curativo. O alcance desse objetivo, porém, pode encontrar obstáculos na deficiência ou mesmo ausência dos estabelecimentos destinados ao referido fim.

Imiscuir-se nessa seara relativa ao efetivo cumprimento das medidas de segurança, assim como a consecução da finalidade para a qual foram concebidas, exige prévia compreensão acerca da inimputabilidade penal, da legislação aplicável à espécie e, por conseguinte, dos requisitos autorizadores à sua decretação.

2.1. A imputabilidade no direito penal

Para melhor compreender o caminho que leva um ser humano a ser sancionado com a imposição de uma medida de segurança, mostram-se pertinentes as palavras de Renato Marcão, para quem:

[...] a finalidade do direito penal é a proteção de bens e valores jurídicos fundamentais. Bem jurídico é o bem da vida; é o bem que se destina à satisfação das necessidades humanas, e nessa ordem de ideias o legislador penal busca proteger o direito à vida, à integridade física, à saúde, à honra, ao patrimônio etc.

Para a proteção dos bens jurídicos foram criados os tipos penais, que estabelecem modelos de conduta sujeitas à imposição de pena. Violando a norma, ou seja, praticando um comportamento conforme previsto no tipo penal incriminador, o autor da ação ou omissão estará sujeito à imposição da pena prevista para a violação. (Marcão, 2021, p. 303).

Essa sujeição do indivíduo a uma pena, entretanto, passa por uma análise detalhada de seu comportamento, de modo que, à luz da teoria tripartite ou tripartida, só será possível falar em crime quando se estiver diante de uma conduta típica, antijurídica e culpável.

Mesmo para a teoria bipartite, que teria sido adotada pelo legislador da Reforma da Parte Geral do Código Penal, de 1984, a culpabilidade, apesar de não integrar o conceito de crime, deve estar bem caracterizada para que haja aplicação de uma pena, já que é pressuposto desta.

Diz-se que um fato é típico quando uma conduta lesiva a um daqueles bens da vida que o direito penal tutela está prevista no tipo incriminador; é ilícito ou antijurídico quando é contrário ao ordenamento jurídico; e finalmente, é culpável, quando o acontecimento é reprovável, censurável.

Independentemente da discussão teórica sobre a natureza jurídica da culpabilidade, ora classificando-a como elemento integrante do conceito de crime, ora como pressuposto de aplicação da pena, o fato é que a punição só será possível quando o autor de um delito for considerado culpável, o que, por sua vez, se dá mediante a existência de uma tríade: imputabilidade, consciência potencial da ilicitude e exigibilidade de conduta diversa. Nas hipóteses em que o Código Penal reconhece inexistir quaisquer desses elementos, ele declara haver isenção de pena (*caput* dos artigos 21 e 26, assim como o § 1º dos artigos 20 e 28).

A imputabilidade consiste na presença das condições de maturidade e “saúde mental para que alguém seja chamado a responder penalmente pelo crime que praticou” (FÜHRER, 2000, p. 38). Em outras palavras, é a capacidade de entender o caráter ilícito do fato e de determinar o seu “querer” de acordo com tal entendimento, conforme se extrai do *caput* do art. 26 do Código Penal brasileiro.

Já a consciência potencial da ilicitude consiste na possibilidade do agente, mesmo sendo leigo (profano) nas ciências jurídicas, perceber que determinado comportamento é reprovado pelo direito.

Por fim, se não for exigível por parte do agente que ele atue de acordo com a norma jurídica, falta um dos elementos da culpabilidade, e, portanto, ele fica isento de pena. Casos de inexigibilidade de conduta diversa previstos no Código Penal (art. 22) são a coação moral irresistível e a obediência hierárquica.

2.2. Inimputabilidade

Se, por um lado, o agente capaz de entender a ilicitude de determinada conduta e de autodeterminar-se de acordo com esse

entendimento é considerado penalmente imputável, por outro lado a falta dessas condições biopsíquicas afastam a culpabilidade do indivíduo, e, por conseguinte, a possibilidade de aplicação de pena.

Realmente seria despropositado responsabilizar alguém imputando-lhe a prática de uma conduta típica e antijurídica, se a pessoa não tivesse saúde mental bastante para diferenciar o certo do errado e apresentar alguma possibilidade de dissuadir-se, a partir da pena aplicada.

Nesse diapasão, Kelsen (2006, p. 108) explica que “em regra a representação das normas jurídicas e das consequências que a sua violação usualmente acarreta constitui um motivo mais forte do que os motivos que conduzem a uma conduta contrária ao direito”, mas que isso geralmente só ocorre com pessoas adultas e mentalmente sadias.

O Código Penal e a Lei Antidrogas elencam as causas de inimputabilidade, ou seja, de ausência daquelas condições mínimas de normalidade e maturidade psíquica que autorizam a responsabilização penal do autor de um delito. São elas: a menoridade (art. 27 do CP e art. 228 da Constituição Federal), a embriaguez completa e involuntária, decorrente de caso fortuito ou força maior (art. 28, §1º, do CP), a dependência ou intoxicação involuntária decorrente do consumo de drogas ilícitas (art. 45, *caput*, da Lei n. 11.343/2006) e a doença mental ou desenvolvimento mental incompleto ou retardado (art. 26 do CP).

À exceção da menoridade, as demais circunstâncias só serão reconhecidas como causa de inimputabilidade se, junto delas, sobrevier a constatação de que, ao tempo do crime, seu autor era incapaz de entender a ilicitude de sua conduta ou autodeterminar-se de acordo com esse entendimento. Inversamente, a incapacidade de compreender e direcionar seu “querer” só isentará o réu de pena quando tiver origem em alguma das situações acima elencadas.

2.2.1. Menoridade

É notório que o Poder Constituinte, quando da elaboração da Constituição Federal de 1988, quis dispensar às crianças e aos adolescentes diferenciada proteção, notadamente pela vulnerabilidade própria dos referidos grupos.

Com efeito, não poderia ser diferente na seara criminal, cujo tratamento conferido aos menores de 18 anos, sem adentrar, aqui, às particularidades referentes ao marco etário convencionalizado pelo

Constituinte (art. 22 da CF), também é discernido, vez que são considerados inimputáveis puramente com base no referido critério biológico, prescindindo a análise de qualquer elemento volitivo (art. 2 do CP).

Nas palavras de Hungria (2016, p. 237/238) “nesta hipótese a causa biológica (imaturidade) basta, por si só, irrestritamente, sem qualquer indagação psicológica, para excluir a responsabilidade penal”.

Os efeitos da inimputabilidade para as crianças e adolescentes são dissemelhantes daqueles decorrentes de enfermidade ou doença mental, já que as consequências da prática de fato definido como crime ou contravenção penal pelos menores de dezoito anos estão dispostas em ato normativo próprio, isto é, no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Os efeitos podem ir desde a aplicação de medida protetiva (crianças), como o encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade, ou orientação, apoio e acompanhamento temporários, até a aplicação das chamadas medidas socioeducativas (adolescentes), dentre elas a internação e a semiliberdade.

A prova da menoridade se fará à vista da certidão de nascimento expedida por oficial de registro civil ou documento que lhe faça as vezes, a exemplo da cédula de identidade, conforme enunciado na Súmula n. 74 do Superior Tribunal de Justiça.

2.2.2. Embriaguez completa e involuntária

Conforme previsto no art. 28, § 1º, do Código Penal, o afastamento da imputabilidade penal pela embriaguez, causada por álcool ou substância congênere, somente se dará quando ela for completa, accidental e privar completamente o indivíduo do seu entendimento e autodeterminação em relação ao injusto cometido, justamente, porque nesse caso o critério adotado é o biopsicológico.

Referida condição, que deve ser aferida preferencialmente por prova pericial, enseja a absolvição própria, sem a imposição de qualquer sanção penal, solução que se mostra justa e adequada, uma vez que não há, por parte do sujeito, a deliberada vontade de embriagar-se (caso fortuito e a força maior) e cometer o injusto, dada a perda do pleno domínio de suas faculdades mentais pela ingestão do etílico ou outro produto.

Aliás, com relação à embriaguez voluntária, o Código Penal adotou a teoria da *actio libera in causa*, explicada por Estefam (2016, p. 432) como:

situação em que o sujeito se auto coloca voluntariamente em situação de inimputabilidade ou incapacidade de agir, de tal modo que, posteriormente, ao cometer um comportamento criminoso, padecerá da capacidade de entender a ilicitude do ato ou de se autocontrolar.

É imperioso destacar, ainda, que a embriaguez patológica (alcoholismo) não se enquadra na presente hipótese, e sim no item a seguir, pois se trata de verdadeira doença mental, cuja incidência também conduz ao reconhecimento da inimputabilidade, como se verá adiante.

2.2.3. Dependência ou intoxicação involuntária decorrente do consumo de drogas ilícitas

A Lei Antidrogas (11.343/2006) dispõe, em seu art. 45, o seguinte:

Art. 45. É isento de pena o agente que, em razão da dependência, ou sob o efeito, proveniente de caso fortuito ou força maior, de droga, era, ao tempo da ação ou da omissão, qualquer que tenha sido a infração penal praticada, inteiramente incapaz de entender o caráter ilícito do fato ou de determinar-se de acordo com esse entendimento.

Parágrafo único. Quando absolver o agente, reconhecendo, por força pericial, que este apresentava, à época do fato previsto neste artigo, as condições referidas no caput deste artigo, poderá determinar o juiz, na sentença, o seu encaminhamento para tratamento médico adequado.

Constatada a incapacidade de entendimento e de autodeterminação por parte daquele que praticou um ilícito penal estando sob efeito de drogas ilícitas, haverá três possibilidades distintas, a partir do que estabelece o art. 45 da Lei Antidrogas:

Tratando-se de pessoa em estado de dependência química, o juiz deverá decidir pela absolvição imprópria do autor da infração penal, com sucessiva aplicação da medida de segurança mais adequada, pois aqui se terá avançado para verdadeira doença mental, como se verá adiante.

No caso de intoxicação voluntária, mas sem o estado de subordinação física ou psíquica caracterizadoras da dependência, o agente será submetido ao cumprimento da pena prevista no preceito secundário do tipo penal.

Por fim, haverá absolvição própria, se a intoxicação for involuntária, ou seja, decorrente de caso fortuito ou força maior.

Nesse sentido são as lições de Estefam (2016, p. 430) e Bitencourt(2020, p. 1677).

2.2.4. Doença mental ou desenvolvimento mental incompleto ou retardado

Registre-se, de início, que o próprio termo doença mental, adotado pelo Código Penal Brasileiro, já foi alvo de críticas pela doutrina, no que atine à sua (in)apropriação na seara jurídica-criminal. Como elucida Bitencourt (2020, p. 1.069):

teria sido melhor a utilização da expressão “alienação mental”, que, de forma mais abrangente, compreenderia todos os estados mentais, mórbidos ou não, que demonstrassem a incapacidade do criminoso de entender o caráter ilícito de sua ação ou de determinar-se de acordo com essa compreensão.

Entre as doenças mentais enquadram-se as demências (Alzheimer, Pick, demência por traumatismo craniano, etc.), as psicoses (epiléptica, puerperal, senil, maníaco-depressiva, esquizofrenia, etc.) e os casos de toxicomania ou alcoolismo crônico grave (PALOMBA, 2016, p. 138).

Outrossim, a opção do legislador de deslocar a menoridade para um microsistema específico esvaziou aquilo que o Código Penal definiu como desenvolvimento mental incompleto, tornando-o desnecessário. Porém, Nelson Hungria (2016, p. 247) explica que, durante o processo legislativo:

a Comissão Revisora entender que sob tal rubrica entrariam, por interpretação extensiva, os *silvícolas*, evitando-se que uma expressa alusão a estes fizesse supor falsamente, no estrangeiro, que ainda somos um país infestado de gentio.

Hungria (2016, p. 247) esclarece, ainda, que o desenvolvimento mental retardado, visto por alguns como mera redundância em relação ao incompleto, em verdade, guarda alguma dicotomia, porquanto:

Desenvolvimento mental incompleto é o que ainda não se concluiu (infantes, adolescentes), enquanto desenvolvimento mental retardado é o que não pode chegar à maturidade psíquica (oligrofênicos, surdos-mudos).

Sem deixar de reconhecer a precisão conceitual de Nelson Hungria, mas compreendendo os avanços tecnológicos e científicos que sobrevieram ao seu tempo, não há mais como afirmar que o surdo de nascença não possa chegar à maturidade psíquica, ainda que mediante circunstâncias bastante especiais, sendo mais acertada a classificação da

surdez como hipótese de desenvolvimento mental incompleto, como o faz o psiquiatra Guido Arturo Palomba (2016, p. 138).

Por óbvio que quaisquer dessas anomalias só serão reconhecidas como causa de inimputabilidade se, junto delas, sobrevier a constatação de que, ao tempo do crime, seu autor era incapaz de entender a ilicitude de sua conduta e de controlar a sua vontade de acordo com esse entendimento.

Se o sujeito não tiver uma dessas capacidades no momento da ação ou da omissão, ele será considerado absolutamente incapaz, como determina o art. 26 do Código Penal, recebendo um veredicto de absolvição imprópria (art. 386, VI), com a consequente imposição de medida de segurança para fins curativos.

2.3. Semi-imputabilidade

Por outro lado, se ficar clara a existência de perturbação de saúde mental ou desenvolvimento mental incompleto ou retardado, mas essa resultar em incapacidade apenas parcial de entendimento e autodeterminação, o autor do delito será condenado nos termos do preceito secundário do tipo penal, mas com pena reduzida de um a dois terços.

Note-se que, diferentemente do *caput* do art. 26 do Código Penal, que trata da doença mental como primeira causa de inimputabilidade, seu parágrafo único traz o termo perturbação da saúde mental, que segundo Palomba (2016, p. 137) “aplica-se às neuroses em geral, às psicopatias, ao alcoolismo e à toxicomania moderada”.

Em verdade, o termo perturbação da saúde mental é mais amplo que doença mental e abarca tanto essa quanto outras perturbações que tenham o condão de retirar, parcialmente, a capacidade de entendimento e autodeterminação do agente, como se observa no magistério de Nelson Hungria, cunhado ainda antes da reforma da Parte Geral do Código Penal, de 1984:

Se toda doença mental é uma perturbação da saúde mental, a recíproca não é verdadeira: nem toda perturbação a saúde mental constitui uma nítida, característica doença mental. O parág. único do art. 22 tinha de cuidar não só do caso em que a doença mental apenas reduz a *libertas intellectus* ou *libertas propositi*, como do caso em que tal redução provém de outras causas, que, embora afetando a higidez psíquica, não têm direito ao nome de *doença*. (HUNGRIA, 2016, p. 247.).

Há a hipótese, ainda, de o juiz entender que o agente, a despeito da semi-imputabilidade, necessita de especial tratamento curativo, caso em que, após a detida análise do caso concreto e à luz parâmetros médicos aplicáveis, poderá decidir pela substituição da pena por medida de segurança, nos termos do art. 98 do Código Penal brasileiro, vê-se:

Art. 98 - Na hipótese do parágrafo único do art. 26 deste Código e necessitando o condenado de especial tratamento curativo, a pena privativa de liberdade pode ser substituída pela internação, ou tratamento ambulatorial, pelo prazo mínimo de 1 (um) a 3 (três) anos, nos termos do artigo anterior e respectivos §§ 1º a 4º.

A substituição, nessas circunstâncias, presta-se à garantia de justa aplicação da sanção ao agente, que merece especial tratamento na condição de pessoa acometida por doença e/ou perturbação mental, deslocando-se o foco do caráter retributivo-preventivo para o tão-somente preventivo, com vistas à possível cura ou à reinserção do indivíduo no meio social.

Na medida em que o juízo observe a necessidade de substituição da pena privativa de liberdade por medida de segurança, deverá optar-se pela imposição de tratamento ambulatorial ou internação hospitalar, escolha que se dará com base na natureza da pena privativa de liberdade anteriormente aplicada.

Cezar Roberto Bittencourt defende que “se a pena aplicada não for privativa de liberdade – por ter sido substituída por restritiva de direitos ou por multa, será impossível a sua substituição por medida de segurança.” (2020, p. 2106/2107.).

Tal posicionamento coaduna-se com o magistério de Rogério Greco (2020, p. 272), para quem a substituição da pena pela medida de segurança é uma forma de “auxiliar o agente portador de enfermidade mental” a encontrar a cura para sua perturbação ou retardo mental, não podendo resultar no agravamento da situação do condenado, a pretexto de que “a medida de segurança seria o remédio adequado ao seu mal”.

3. PERICULOSIDADE E MEDIDAS DE SEGURANÇA

Bruno de Moraes Ribeiro (1998, p. 32) e Damásio de Jesus (2020, p. 687) relatam, com bastante propriedade, que penas e medidas de segurança são duas espécies do gênero sanção penal.

Contudo, a compreensão em torno das medidas de segurança foi alterada significativamente ao longo dos anos, resultando, no Brasil, em substituição do antigo sistema duplo-binário pelo vicariante, que vigora desde a reforma da parte geral do Código Penal, promovida pela Lei n. 7.209, de 11 de julho de 1984.

É também de Ribeiro a melhor explicação acerca do surgimento do sistema-duplo binário, que passou, inicialmente, pela rivalidade teórica entre as Escolas Clássica e do Positivismo Criminológico, ao longo do século XIX, pois a partir dali:

[...] a Escola Clássica, que tinha no livre-arbítrio e na concepção do delito como ente jurídico os seus alicerces, começou a ser questionada por essa nova visão do crime e do delinquente, segundo a qual o conceito de delito perdia a sua preeminência para converter-se apenas em um sintoma de temibilidade ou periculosidade do agente, novo conceito que, dentro do panorama de idéias penais que se apresentava, passou a ocupar o primeiro plano.

Deve-se a Garofalo a formulação do dito conceito, a que chamou ‘temibilidade’, e que consistiria ‘na perversidade constante e impulsionadora do delinquente e a quantidade do mal que se pode temer da sua parte; em outros termos, sua capacidade criminal. (RIBEIRO, 1998, p. 15).

Nesse contexto, surgiram as medidas de segurança, que inicialmente foram adotadas pelo Código Penal italiano de 1930 (Código Rocco), para, ao lado da pena, reforçar a reação contra a criminalidade.

No Brasil, o Código Penal brasileiro de 1940 também adotou esse sistema conhecido como duplo-binário, cuja principal característica era a possibilidade de aplicação de pena e medida de segurança, sucessivamente, tanto para os imputáveis quanto para semi-imputáveis considerados perigosos. Já os inimputáveis sujeitavam-se apenas à medida de segurança.

Essa duplicidade de sanções para um mesmo crime decorria da compreensão que existia sobre a finalidade de cada uma delas, conforme explicado também por Ribeiro:

A pena conservava, assim, o seu caráter afitivo, retributivo e proporcional à gravidade do crime, fundamentando-se na culpabilidade e portanto tendo como pressuposto a imputabilidade pessoal, enquanto a medida de segurança, instituto voltado para a prevenção especial, ao menos em tese nada conteria de retribuição e aflição, fundamentando-se na periculosidade do agente, que poderia ocorrer tanto em imputáveis como em inimputáveis. (RIBEIRO, 1998, p. 21).

No período em que vigorou o sistema duplo-binário no ordenamento jurídico brasileiro, também eram mais variadas as espécies de medida de segurança, cujo rol do art. 88 do Código Penal, em sua redação original, já revogada, abrangia a interdição de estabelecimento ou sede de sociedade ou associação e o confisco dos instrumentos e produtos de crime, que eram de natureza patrimonial. Além disso, havia a internação em manicômio judiciário; em casa de custódia e tratamento; em colônia agrícola ou em instituto de trabalho, de reeducação ou de ensino profissional; a liberdade vigiada; a proibição de frequentar determinados lugares; além do exílio local, estas de natureza pessoal.

A adoção do sistema vicariante pelo Código Penal, a partir da reforma de 1984, foi resultado de uma ampliação das finalidades da pena, possibilitando limitar as medidas de segurança, tanto em relação às espécies quanto à exclusão dos imputáveis como alvo de tais sanções.

Com efeito, pode-se dizer que a medida de segurança é um instrumento de defesa social, que é aplicada aos casos de inimputabilidade, ou excepcionalmente, de semi-imputabilidade, decorrentes de doença mental, desenvolvimento mental incompleto ou retardado, ou outra perturbação da saúde mental. Isso porque, conforme já mencionado alhures, a dependência química incapacitante é considerada doença mental (FÜHRER, 2000, p. 76), a embriaguez completa e involuntária é causa de isenção de pena e o ilícito praticado por menores de 18 anos está sujeito ao regime socioeducativo previsto no ECA e na Lei n. 12.594/2012.

Hoje, reconhece-se que tanto as penas quanto as medidas de segurança apresentam, inicialmente, um caráter aflictivo:

na medida em que constituem a imposição de uma privação ou diminuição de bens jurídicos [...] mas sobretudo um meio para alcançar a inocuização do indivíduo a elas submetido, e portanto a prevenção da delinquência (RIBEIRO. 1998, p. 33).

A diferença preponderante da medida de segurança em relação à pena é, portanto, sua finalidade curativa. A primeira busca recuperar ou estabilizar a saúde mental do autor da conduta típica e antijurídica, ao mesmo tempo em que - como a segunda - protege a sociedade de um indivíduo considerado perigoso.

Mas o que seria, afinal, essa periculosidade?

Tal como a aplicação da pena ao imputável pressupõe a existência de culpabilidade, a imposição da medida de segurança tem como

pressuposto a periculosidade do autor de conduta tipificada como infração penal.

O psiquiatra forense Guido Arturo Palomba (2016, p. 155), a despeito de destacar duas espécies de periculosidade (criminal e social), conceitua ambas como a potência que o indivíduo tem para praticar novos delitos, ou como leciona Führer (2000, p. 151), trata-se de “um juízo de probabilidade efetiva de delinquência”.

Em obra aprofundada sobre o assunto, Badaró explica que:

[...] a avaliação do estado de periculosidade penal do delinqüente baseia-se em noções biológicas e psicológicas. Porque a *Periculosidade Penal* constitui-se como *expressão de valores-causais*, quer sejam predisponentes ou desencadeantes do todo das condições individuais ou ambientais que direta ou indiretamente objetivaram o delito.

Poder-se-á afirmar que a *gênese biopsíquica* da periculosidade penal encontra-se entranhada na *personalidade*. Sendo os elementos externos, simples fatores de dinamização ou exteriorização do estado perigoso. Temos desse modo a periculosidade do indivíduo estabelecida antes a análise da supremacia dos seus complexos *crímico-impelentes* sobre os *crímico-resistentes*. Pelo que, menos atuantes esses, tanto mais perigoso deve ser tido o criminoso. (BADARÓ, 1972, p. 13/14.).

Embora esse potencial do ser humano para a futura prática de delitos seja passível de aferição, a partir de uma análise biopsíquica, o art. 97 do Código Penal instituiu presunção absoluta de periculosidade em relação ao inimputável portador de doença ou retardo mental que venha a praticar conduta definida como infração penal.

Uma vez comprovada a prática de conduta delituosa, mas sendo seu autor inimputável em razão de doença mental ou desenvolvimento mental incompleto, ou retardado, caberá ao juiz expedir sentença de absolvição imprópria, com aplicação de medida de segurança ao acusado, nos termos do art. 386, parágrafo único, inciso III, do Código de Processo Penal.

Nos processos por crimes dolosos contra a vida, a inimputabilidade prevista no art. 26 do Código Penal autoriza a absolvição sumária imprópria, com imposição de medida de segurança já na fase de encerramento do sumário da culpa, sendo, porém, garantido ao réu levar o julgamento ao plenário do júri, caso sustente alguma tese que – uma vez reconhecida pelos jurados – lhe garanta uma absolvição pura e simples (art. 415, parágrafo único, do CPP).

Aplicada a medida de segurança ao inimputável ou semi-imputável com especial necessidade curativa, sua execução só tem início depois de expedida a guia correspondente por parte da autoridade judiciária (artigos 171 a 174 da Lei n. 7.210/84 – Lei de Execução Penal). Já o seu término se dá somente depois de verificada a cessação de periculosidade (artigos 175 a 179 da LEP), sendo indeterminado, portanto, o prazo de duração da medida de segurança.

Para evitar que a privação ou restrição de bens jurídicos decorrente da aplicação de medidas de segurança fosse mais gravosa do que aquela imposta pela aplicação de uma pena, o Superior Tribunal de Justiça expediu a súmula n. 527, enunciando que “o tempo de duração da medida de segurança não deve ultrapassar o limite máximo da pena abstratamente cominada ao delito praticado”.

De qualquer modo, o art. 97 do Código Penal estabelece a necessidade de fixação de um prazo mínimo, de um a três anos, a partir do qual o autor do delito deverá ser submetido anualmente à perícia médica, visando à realização do exame de cessação de periculosidade.

Outrossim, o art. 176 da Lei de Execução Penal admite a possibilidade de reconhecimento da cessação antecipada da periculosidade, antes mesmo do prazo mínimo de duração da medida de segurança.

As medidas de segurança também se aplicam às contravenções penais, seja por força da aplicação subsidiária do Código Penal (art. 12), seja por expressa disposição contida no art. 13 do Decreto-Lei n. 3.688/41. Nestes casos, porém, o prazo mínimo da medida será de seis meses (art. 16 da Lei das Contravenções Penais).

3.1. Espécies de medida de segurança

Conforme estatuto o art. 96 do Código Penal Brasileiro, são apenas duas as espécies de medidas de segurança atualmente aplicáveis: a internação em hospital de custódia e tratamento psiquiátrico e o tratamento ambulatorial.

A internação é medida de segurança detentiva, em que o agente permanece recolhido em Hospital de Custódia e Tratamento Psiquiátrico, ou outro estabelecimento adequado (art. 96, I, do CP).

O art. 97, *caput*, do Código Penal impõe a internação para crimes apenados com reclusão, admitida a substituição por tratamento ambulatorial apenas nos casos de detenção.

Rogério Greco (2020, p. 270) defende que:

independente dessa disposição legal, o julgador tem a faculdade de optar pelo tratamento que melhor se adapte ao inimputável, não importando se o fato definido como crime é punido com pena de reclusão ou de detenção.

Essa, porém, não é a posição da jurisprudência majoritária. Tanto no âmbito do Supremo Tribunal Federal (HC 69375, 2ª Turma – relator Min. Marco Aurélio – DJ 18.9.1992) quanto do Superior Tribunal de Justiça (AgRg no REsp 1779990/MG, 5ª Turma – relator Min. Felix Fischer - DJE 30.4.2019; e AgRg no REsp 1298267/RS, 5ª Turma – relator Min. Ribeiro Dantas – DJE 11.4.2018) está consolidado o entendimento de que ao autor de fato típico apenado com reclusão aplica-se a medida de segurança de internação, e, somente na hipótese de detenção é que o juiz tem a liberdade de estipular, ou não, a medida de tratamento ambulatorial.

Interessante destacar que, assim como o investigado ou réu imputável está sujeito à prisão provisória, o portador de alienação mental que figure como autor de crime também está sujeito à internação cautelar.

Embora uma parte da doutrina entendesse que os artigos 378 a 380 do Código de Processo Penal estivessem tacitamente revogados, Führer (2000, p. 165-168) defendia que os dispositivos continuaram regulando a aplicação precária da medida de segurança e defendia tal possibilidade, porquanto:

(...) a prisão provisória do alienado mental ou do dependente, além da contenção eficiente, exige um concurso de equipamentos e pessoal especializados. Somente o procedimento legal da medida de segurança preenche esse quadro.

Atualmente a polêmica perde sentido, pelo menos em relação aos crimes praticados com violência ou grave ameaça, na medida em que o art. 319, inciso VII, do Código de Processo Penal, com a nova redação que lhe foi atribuída pela Lei n. 12.403/2011, inseriu a internação provisória de inimputáveis ou semi-imputáveis, com risco de reiteração, no rol de medidas cautelares alternativas à prisão.

O tratamento ambulatorial, por sua vez, é medida de segurança restritiva da liberdade de escolha do indivíduo, pois o obriga a se submeter às terapias, uso de medicamentos e outras providências

recomendadas pelo médico psiquiatra e outros profissionais responsáveis por seu acompanhamento.

Quanto melhor for o suporte familiar, maiores serão as chances de cessação da periculosidade, ou quiçá de completa cura, e menor será o tempo despendido para o sucesso da medida de segurança (FÜHRER, 2000, p. 154).

4. HOSPITAL DE CUSTÓDIA E TRATAMENTO PSIQUIÁTRICO

Compreendendo que os estabelecimentos penais destinam-se não apenas ao recolhimento dos condenados, mas também aos submetidos à medida de segurança, aos presos provisórios e até mesmo aos egressos, Renato Marcão afirma que:

Os estabelecimentos penais compreendem: 1º) a penitenciária, destinada ao condenado à reclusão, a ser cumprida em regime fechado; 2º) a colônia agrícola, industrial ou similar, reservada para a execução da pena de reclusão ou detenção em regime semiaberto; 3º) a casa do albergado, prevista para colher os condenados à pena privativa de liberdade em regime aberto e à pena de limitação de fim de semana; 4º) o centro de observação, onde serão realizados os exames gerais e criminológicos; 5º) o hospital de custódia e tratamento psiquiátrico, que se destina aos doentes mentais, aos portadores de desenvolvimento mental incompleto ou retardado e aos que manifestam perturbação das faculdades mentais; e 6) a cadeia pública, para onde devem ser remetidos os presos provisórios (prisão em flagrante, prisão temporária ou prisão preventiva) (arts. 87 e s.). (MARCÃO, 2021, p. 124.).

Entre os diversos tipos de estabelecimentos penais acima mencionados, importa, particularmente ao presente estudo, o hospital de custódia e tratamento psiquiátrico destinado ao cumprimento das medidas de segurança aplicadas pelo Poder Judiciário, aos inimputáveis ou semi-imputáveis com especial necessidade curativa que tenham praticado conduta tipificada como crime ou contravenção penal.

4.1. Ideal programático instituído pela lei

Depreende-se dos artigos 41 e 96, inciso I, ambos do Código Penal, que o hospital de custódia e tratamento psiquiátrico é o estabelecimento reservado ao cumprimento da medida de segurança de internação aplicada em sentença absolutória imprópria ou ao recolhimento dos condenados a quem sobrevenha doença mental. Trata-

se de estabelecimento com dupla função: tratamento e custódia de seus internos.

Esse aspecto dualista do hospital destinado ao cumprimento das medidas de segurança é o mesmo que já existia por ocasião do antigo manicômio judiciário, e que, na definição de Carrara (1998, p. 27), “se caracteriza fundamentalmente por ser ao mesmo tempo um espaço prisional e asilar, penitenciário e hospitalar”.

Talvez por isso que para Bitencourt (2020, p. 2094), o “Hospital de custódia e tratamento psiquiátrico” não passa de uma expressão eufemística utilizada pelo legislador da Reforma Penal de 1984 para definir o velho e deficiente manicômio judiciário”.

Mais do que mero eufemismo, a nova denominação parece ter sido cunhada no afã de promover, por meio da norma, verdadeira alteração fático-valorativa na maneira de ver e tratar o doente mental submetido à medida de segurança.

Pela força da palavra, ou melhor, da nova denominação normativa, o legislador buscou atender as novas “tendências de ‘desinstitucionalização’, sem o exagero de eliminar a internação”, como está destacado no item 91 da Exposição de Motivos da Reforma de 1984, na Parte Geral do Código Penal Brasileiro (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2022).

Não se nega, porém, que a natureza dúplice dos hospitais de custódia e tratamento psiquiátrico os torna alvo de severas críticas, pois enquanto nosocômios psiquiátricos eles:

[...] possuem uma equipe terapêutica (composta de psiquiatras, psicólogos, enfermeiros, assistentes sociais e terapeutas ocupacionais) encarregada de tratar os pacientes até a sua recuperação. Porém, como parte do sistema prisional, os hospitais de custódia e tratamento possuem, além disso, guardas penitenciários. Os conflitos entre tais atores podem ser agudos, uma vez que geralmente mantêm representações muito diferentes sobre os internos. Enquanto a equipe terapêutica tende a percebê-los como pacientes, os guardas tendem a tratá-los como presos comuns. (JACÓ-VILELA, 2011, p. 241).

Sendo a internação a forma mais gravosa entre as medidas de segurança aplicáveis aos portadores de distúrbio mental, e não se desconhecendo que entre suas funções está a de defender a sociedade de eventuais ações violentas do interno, não há como fugir das estruturas de contenção, incluindo os espaços de isolamento ou custódia (NETTINA, 2014).

Já no aspecto terapêutico, o art. 99 do Código Penal estabelece que o “internado será recolhido a estabelecimento dotado de características hospitalares e será submetido a tratamento”.

Nessa esteira, o Superior Tribunal de Justiça tem mantido firme entendimento de que “há constrangimento ilegal na segregação de (semi-)inimputável, submetido à medida de segurança de internação, em estabelecimento prisional comum” (STJ, 6ª Turma - HC 575762/SP - Ministro Rogério Schietti Cruz - DJe 08/06/2020).

Note-se que a vedação se restringe aos estabelecimentos prisionais comuns, nada impedindo a internação do inimputável ou do semi-imputável em unidade penitenciária dotada de características hospitalares, a ponto de se enquadrar no conceito de estabelecimento adequado e apto a substituir o hospital de custódia e tratamento psiquiátrico, conforme autorizado na parte final do art. 41 do Código Penal.

Já por força do disposto no art. 99, parágrafo único, da Lei n. 7.210/84, aplica-se aos hospitais de custódia e tratamento psiquiátrico, no que couber, o parágrafo único do art. 88 da mesma Lei de Execução Penal, que trata dos requisitos básicos da unidade celular destinada aos presos do regime fechado.

Significa dizer que o ambiente de custódia dos inimputáveis ou semi-imputáveis submetidos à medida de segurança detentiva deve ter área mínima de seis metros quadrados por pessoa e salubridade, ou seja, um ambiente com aeração, insolação e condicionamento térmico adequados. Já a exigência de cela individual não se aplica aos internos dos Hospitais de Custódia e Tratamento Psiquiátrico, pois, segundo consta no item 99 da Exposição de Motivos da Lei de Execução Penal, “a estrutura e as divisões de tal unidade estão na dependência de planificação especializada, dirigida segundo os padrões de medicina psiquiátrica”.

4.2. Realidade da execução das medidas de segurança na capital do estado do acre

Na comarca de Rio Branco-AC, a competência para a execução e o acompanhamento do cumprimento das medidas de segurança é do Juízo da Vara de Execuções Penais, por força do art. 36 (ACRE, 2011), da Resolução n. 154/2011, do Pleno Administrativo do Tribunal de Justiça do Estado do Acre.

Hodiernamente, os processos de execução de medidas de segurança tramitam em formato eletrônico, no Sistema Eletrônico de Execução Unificado – SEEU –, sendo possível detectar, a partir da consulta aos autos na referida plataforma, a inexistência de hospital de custódia e tratamento psiquiátrico na capital acreana.

À vista disso, diante da premente necessidade, as medidas de segurança passaram a ser cumpridas em estabelecimentos adaptados, quais sejam, o centro de saúde do Complexo Penitenciário de Rio Branco e o Hospital de Saúde Mental do Acre – HOSMAC –, quanto à modalidade internação, e os Centros de Atenção Psicossocial da Capital, na espécie tratamento ambulatorial.

Sem perder de vista a importância do tratamento ambulatorial, o presente estudo limita-se a uma análise comparativa dos estabelecimentos destinados ao cumprimento das medidas de internação no estado do Acre com o modelo dogmático do hospital de custódia e tratamento psiquiátrico, a fim de traçar pontos convergentes e de divergência, usando como referência principal, para considerá-los adequados ou inadequados, três aspectos, na dicção da parte final do art. 41 da lei penal substantiva, são eles: as estruturas de contenção, a efetiva prestação de um serviço terapêutico e o atendimento aos requisitos mínimos de preservação da dignidade do interno.

A análise dos aspectos ora listados tornou-se possível a partir de visita aos locais de cumprimento das medidas, consulta a documentos arquivados em ambos os estabelecimentos, além do acesso a relatórios governamentais publicados pelos órgãos de saúde e aos próprios autos dos processos judiciais de execução de medidas de segurança.

4.2.1. Contenção e segurança dos estabelecimentos

Pode-se afirmar que o centro de saúde do Complexo Penitenciário de Rio Branco atende de maneira satisfatória os critérios de segurança, pois nele prevalecem as características de um estabelecimento penitenciário, uma vez que a equipe responsável pelo acompanhamento dos internos é formada majoritariamente por policias penais, os quais possuem, como atribuição funcional, planejar, coordenar, executar e controlar a ordem pública dos estabelecimentos penais, conforme o Art. 4º, da Lei Complementar Estadual n. 392/2021, sendo guarnecido, a eles, recursos materiais e humanos para referido fim.

Já o Hospital de Saúde Mental do Acre – HOSMAC –, unidade especializada do Sistema Único de Saúde que atende à população em geral, até possui salas de isolamento com grades e trancas reforçadas para acomodar pacientes mais violentos ou em crise, mas não possui equipe de segurança ou pessoal com treinamento específico para imobilização de internos violentos. A equipe do nosocômio é formada basicamente por médicos, enfermeiros, técnicos de enfermagem e outros profissionais de saúde ou de rotina administrativa, sendo esporádico o comparecimento de algum policial penal, ao local, para escolta de pacientes que por alguma razão não possam ser atendidos dentro das instalações do complexo penitenciário.

Consequentemente, os funcionários e os próprios internos do HOSMAC acabam tornando-se mais vulneráveis diante de situações de violência repentina, justamente em razão da ausência de profissionais com treinamento voltado para a segurança e custódia dos portadores de distúrbio mental.

4.2.2. Serviço de tratamento psiquiátrico

No plano terapêutico, a situação é diametralmente oposta. O Hospital de Saúde Mental do Acre – HOSMAC – possui condições mais satisfatórias no que diz respeito ao tratamento médico dos internos, haja vista sua natureza de estabelecimento hospitalar estadual de atendimento contínuo (24 horas) e voltado especificamente para o tratamento dos distúrbios da mente.

Já o Centro de Saúde do Complexo Penitenciário de Rio Branco, a despeito de ser comumente denominado de Ala Psiquiátrica (MUNIZ, 2016), trata-se de Unidade Básica de Saúde, que funciona apenas nos dias úteis e durante o período diurno, conforme se observa no Cadastro Nacional de Estabelecimento de Saúde – CNES –, de acesso livre ao público por meio da rede mundial de computadores.

Como é próprio das Unidades Básicas de Saúde, o posto médico do Complexo Penitenciário de Rio Branco realiza atendimentos nas especialidades básicas, de modo que quem visita ou inspeciona a unidade comumente observará pessoas submetidas e medida de segurança detentiva dividindo cela com presos comuns, também em tratamento de saúde, mas não necessariamente por problemas psíquicos.

A natureza hospitalar especializada do HOSMAC reflete-se inclusive na superioridade da equipe de profissionais de saúde que, conforme dados do CNES, disponibilizados em 28 de junho de 2022, contava com 39 (trinta e nove) técnicos de enfermagem, 13 (treze) médicos clínicos, 1 (um) farmacêutico, 6 (seis) auxiliares de enfermagem, 1 (um) profissional de educação física, 2 (dois) técnicos em saúde bucal, 2 (dois) cirurgiões dentistas, 1 (uma) nutricionista, 3 (três) psicólogos clínicos, 17 (dezesete) enfermeiros, 4 (quatro) médicos psiquiátricos, 2 (duas) assistentes sociais, 1 (um) sanitarista e 1 (um) enfermeiro sanitarista.

Já o Centro de Saúde da penitenciária Francisco de Oliveira Conde apresenta quadro de profissionais de saúde mais modesto, constando no CNES, na mesma data de 4 de abril de 2022, 4 (quatro) técnicos de enfermagem, 3 (três) enfermeiros, 1 (uma) fisioterapeuta, 2 (dois) auxiliares em saúde bucal, 1 (um) nutricionista, 1 (um) farmacêutico e 2 (dois) médicos clínicos, estes contratados por prazo determinado, bem como 4 (quatro) assistentes sociais, 2 (duas) psicólogas clínicas, 1 (um) médico psiquiátrico, 2 (dois) cirurgiões dentistas e 1 (uma) gerente de serviços de saúde.

Quanto às instalações prediais, o HOSMAC possui sala de enfermagem, consultórios, sala de odontologia, clínicas especializadas e clínicas básicas. No que diz respeito à urgência e emergência há salas de atendimento a paciente crítico (sala de estabilização), de repouso e/ou observação e consultórios médicos. O Centro de Saúde do Complexo Penitenciário de Rio Branco, por sua vez, conta com salas de repouso/observação, além de enfermagem, curativo consultórios e clínicas básicas.

4.2.3. Condições mínimas de espaçamento e salubridade

Conforme já pontuado, o estabelecimento destinado ao cumprimento de medida de segurança deve dispor de alojamentos ou celas com área mínima de seis metros quadrados por pessoa e deve apresentar um ambiente com aeração, insolação e condicionamento térmico adequados, para que não seja considerado insalubre.

A partir de visita ao local e em análise à planta baixa do HOSMAC é possível constatar que, em relação ao espaçamento, o nosocômio mantém seus internos em quartos de enfermaria com tamanho que varia de 15,27m² a 39,27m² onde são mantidos de dois a seis internos, sempre

respeitado o mínimo de 6m² e com acesso livre aos corredores, salvo casos excepcionais, a critério médico.

Partindo do entendimento de que, aos pacientes psiquiátricos, não haveria de se impor a regra de alojamento individual, aplicada aos condenados imputáveis que cumprem pena em regime fechado, há de se reconhecer o atendimento do requisito espacial pelo HOSMAC, não havendo constatação ou notícia de superlotação.

Do mesmo modo, as condições de insolação e higiene são satisfatórias, contando, o espaço, com boa circulação de ar e limpeza, além disso, o prédio encontra-se em reforma, com a finalidade de climatizar as salas.

Diferente é a situação do Centro de Saúde do Complexo Penitenciário de Rio Branco, o qual está localizado no interior da unidade prisional Francisco de Oliveira Conde – FOC –, mas em pavilhão próprio, o qual é dividido em duas partes: a primeira reservada à estrutura administrativa e da Unidade Básica de Saúde propriamente dita, enquanto a segunda é composta por oito celas.

Embora a capacidade máxima de internação do Centro de Saúde seja para dezesseis pessoas, o fato da instituição acolher pacientes de estabelecimentos penitenciários do interior do estado, alguns deles com doenças diversas daquelas de natureza psíquica, inclusive, acaba sendo comum o ambiente estar superlotado, conforme já divulgado inclusive na imprensa local (MUNIZ, 2016).

Ademais, as celas destinadas à permanência dos internos em cumprimento de medidas de segurança são mal iluminadas e algumas paredes apresentam rachaduras, mofo e vazamentos hidráulicos, inadequações essas constatadas pela Divisão de Vigilância Sanitária estadual e que tornam o ambiente questionável do ponto de vista da salubridade.³

Dessa maneira, pode-se afirmar que o Hospital de Saúde Mental do Acre encontra-se em regularidade com a legislação no que diz respeito a estrutura física da Instituição, não se podendo dizer o mesmo, todavia, do Centro Médico da FOC.

3 ESTADO DO ACRE. Secretária de Estado. Departamento de Vigilância em Saúde. Divisão de Vigilância Sanitária. Roteiro de inspeção sanitária em unidades prisionais. Presídio Francisco de Oliveira Conde. Inspeção realizada em 10.9.2021.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sendo recorrente a afirmação de que o sistema de execução penal ainda não foi adequadamente implantado pelo Estado brasileiro, buscou-se saber, com o presente estudo, se o estado de coisas inconstitucional declarado pelo Supremo Tribunal Federal (CAVALCANTE, 2015) também alcança o cumprimento das medidas de segurança, notadamente na capital do Estado do Acre.

Para tanto, foi necessário trazer à lume a base teórica que diferencia as medidas de segurança das penas propriamente ditas, a justificar a existência de um estabelecimento penitenciário com características especiais e diferenciadas em relação às prisões comuns, denominado hospital de custódia e tratamento psiquiátrico.

Com a adoção do sistema vicariante pelo Código Penal, a partir da reforma de sua Parte Geral, em 1984, a aplicação de medida de segurança, seja de internação ou tratamento ambulatorial, restringiu-se aos inimputáveis ou semi-imputáveis com especial necessidade curativa.

A inimputabilidade decorre da incapacidade do autor do fato definido como infração penal de entender a ilicitude de sua conduta e de autodeterminar-se de acordo com esse entendimento. Com isso, resta excluída a censurabilidade desse comportamento, perdendo o fundamento ético para aplicação de uma pena.

Se o agente é portador de doença mental ou desenvolvimento mental incompleto ou retardado, se está diante de situação que merece tratamento, o qual será imposto pelo Poder Judiciário na medida em que ele pratique conduta penalmente típica, com base em sua periculosidade, que se refere ao perigo de evento futuro, mas que se presume em razão do fato já ocorrido.

Ao submeter o agente inimputável ao cumprimento de medida de segurança, o estado-juiz estabelece se a mesma será meramente restritiva, com submissão a um tratamento ambulatorial, ou se haverá necessidade de internação. É justamente para essa hipótese que a lei previu o hospital de custódia e tratamento psiquiátrico.

No estado do Acre não há hospital de custódia e tratamento psiquiátrico propriamente dito, mas em sua capital, Rio Branco, há, pelo menos, dois estabelecimentos inscritos no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – CNES – que recebem pessoas submetidas à medida de segurança detentiva. São eles: o centro de saúde do

Complexo Penitenciário de Rio Branco e o Hospital de Saúde Mental do Acre – HOSMAC.

O HOSMAC é o que mais se aproxima das características de um hospital de custódia e tratamento psiquiátrico, por ser especialmente destinado ao tratamento de doenças mentais e contar com equipes de saúde em tempo integral com essa finalidade. Apesar disso, não é estabelecimento preparado, do ponto de vista da segurança, para o recebimento de pessoas com periculosidade mais elevada.

Por outro lado, o centro de saúde que está localizado no interior da unidade penitenciária Francisco de Oliveira Conde ou Complexo Penitenciário de Rio Branco, como está cadastrado no CNES, funciona como Unidade Básica de Saúde, estando, assim, registrado no referido cadastro nacional, não dispondo de uma estrutura e equipe de saúde suficiente para dar-lhe características hospitalares.

Por outro lado, a implantação dessa estrutura, que também se convencionou chamar de Ala Psiquiátrica, representou avanço na medida em que os inimputáveis acabam por receber alguma assistência voltada para o tratamento do distúrbio mental que o acometa, o que não receberia em um estabelecimento prisional comum.

O referido levantamento, então, permite concluir que atualmente, na capital do Estado do Acre, inexistente estabelecimento que atenda, na integralidade, as exigências presentes na legislação no que diz respeito às condições de instalação e funcionamento de um hospital de custódia e tratamento psiquiátrico, embora seja possível reconhecer que o Hospital de Saúde Mental do Estado do Acre se enquadra no conceito de “outro local com dependência médica adequada” a que se refere o art. 101 da Lei de Execução Penal.

REFERÊNCIAS

ACRE, Estado do Acre. **Lei Complementar n. 392, de 17 de dezembro de 2021**. Regulamenta no âmbito do Poder Executivo, acerca da carreira da Polícia Penal, com atribuições previstas na Constituição Federal, Constituição Estadual, alterada pela Emenda Constitucional n. 53/2019, Lei de Execuções Penais e em legislações específicas. Disponível em <<http://www.legis.ac.gov.br/detalhar/5038>> Acesso em: 15 ago. 2022.

ACRE, Tribunal de Justiça do Estado do Acre. **Resolução n. 154/2011, de 08 de abril de 2011.** Dispõe sobre as Unidades Jurisdicionais do Poder Judiciário do Estado do Acre, sua denominação e competência. Disponível em <https://www.tjac.jus.br/wp-content/uploads/2011/03/Resolucao_TPADM_TJAC_154_2011.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2022.

BADARÓ, Ramagem. **Imputabilidade, periculosidade e medidas de segurança.** São Paulo: Juriscredi, 1972.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal** - volume 1. - 26. ed. – São Paulo: Saraiva, 2020.

BRASIL. **Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde.** Disponível em <<https://cnes.datasus.gov.br/>> Acesso em: 1º jul. 2022.

BRASIL. **Código Penal.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em 10 jun. 2022.

BRASIL. **Código de processo penal.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm>. Acesso em: 25 maio 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 6 abr. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940.** Lei das Contravenções Penais. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3688.htm>. Acesso em: 11 ago. 2022.

BRASIL. **Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>. Acesso em: 14 abr. 2022.

BRASIL. **Lei n. 11.343, de 23 de agosto de 2006.** 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; define crimes e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11343.htm>. Acesso em: 11 jul. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula n. 74**. Para efeitos penais, o reconhecimento da menoridade do réu requer prova por documento hábil. Disponível em < <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>> Acesso em 15 ago. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula n. 527**. O tempo de duração da medida de segurança não deve ultrapassar o limite máximo da pena abstratamente cominada ao delito praticado. Disponível em <<https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>> Acesso em 15 ago. 2022.

CARRARA, Sérgio. **Crime e loucura**: o aparecimento do manicômio judiciário na passagem do século. Rio de Janeiro: Edusp, 1998.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **Estado de Coisas Inconstitucional**. Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <<https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/4e732ced3463do6deoca9a15b6153677>>. Acesso em: 15 ago. 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS, Portal. **Exposição de motivos n. 211, de 9 de maio de 1983**. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2848-7-dezembro-1940-412868-exposicaodemotivos-148972-pe.html>>. Acesso em 11 ago. 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS, Portal. **Exposição de motivos n. 213, de 9 de maio de 1983**. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-7210-11-julho-1984-356938-exposicaodemotivos-149285-pl.html>>. Acesso em 11 ago. 2022.

CORDIOLI, Maria Sirene; BORENSTEIN, Miriam Süsskind; e RIBEIRO, Anesilda Alves de Almeida. **Hospital de custódia**: os direitos preconizados pela reforma psiquiátrica e a realidade dos internos. Escola Anna Nery [online]. 2006, v. 10, n. 4 [Acessado 7

fevereiro 2022], p. 671-677. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1414-81452006000400008>>. Epub 01 Dez 2009. ISSN 2177-9465.

ESTEFAM, André; GONÇALVES, Victor Eduardo Rios. **Direito penal esquematizado**. - 5. ed. – São Paulo: Saraiva, 2016.

FÜHRER, Maximiliano Roberto Ernesto. **Tratado da inimputabilidade no Direito Penal**. São Paulo: Malheiros, 2000.

GRECO, Rogério. **Código Penal Comentado**. - 14. Ed. – Niterói, RJ: Impetus, 2020.

HUNGRIA, Nelson; e DOTTI, René Ariel. **Comentários ao Código Penal** - volume 1, tomo 2. – 7 ed. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico. 2016.

JACÓ-VILELA, Ana Maria. **Dicionário Histórico de instituições de psicologia no Brasil**. Rio de Janeiro: Imago, 2011.

JESUS, Damásio de; atualização de André Estefam. **Direito penal** – volume 1. - 37. ed. – São Paulo: Saraiva, 2020.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. - 7. Ed. - São Paulo: Martins Fontes, 2006.

MAGALHAES, Rayanne Pinto; ALTOE, Sonia Elisabete. **Dentro e fora: tecendo reflexões sobre um hospital de custódia**. Pesqui. prá. psicossociais, São João del-Rei , v. 15,n. 1,p. 1-13,mar. 2020. Disponível em <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1809-89082020000100005&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 7 fev. 2022.

MARCÃO, Renato. **Curso de Execução Penal**. - 18.ed. - São Paulo: Saraiva, 2021.

MUNIZ, Tácita. Ala psiquiátrica de presídio no Acre tem quase 30 internos e está superlotada, aponta Iapen. **Jornal G1 Acre**, Rio Branco, 20.mar.2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/ac/acre/noticia/2019/03/20/ala-psiquiatrica-de-presidio-no-acre-tem-quase-30-internos-e-esta-superlotada-aponta-iapen.ghtml>>. Acesso em 11 ago. 2022.

MUNIZ, Tácita. Com capacidade para 16 presos, ala psiquiátrica de presídio é inaugurada. **Jornal G1 Acre**, Rio Branco, 19 mar. 2016. Disponível em <<https://g1.globo.com/ac/acre/noticia/2016/03/com-capacidade-para-16-presos-ala-psiquiatrica-de-presidio-e-inaugurada.html>> Acesso em: 4 ago. 2022.

NETTINA, Sandra M. **Prática de enfermagem**. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 2014.

PALOMBA, Guido Arturo. **Perícia na Psiquiatria Forense**. São Paulo: Saraiva, 2016.

RIBEIRO, Bruno de Moraes. **Medidas de Segurança**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1998.

MONITORAÇÃO ELETRÔNICA NO REGIME SEMIABERTO: A AUTODETERMINAÇÃO RESPONSÁVEL

ELECTRONIC MONITORING IN THE SEMI-OPEN REGIME: RESPONSIBLE SELF-DETERMINATION

Christianne Corrêa Bento da Silva¹

Sumário: 1. Introdução. 2. A evolução da política nacional de monitoração eletrônica no Brasil. 3. Breves estudos sobre a monitoração eletrônica. 4. O uso de tecnologia para o desenvolvimento da autodeterminação responsável. 5. Conclusão. Referências

Resumo: A utilização da monitoração eletrônica surge, no Brasil, a partir da necessidade de reduzir os números do encarceramento nos ambientes prisionais. Sua aplicabilidade foi ampliada para uso na execução da pena em regime semiaberto, sendo o objetivo deste artigo relatar essa implementação e apresentar proposta para que o monitorado sinta-se corresponsável pelo cumprimento da pena, mesmo diante de grades virtuais. Assim, o problema de pesquisa que se mostra é, na condição de usuário da monitoração eletrônica, como desenvolver, no apenado, a autodeterminação responsável. Justifica-se a análise, pois a política nacional da monitoração eletrônica, ao mesmo tempo em que traz essa temática, carece de instrumentos que possam incrementá-la. A metodologia utilizada foi análise bibliográfica e análise documental. A hipótese é de que o desenvolvimento de tecnologia, consubstanciada em aplicativo para telefone móvel, possa contribuir para a formação da autodeterminação responsável e, por via transversa, influenciar nos indicadores de ressocialização e de reincidência.

Palavras-chave: Execução penal; Regime semiaberto; Monitoração eletrônica; Tecnologia.

Abstract: *The use of electronic monitoring arises in Brazil from the need to reduce incarceration numbers, environments. Its applicability has been expanded to use in the execution of the sentence in a semi-open regime, the objective of this article to report this implementation and present a proposal so that the monitored person feels co-responsible for serving the sentence, even in front of virtual bars. Thus, the research problem that arises is, as a user of electronic monitoring, how to develop responsible*

¹ Christianne Corrêa Bento da Silva: Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Amazonas, Mestra em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos pela Universidade do Estado do Amazonas, Pós-Graduada em Direito Penal e Processo Penal pela Universidade Federal do Amazonas, Membro do Conselho Penitenciário (2018-2021).

self-determination in the prisoner. The analysis is justified because the national electronic monitoring policy, while addressing this issue, lacks instruments that can increase it. A methodology used was bibliographic analysis and document analysis. The hypothesis is that the development of technology, embodied in a mobile phone application, can contribute to the development of responsible self-determination and, cross-sectionally, influence indicators of resocialization and recidivism.

Keywords: Criminal execution; Semi-open regime; Electronic monitoring; Technology.

1. INTRODUÇÃO

Nos idos de 2014, o Brasil vivenciou uma situação carcerária com números em torno de 622.000 encarcerados, segundo dados levantados pelo Fórum Brasileiro da Segurança Pública². Esse cenário foi declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal³.

A partir de então, o país buscou o enfrentamento dessa problemática agregando à política nacional, dentre outras medidas, o uso da monitoração eletrônica, já adotada em âmbito internacional pelos Estados Unidos⁴ desde a década de 1960 e popularizada a partir da década de 1990 na Europa⁵. Assim, essa tecnologia surge, no Brasil, com o objetivo de fazer frente ao encarceramento em massa, vez em que era proposta como uma possibilidade de exercício da tutela estatal de maneira alternativa à prisão.

Como afirma Campello⁶, a monitoração eletrônica, em regra geral, “consiste no acoplamento de um aparelho rastreador no tornozelo do indivíduo a ser monitorado, cujo itinerário é determinado pelo juiz responsável”. Esse indivíduo passa, então, “a ter restrições em

2 BRASIL. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Relatório do projeto ‘Pesquisa e análise de dados vinculados ao campo da segurança pública e sistema penitenciário’**. Brasília: FBSP; Ministério da Justiça, 2016. Disponível em <<https://apidspace.universilab.com.br/server/api/core/bitstreams/0b872dfb-54f2-449f-b4fb-740b2c0f1bb6/content>>. Acesso em: 23 maio 2024.

3 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347 MC**. Relator: Min. Marco Aurélio. Data de julgamento: 9 set. 2015. Data de publicação: 19 fev. 2016. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur339101/false>>. Acesso em: 2 jun. 2024.

4 BOTTINO, Thiago; PRATES, Fernanda. Notas sobre a política de monitoração eletrônica no estado do Rio de Janeiro. **Rev. Bras. de Direito Processual Penal**, vol. 3, n. 2, p. 719-746, mai.-ago. 2017. Disponível em: <<https://revista.ibraspp.com.br/RBDPP/article/view/68>>. Acesso em: 23 maio 2024.

5 SILVEIRA, Andréa Maria. Monitoração eletrônica e recidivismo criminal. **Revista Sociologias**, v. 24, n. 60, p. 390-414, maio-ago 2022, p. 404. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/soc/a/v58k9z54qfL-5Cgt97hFsx6h/>>. Acesso em: 23 maio 2024.

6 CAMPELLO, Ricardo U. O carcereiro em si mesmo. **Revista Tempo Social**, n. 3, p. 81-97, set./dez. 2019, p. 83. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/ts/article/view/161057/158178>>. Acesso em: 27 maio 2024.

sua liberdade, sendo observado – monitorado – por uma central de monitoração criada e gerida pelo governo do Estado”⁷.

Este ensaio, relata, na primeira parte, a implementação da monitoração eletrônica no país e no Amazonas, apresentando dados populacionais e trazendo apontamentos concisos sobre os documentos estruturantes da política nacional. Além disso, destaca o papel da autodeterminação responsável como fundamental para a obtenção de melhores resultados na efetivação da medida.

Em seguida, apresentam-se breves estudos sobre a monitoração eletrônica, extraídos de pesquisa desenvolvida em Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública, Direitos Humanos e Cidadania da Universidade do Estado do Amazonas, e consubstanciados em um Relatório Técnico descritivo sobre aspectos da monitoração eletrônica na execução da pena em regime semiaberto em Manaus, referente aos anos de 2018 a 2021.

Por fim, propõe-se o desenvolvimento de aplicativo para instalação e uso em dispositivo móvel como meio de propiciar a formação da autodeterminação responsável por parte dos usuários da monitoração eletrônica.

2. A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE MONITORAÇÃO ELETRÔNICA NO BRASIL

A monitoração eletrônica entra no cenário nacional a partir de 2001, por meio da apresentação dos projetos de Lei nº 4.342 e 4.834, posteriormente arquivados. Em 2007, foi submetida, ao Senado Federal, em 2007, por meio do Projeto de Lei 175, que depois converteu-se na Lei 12.258/2010, que inseriu a monitoração eletrônica (ME) na Lei de Execução Penal nº 7.210/84⁸. Até então, sua aplicabilidade restringia-se às seguintes hipóteses: a. controle da saída temporária do preso em regime semiaberto; e b. a hipótese de prisão domiciliar - arts. 146-B, incisos II e IV, respectivamente.

7 BRASIL. Ministério da Justiça/Departamento **Penitenciário Nacional**. A implementação da política de monitoração eletrônica de pessoas no Brasil. Brasília: DEPEN, 2015. Disponível em: <<https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/5408/1/diagnosticomonitoracaoeletronicadepessoas.pdf>>. Acesso em: 22 maio 2024.

8 SILVA NETO, Arthur Corrêa da. **Tornozeleira eletrônica**: análise comparada (Brasil x EUA x Portugal) dos parâmetros e limites constitucionais da utilização da monitoração eletrônica. Curitiba: Juruá, 2021.

Outras alterações legislativas surgiram para alargar a possibilidade da utilização da tecnologia⁹, sendo a mais recente a Lei nº 14.843/24, que abriu um leque de possibilidades na execução penal ao estabelecer sua franca utilização para os regimes aberto e semiaberto, neste provocando verdadeira mudança de paradigmas para o controle estatal no acompanhamento da execução da pena, diante das ainda existentes unidades prisionais¹⁰.

Segundo dados do painel interativo da Secretaria Nacional de Políticas Penais¹¹ - SENAPPEN, levantamento do ciclo 2016/2, o número de apenados em regime semiaberto que utilizavam a monitoração eletrônica no país era de 2.378 indivíduos. Pelo último levantamento divulgado, correspondente ao ciclo 2023/2, esse número alcançou a marca de 55.477 apenados¹².

No Amazonas, a utilização da ME para a execução penal teve início em 2014 quando, no regime semiaberto, havia 7 pessoas com o dispositivo eletrônico instalado no tornozelo. Segundo informações da Secretaria de Administração Penitenciária estadual¹³ - SEAP/AM, os números, nos anos seguintes foram: 72 monitorados em 2015, 122 no ano de 2016 e 330 em 2017.

Em 2018, com o fechamento das unidades prisionais para o regime semiaberto em Manaus, houve a determinação judicial para que todos os sentenciados passassem a cumprir a reprimenda com a utilização da monitoração eletrônica, chegando ao patamar de 1.088¹⁴ monitorados naquele ano. Segundo dados do Senappen, houve o crescimento desse quantitativo nos três anos seguintes, subindo para 3.323 em

9 BRASIL. **Lei nº 12.403, de 4 de maio de 2011**. Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, relativos à prisão processual, fiança, liberdade provisória, demais medidas cautelares, e dá outras providências. Brasília: DOU, 2011. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12403.htm>. Acesso em: 2 jun. 2024.

10 BRASIL. **Lei nº 14.843, de 11 de abril de 2024**. Altera a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), para dispor sobre a monitoração eletrônica do preso, prever a realização de exame criminológico para progressão de regime e restringir o benefício da saída temporária. Brasília: DOU, 2024. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l14843.htm>. Acesso em: 02 jun. 2024.

11 BRASIL. Secretaria Nacional Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Sistema Nacional de Informações Penais** – Painel interativo. 2024. Ciclo 2016/2. Disponível em: <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoIM2U1MmYyY2QtNjE2YyooZmU2LWFiMzItMGU5ZTBhODgzMTQzIiwidCI6ImViM-DkwNDIwLTQoNGMtNDNmNyo5MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>>. Acesso em: 2 jun. 2024.

12 Ibid, Ciclo 2023/2.

13 Informações sobre o uso da monitoração eletrônica em Manaus fornecida por Matheus Rocha, gerente de estatística da Secretaria de Administração Penitenciária Estadual de Manaus em 7 out. 2021.

14 BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas Penais. Op. Cit. Ciclo 2018/2.

2019¹⁵, 4.266 em 2020¹⁶ e 4.461 em 2021¹⁷, seguido por uma curva descendente, com 2.738 em 2022¹⁸ e 1.549 no ano de 2023¹⁹.

Apresentada essa cronologia, deve-se dar relevância à forma como a política nacional da monitoração eletrônica iniciou sua estruturação.

O ano de 2015 foi o marco para as bases estruturantes dessa política, tendo o Conselho Nacional de Justiça e o Ministério da Justiça celebrado acordos de cooperação técnica para fixar diretrizes e promover a política de monitoração eletrônica de pessoas, buscando, ainda, ampliar a aplicação de alternativas penais²⁰.

Entre 2015 e 2020, uma série de documentos sobre a temática foi elaborada pelo Ministério da Justiça, juntamente com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD –, sendo um deles intitulado “A implementação da política de monitoração eletrônica de pessoas no Brasil”²¹.

Esse trabalho trouxe os primeiros questionamentos e análises de impacto, necessários à expansão dessa política, com o olhar voltado à formatação dos serviços penais, de modo a assegurar que o uso da tecnologia respeite os direitos fundamentais da pessoa monitorada, com o menor dano possível ao apenado, e, simultaneamente, maximize seu potencial desencarcerador. Para tanto, previu, dentre outras estratégias, o uso de metodologias que “priorizem a autodeterminação responsável da pessoa submetida à medida e coordenadas por equipes multidisciplinares devidamente capacitadas”²².

O avanço da monitoração eletrônica tornou-se uma realidade nos 26 estados brasileiros e no Distrito Federal²³, e a instalação das centrais

15 Ibid. Ciclo 2019/2.

16 Ibid. Ciclo 2020/2.

17 Ibid. Ciclo 2021.

18 Ibid. Ciclo 2022.

19 Ibid. Ciclo 2023.

20 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Ministério da Justiça. **Acordo de Cooperação MJ/CNJ nº 06/2015**. Dispõe sobre a conjugação de esforços do CNJ e do MJ com o propósito de ampliar a aplicação de alternativas penais, com enfoque restaurativo, em substituição à privação de liberdade, contribuindo para o enfrentamento ao processo de encarceramento em massa. Brasília: CNJ; MJ, 2015. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/transparencia-cnj/gestao-administrativa/acordos-termos-e-convenios/termos-de-cooperacao-tecnica/termos-de-cooperacao-tecnica-encerrado/tcot-006-2015/>>. Acesso em: 2 jun. 2024.

21 BRASIL. Ministério da Justiça/Departamento Penitenciário Nacional. **A implementação da política de monitoração eletrônica de pessoas no Brasil**. Brasília: DEPEN, 2015. Disponível em: <<https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/5408/1/diagnosticomonitoracaoeletronicadepepsoas.pdf>>. Acesso em: 22 maio 2024.

22 Ibid.

23 FELIZARDO, Ana Paula Ferreira. **Monitoração eletrônica pelo sistema de justiça criminal no Brasil: Uma Prisão sob medida**. 2022. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Fe-

de monitoração passou a ser exigida inclusive com a possibilidade da utilização de recurso do Fundo Penitenciário Nacional²⁴.

Cada vez mais foi ganhando destaque a importância das equipes multidisciplinares para o acompanhamento da medida, articulando-as à “rede de proteção social para assegurar o acesso ou continuidade da vida no trabalho, escola, serviços de saúde e laços familiares e comunitários²⁵”. Esse serviço, inserido no modelo de gestão para a monitoração eletrônica, passou a prever que, preferencialmente, em sua composição, tivessem profissionais de psicologia, assistentes sociais e bacharéis em Direito²⁶.

Essa política foi sendo constituída a partir de estudos que identificaram as necessidades do estabelecimento de fluxos e diretrizes nacionais quanto aos diferentes aspectos que envolviam a implementação da monitoração, buscando dissociá-la do maciço viés meramente repressivo, e preocupando-se, também, com o tratamento de dados pessoais, “sob risco de expor as pessoas monitoradas eletronicamente a marcadores permanentes de estigmatização e exclusão”²⁷.

O “Manual de Gestão para a Política de Monitoração Eletrônica de Pessoas”²⁸ trouxe elementos estruturantes para o desenvolvimento de uma política pública a ser desempenhada pela Administração Prisional, com papel fundamental dos demais órgãos do Sistema de Justiça Criminal, buscando equilibrar o clamor da sociedade por segurança e os princípios da intervenção penal mínima e promoção dos direitos humanos. Da mesma forma, foi necessário investir na formação dos atores dos serviços penais de monitoração eletrônica.²⁹

deral do Rio Grande do Norte. Natal. 2022, p. 24.

24 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 641.320**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Data de julgamento: 11 maio 2016. Data de publicação: 01 ago. 2016. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur352985/false>>. Acesso em: 2 jun. 2024.

25 SILVEIRA, Andréa Maria. Op Cit., p. 395.

26 BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional. **Modelo de gestão para monitoração eletrônica de pessoas**. LANFREDI, Luís Geraldo Sant’Ana et al (coord.). Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020, p. 106.

27 PIMENTA, Izabella Lacerda. Departamento Penitenciário Nacional. **Diretrizes para Tratamento e Proteção de Dados na Monitoração Eletrônica de Pessoas**. Brasília: Ministério da Justiça; Departamento Penitenciário Nacional & PNUD, 2016. Disponível em: <<https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/10229/1/Diretrizes%20para%20tratamento%20e%20prote%C3%A7%C3%A3o%20de%20dados%20na%20monitorea%C3%A7%C3%A3o%20eletr%C3%B4nica%20de%20pessoas.pdf>>. Acesso em: 2 jun. 2024.

28 PIMENTA, Izabella Lacerda. **Manual de Gestão para a Política de Monitoração Eletrônica de Pessoas**. Brasília: Ministério da Justiça; Departamento Penitenciário Nacional & PNUD, 2017. Disponível em: <<https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/5406/1/modelodegestoparaamonitorealettrnicadepessoas.pdf>>. Acesso em: 2 jun. 2024

29 BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional. **Planos Educacionais para a Monitoração Eletrônica de Pessoas**. SOUZA, Talles Andrade de (coord.). Brasília: DEPEN, 2017. Disponível em: <<https://cutt.ly/Ll4wtC>>. Acesso em: 1º jun. 2024.

Paralelamente, outros atores também tiveram papel relevante para impulsionar o desenvolvimento da política pública, como o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, que desde 2007 já tratava o assunto³⁰ e, em 2017 edita a Resolução nº 05/2017, que dispõe sobre a política de implantação de Monitoração Eletrônica³¹, e, o Conselho Nacional de Justiça, o Conselho Nacional do Ministério Público e o Ministério de Segurança Pública, que assinaram o Termo de Cooperação Técnica nº 039/2018 com o objetivo de estabelecer melhorias no sistema de execução penal e justiça criminal inclusive em relação à monitoração eletrônica³².

Em 2018, foi publicado o “Diagnóstico sobre a política de monitoração eletrônica”³³, sendo um retrato do crescimento as repercussões sobre o uso da tecnologia no país e suas potencialidades para o desencarceramento e contenção do número de presos. Em 2021, o CNJ publicou estudo reunindo análises qualitativa e quantitativa sobre o uso do aparato tecnológico, trazendo a Resolução CNJ nº 412/2021, que define a política institucional do Judiciário para os serviços de monitoração eletrônica³⁴.

Não obstante os avanços até então identificados para a implementação da política, entende-se que a formação da autodeterminação responsável deve ser estimulada no monitorado de

30 CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA – CNPCP. **Ata da 328ª reunião ordinária do CNPCP**. 12 mar. 2007. Brasília: DOU, 2007. Disponível em <https://www.justica.gov.br/Acesso/decisoes-dos-conselhos/arquivo_decisoes-dos-conselhos/conselho-nacional-de-politica-criminal-e-penitenciaria-cnpcp/reunioes-2007/atacnpcp_03_12-e-13_2007.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2024.

31 CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA – CNPCP. **Resolução nº 5, de 10 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de implantação de Monitoração Eletrônica e dá outras providências. Brasília: DOU, 2017. Disponível em: <<https://www.gov.br/senapp/en/pt-br/pt-br/composicao/cnpcp/resolucoes/2017/resolucao-no-5-de-10-de-novembro-de-2017.pdf/view#:~:text=Disposicoes%20sobre%20a%20pol%C3%ADtica%20de,Eletr%C3%B4nica%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias>>. Acesso em: 02 jun. 2024.

32 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Conselho Nacional do Ministério Público. **Termo de Cooperação Técnica n. 039/2018**. Dispõe sobre a conjugação de esforços do CNJ, do CNMP e do MSP com o propósito de estabelecer melhorias no sistema de execução penal e da justiça criminal, especialmente na qualificação da gestão da informação e no desenvolvimento e integração entre sistemas informatizados, bem como no aprimoramento da implementação das políticas de alternativas penais e monitoração eletrônica. Brasília: CNJ; CNMP, 2018. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/transparencia-cnj/gestao-administrativa/acordos-terminos-e-convenios/terminos-de-cooperacao-tecnica/terminos-de-cooperacao-tecnica-encerrado/tcot-039-2018/>>. Acesso em: 2 jun. 2024.

33 PIMENTA, Izabella Lacerda. **Diagnóstico sobre a política de monitoração eletrônica**. Brasília: Ministério da Segurança Pública, 2018. Disponível em: <https://site.mppr.mp.br/sites/hotsites/arquivos_restritos/files/migrados/File/Diagnostico_sobre_a_politica_de_monitoracao_eletronica_-_ano_2017.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2024.

34 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Monitoração eletrônica criminal** [recurso eletrônico]: evidências e leituras sobre a política no Brasil / Conselho Nacional de Justiça [et al.]; coordenação de Luís Geraldo Sant’Ana Lanfredi ... [et al.]. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021. Disponível: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/diagnostico-politica-monitoracao-eletronica.pdf>>. Acesso em: 23 jan. 2022.

modo que seja pré-existente a uma conduta desviante e que possa levar a uma violação das regras da monitoração eletrônica.

Para Michaelis³⁵, autodeterminação significa a “decisão tomada livremente, sem influência de outras pessoas”. Ao agregar o vocábulo “responsável”, a política nacional tinha como objetivo reforçar a ideia de que aquela decisão, para a pessoa em monitoração, é consciente quanto à sua repercussão - no caso - para o cumprimento da execução da pena, de modo a sentindo-se efetivamente envolvido e responsável pelo cumprimento da reprimenda mediante o uso da tornozeleira.

Por sua vez, Bottini³⁶ atrela a autodeterminação responsável ao princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, sendo a capacidade do indivíduo de determinar-se “no seu modo e forma de viver”. Ademais, sendo livre e consciente de seu papel em sociedade, espera-se que o homem se autodetermine pelas regras de convivência social e, acima de tudo, pelos critérios normativos.

A essa altura, cabe contextualizar o indivíduo que cumpre pena em regime semiaberto fazendo uso do dispositivo eletrônico: seu direito de ir e vir, com a tornozeleira, estará mais flexível do que outrora, quando jazia intramuros, em uma unidade prisional. Nesse cenário, ainda que esteja limitado a uma área de inclusão, ou exclusão, georreferenciada, o monitorado usufrui, no mínimo, de um perímetro para circulação em seu ambiente de moradia, não estando impedido de receber visitas.

Assim, resta a indagação de como fomentar a autodeterminação responsável no usuário do dispositivo eletrônico, sem que tal encargo não recaia sobremaneira, ou exclusivamente, no trabalho preventivo das equipes multidisciplinares que devem compor as centrais de monitoração eletrônica, cuja atuação deve contemplar o atendimento, o acompanhamento e a fiscalização do uso do equipamento³⁷.

Não se discute que é dever do Estado o desenvolvimento de mecanismos para o acompanhamento da execução penal, em qualquer dos seus regimes prisionais, cabendo-lhe dar assistência ao preso objetivando prevenir o crime e orientar o retorno à convivência social, conforme determina a Lei de Execução Penal.

35 MICHAELIS. **Dicionário prático da língua portuguesa**. São Paulo: Editora Melhoramentos, 2010. p. 98.

36 BOTTINI. Pierpaolo Cruz. Aspectos pragmáticos e dogmáticos do monitoramento eletrônico. **Revista da Faculdade de Direito de Uberlândia**, v. 36, p. 387-404, 2008, p. 381.

37 PIMENTA, Izabella Lacerda. Ministério da Justiça / Departamento Penitenciário Nacional / Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Manual de Gestão para a Política de Monitoração Eletrônica de Pessoas**. Brasília: PNUD, 2017. Disponível em: <<https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/5406/1/modelodegestoparaamonitaoeletronicadepessoas.pdf>>. Acesso em: 2 jun. 2024.

Em meio a essas e outras questões realizam-se as audiências de justificação, à luz do §2º do art. 118 da Lei nº 7.210/84, sendo esse o momento em que o apenado comparece em juízo para justificar suposta falta grave cometida, sob pena de ser regredido para o regime fechado se essa for julgada procedente³⁸.

No caso da utilização da tornozeleira eletrônica, a Lei de Execução Penal traz as hipóteses que se enquadram como falta grave, dentre elas: a. o descumprimento injustificado à restrição imposta - art. 51, I, consubstanciado em transitar fora dos limites e horários judicialmente estabelecidos, entrando na área de exclusão ou saindo da área de inclusão; e b. a fuga - art. 50, II, equivalente ao rompimento da tornozeleira eletrônica. Além disso, os arts. 146-C e 146-D elencam outras hipóteses em que a violação comprovada dos deveres poderá acarretar desde uma advertência até a regressão para o regime mais gravoso e a consequente revogação do monitoramento eletrônico³⁹.

A promotoria de Justiça com atuação na execução penal participa dessas audiências, momento em que se vê, não obstante às orientações dadas durante a instalação do dispositivo eletrônico, que os usuários alegam, dentre outros: i) dificuldade para realizar atualização cadastral do endereço domiciliar, do trabalho ou do telefone para contato; ii) falhas no carregamento da bateria; iii) falhas de sinal de internet/GPS; iv) falta ou dificuldade de comunicação com a Central de Monitoração; e v) desconhecimento sobre os cuidados com o equipamento acoplado ao tornozelo.

Esses problemas, de ordem prática, são também relatados por Campello e Alvarez⁴⁰, quando destacam “A dúvida, por parte dos monitorados, sobre o grau de rigidez no acompanhamento feito pelos monitores constitui ela própria um elemento fundamental no funcionamento do dispositivo”.

Das audiências, pode resultar desde uma advertência até aplicação de regressão para o regime fechado. Entretanto, nos casos mais simples, em que caiba admoestação, resta a incerteza se aquele indivíduo tem a correta compreensão de que se encontra no papel de apenado, em meio a um ambiente prisional virtual, em que o controle estatal ocorre por

38 BRASIL. **Lei nº 7.210, de 11 de junho de 1984**. Institui a Lei de Execução Penal. Brasília: DOU, 1984. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17210.htm>. Acesso em: 2 jun. 2024.

39 Ibid.

40 CAMPELLO, Ricardo Urquiza; ALVAREZ, Marcos César. “É bloqueio de sinal”: monitoramento eletrônico, punição e autoridade sociotécnica. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 37, p. e3710909, 2022, p. 6.

meio da correta manutenção do equipamento eletrônico usado por ele e de que ele é corresponsável pelo bom cumprimento da pena, tal como o Estado.

Tendo essa percepção como ponto focal, somada aos estudos sobre a política nacional de monitoração eletrônica, resgata-se o conceito de autodeterminação responsável e o pensamento de que, ao apenado, deve ser dada condição de conhecer sua situação prisional a partir do uso do equipamento eletrônico, de forma a minimizar a sensação de plena liberdade e de falta de vigilância, que levem o indivíduo a não respeitar as regras, cedendo à demandas sociais que, muitas vezes, o tiram do perímetro estabelecido – zona de georreferenciamento delimitada –, sendo essa a violação mais rotineira no dia a dia então vivenciado na atuação do Ministério Público e que, pela quantidade de incidências, poderia levá-lo a regressão de regime.

3. BREVES ESTUDOS SOBRE MONITORAÇÃO ELETRÔNICA

Durante a análise quantitativa de dados fornecidos pela Secretaria de Estado de Administração Penitenciária, referentes aos anos de 2018 a 2021, em Manaus, foi possível identificar as principais características dos monitorados em regime semiaberto. O resultado dessa análise, foi compilado em um Relatório Técnico⁴¹, do qual se extraem alguns dados, a seguir apresentados.

A idade média dos indivíduos era de 33 anos, com a presença maciça de indivíduos do gênero masculino - 94,5%, de raça autodeclarada parda - 77%, seguido por brancos - 14% - e pretos - 9%. Quanto à escolaridade, 52,9% declararam ter o Ensino Fundamental incompleto; 5,4% completo; 19,3% Ensino Médio incompleto; 16,7% Ensino Médio completo; 2,5% Ensino Superior incompleto; 1% declarou ter concluído o Ensino Superior. A taxa de analfabetismo identificada foi de 2,1%⁴².

A ocupação, predominantemente, estava relacionada às funções na construção civil e, ocupava igual patamar aqueles que se declararam autônomos. No entanto, um terço dos monitorados afirmou não ter ocupação. Quanto à prática criminosa que os levou à condenação,

41 SILVA, Christianne Correa Bento da.; OLIVEIRA, Nathália França de. **Relatório técnico-científico:** descrição dos aspectos da monitoração eletrônica na execução da pena em regime semiaberto em Manaus. Manaus: Edição da autora, 2023.

42 Ibid.

predominavam os crimes patrimoniais, em especial o roubo e furto, seguidos pelo tráfico de drogas⁴³.

Esses e outros dados foram coletados de forma presencial, com o indivíduo a ser monitorado, ao comparecer na Central de Monitoração Eletrônica para a instalação do dispositivo em seu tornozelo. Nessa oportunidade, são informadas as limitações a serem cumpridas conforme a decisão judicial, referentes às zonas de inclusão, exclusão, bem como horários de circulação. Em um mesmo sentido, é dado ao monitorado ciência sobre os cuidados necessários com o equipamento, como instruções para o carregamento da bateria, alertas visuais e vibratórios que podem ocorrer devido ausência de sinal de GPS, nível de bateria, violação de área ou rompimento/violação do dispositivo.

No entanto, Felizardo⁴⁴ destaca que muitos apenados não compreendem as explicações recebidas e que a “mera entrega de um papel pelos agentes penais da central de monitoramento” não é o suficiente para cumprir tal finalidade.

Isso reforça a ideia de que, em meio à euforia de sair do cárcere – para aqueles que progrediram de regime, ou diante do impacto de estar iniciando o cumprimento de uma pena – para os que foram condenados no regime semiaberto, o indivíduo recebe todas essas, e outras, informações e cabe-lhe, a partir de então, se autovigiar, mas muitas vezes não tem a compreensão do significado dessa transição na execução de sua pena.

Como diz Campello⁴⁵, “o prisioneiro converte-se em seu próprio carcereiro”, responsável por manter o dispositivo eletrônico com carga, observar as condições de sinal, não sair da área de inclusão, não entrar na área de exclusão, não romper ou danificar o equipamento, manter-se disponível para contato pela equipe de fiscalização, para elencar apenas algumas das obrigações impostas.

Toda essa percepção que é exigida ao monitorado é sinalizada - ou deveria ser - pelo sinal vibratório do equipamento, além de ligações telefônicas da Central. Entretanto, como se viu, ocorrem dúvidas do usuário sobre o que está ocorrendo no momento em que a tornozeleira

43 Ibid.

44 FELIZARDO, Ana Paula Ferreira. Op Cit. p. 41.

45 CAMPELLO, Ricardo U. Op Cit. 2019, p. 14.

vibra, ou, se o sinal é uma falha do sistema – esta, por sua vez, é uma reclamação constante, como identificam Lancellotti⁴⁶ e Silva⁴⁷.

Conforme traz a Resolução CNJ nº 412/2021⁴⁸, esses episódios, que interferem no cumprimento regular da medida, devem ser tratados de maneira gradativa, visando assegurar sua manutenção, sendo comunicados, ao Judiciário, somente após esgotados os meios de solução, inclusive, buscando contato telefônico com o monitorado. Para fins deste ensaio, esses episódios serão denominados como violações.

No Relatório Técnico, as principais violações foram identificadas e divididas em quatro grupos: i) Entrada em área de exclusão; ii) Saída da área de inclusão; iii) Tornozeleira rompida; e iv) Dispositivo desligado. Foi constatado que todos os indivíduos monitorados praticaram ao menos uma dessas hipóteses, chegando a uma média de 148 violações para o total de 7.205 monitorados no período analisado⁴⁹.

Foram identificadas violações cometidas no mesmo dia da ativação, sendo que a violação de maior incidência foi a de saída da área de inclusão – descumprimento do perímetro –, seguida pelo rompimento da tornozeleira.

Do total de indivíduos que passou pelo regime semiaberto monitorado no período estudado, 76,9% praticaram até 150 violações, enquanto 23,1% praticaram mais de 150 violações. Esse dado, quando comparado com a reentrada à delegacia de polícia, com novo indiciamento, constatou-se que o grupo com o menor número de violações - até 150 - tinha 9,3% de probabilidade de praticar novo ilícito, enquanto aqueles que praticaram mais violações - acima de 150 - estavam proporcionalmente com menor probabilidade de cometer novo crime - 5%⁵⁰.

46 LANCELOTI, H. P. **Tornozeleiras eletrônicas no cotidiano brasileiro**: os arranjos de uma infraestrutura de vigilância penal. 2021. Tese (Doutorado em Antropologia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/225535>>. Acesso em: 2 jun. 2024.

47 SILVA, Christianne Correa Bento da. **A Monitoração eletrônica e a Ocorrência de Reincidência Policial entre Indivíduos do Regime Semiaberto**. 2023. Dissertação (Mestrado Profissional em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos) – Universidade do Estado do Amazonas. Manaus. 133f. 2023. Disponível em: <<http://repositorioinstitucional.uea.edu.br/handle/riuea/5502>>. Acesso em: 2 jun. 2024.

48 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 412, de 23 de agosto de 2021**. Estabelece diretrizes e procedimentos para a aplicação e o acompanhamento da medida de monitoramento eletrônico de pessoas. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em <<https://atos.cnj.jus.br/files/original0047482021082561259334b9264.pdf>>. Acesso em: 30 maio 2024.

49 SILVA, Christianne Correa Bento da.; OLIVEIRA, Nathália França de. Op Cit. 2023.

50 Ibid.

Conforme já mencionado, para cada episódio em que há interferência no cumprimento da medida, deve haver o tratamento do incidente de forma a elucidar o fato e restabelecer a regularidade da monitoração, reservando-se a comunicação judicial somente quando tais meios são exauridos.

Assim, identificado que, proporcionalmente, quanto mais violações o indivíduo cometeu, mais vezes ele foi acionado pela Central de Monitoração Eletrônica, pode-se concluir que maior percepção ele teve da vigilância remota, rememorando-o de seus deveres para o regular cumprimento da pena e das futuras consequências diante da constatação de uma violação. Por outro lado, aqueles que menos praticaram violações foram menos demandados pela Central de Monitoração e, proporcionalmente, houve maior incidência de novo indiciamento.

Com esse raciocínio, identificou-se que o percentual de reentrada de indivíduos em regime semiaberto monitorado na prática criminosa, assim identificada a partir de novo indiciamento pela autoridade policial⁵¹, foi de 8,09% no período observado. Para esse cálculo, foram contabilizados o número de monitorados em RSA enquadrados nesse tipo de reincidência - 583 indivíduos, multiplicado por cem e, em sequência, dividido pelo total de apenados desse regime semiaberto monitorado - 7205 pessoas.

Em estudo que teve por base o ano de 2015, quando foram acompanhados 568 processos de execução penal de indivíduos que cumpriam pena em regime semiaberto monitorado por tornozeleiras eletrônicas em Porto Alegre/RS, Rocha⁵² relatou que nenhuma mulher foi acusada por nova prática delitiva, enquanto, em relação aos homens, 6% dos apenados que tinham progredido do regime fechado e 3% daqueles que iniciaram o cumprimento da pena no regime semiaberto foram acusados por novo crime.

Como dito alhures, a declaração do estado de coisas inconstitucional no sistema carcerário brasileiro impulsionou a política criminal a buscar medidas para fazer frente às condições de encarceramento e aos elevados números de pessoas privadas de liberdade, reclusas em

51 CAPDEVILA, Manel; PUIG, Marta Ferrer. **Tasa de reincidencia penitenciaria 2008**. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departamento de Justicia; Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada, 2009. Disponível em: <http://cejfe.gencat.cat/web/.content/home/recerca/catleg/crono/2009/taxaReincidencia2008_ES.pdf>. Acesso em: 23 maio 2024.

52 ROCHA, Marina Dias. **A eficácia do uso das tornozeleiras eletrônicas para o monitoramento dos presos no regime semiaberto** - a experiência de Porto Alegre. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. 34f. 2019, p. 27.

estabelecimentos prisionais. Nesse sentido, as experiências internacionais mostravam ser a monitoração eletrônica uma alternativa viável e que, se bem acompanhada, conduzia à redução da taxa de reincidência, aqui compreendida de forma ampla. Exemplo disso, após fazer um estudo amparado em evidências em 30 países europeus, Borsekova *et al* concluíram que a monitoração eletrônica tem potencial para alcançar o difícil equilíbrio entre punições e, portanto, atender ao desejo de uma justa punição⁵³.

Em um país comprometido com as regras internacionais de proteção aos direitos humanos, que veda a pena de morte⁵⁴, de caráter perpétuo, de trabalhos forçados, de banimento e cruéis, e que, ao mesmo tempo, impõe ao estado o dever de garantir uma justa execução da pena, com respeito à integridade física e moral do custodiado, a possibilidade da utilização da ciência e da tecnologia para o desenvolvimento de mecanismos que melhorem as funções estatais torna-se uma grande aliada para o cumprimento daquelas diretrizes constitucionais.

4. O USO DE TECNOLOGIA PARA O DESENVOLVIMENTO DA AUTODETERMINAÇÃO RESPONSÁVEL

Atenta à potencialidade do uso da monitoração eletrônica como instrumento para o cumprimento de pena em regime semiaberto, identifica-se a necessidade do desenvolvimento de políticas públicas que estimulem a autodeterminação responsável⁵⁵.

Estando em execução de pena, ainda que sob a égide de grades virtuais, materializadas por uma tornozeleira eletrônica, para o indivíduo monitorado o Estado tem o papel fundamental de tornar clara sua corresponsabilidade pelo correto cumprimento da medida, diante do abstrato muro que o impede de circular livremente em sociedade. Afinal, o regime semiaberto destina-se ao início da transição entre as rígidas regras do regime fechado⁵⁶ e a livre determinação alcançada pela liberdade plena após o cumprimento integral da reprimenda.

53 BORSEKOVÁ, Kamila et al. Electronic monitoring as an alternative form of punishment: An exploratory study based on European evidence. **International Journal of Law and Interdisciplinary Legal Studies**, v. 4, n. 1, p. 39-51, 2018, p. 10.

54 Salvo em caso de guerra declarada, nos termos do art. 84, XIX da CF. Cf. BRASIL. Constituição [1988]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 1º jun. 2024

55 BRASIL. Ministério da Justiça/Departamento Penitenciário Nacional. Op Cit. 2015.

56 MIRABETE, Julio Fabbrini. **Execução penal**: comentários à Lei nº 7.210. São Paulo: Atlas, 2007.

No entanto, fica a indagação de como fomentar a autodeterminação responsável, principalmente quando estamos diante de pessoas ansiosas pela liberdade, pela livre circulação, necessitadas de recursos para sua manutenção e ávidas por recuperar o tempo de privação no cárcere.

Para essa resposta, propõe-se uma reflexão sobre o direito à informação⁵⁷. Usufruir desse direito interessa ao indivíduo, principalmente quando diz respeito a sua condição pessoal que, no caso, pode ser a chave para se iniciar o percurso do desenvolvimento da autodeterminação responsável.

É sabido que o apenado tem direito de receber, anualmente, seu atestado de pena a cumprir, conforme prevê o inciso XVI do art. 41 da Lei nº 7.210/84⁵⁸. Entretanto, muitos não conseguem ter esse documento em mãos ou não o compreendem, o que inviabiliza o conhecimento e exercício tempestivo dos direitos assegurados na LEP⁵⁹.

No atestado de pena, emitido pelo Poder Judiciário, constam as informações referentes ao tempo de condenação, a previsão do cumprimento integral da condenação, a data de alcance de direitos e benefícios, a progressão de regime e livramento condicional, dentre outros dados, inclusive cadastrais. Essas questões são sempre alvo de indagação pelos apenados, principalmente aquelas que dizem respeito ao término do cumprimento da pena⁶⁰.

Quando pensadas no universo da monitoração eletrônica e da autodeterminação responsável, essas demandas abrem espaço para propostas voltadas ao fornecimento de informações para o melhor cumprimento da pena, trazendo um novo olhar para a modernização dos serviços penais.

Se, conforme já referenciado, as questões relacionadas à monitoração eletrônica são alvo de dúvidas e incertezas por parte dos monitorados, tal como também o são suas informações sobre o cumprimento de pena, novas ferramentas devem ser estruturadas para preencher essa lacuna. Para tanto, o uso da tecnologia merece ser explorado.

57 BRASIL. Op. Cit. 1988.

58 BRASIL. **Lei nº 7.210, de 11 de junho de 1984**. Institui a Lei de Execução Penal. Brasília: DOU, 1984. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm>. Acesso em: 2 jun. 2024.

59 SANTOS, Andremares dos. **Interoperabilidade e violência institucional no sistema prisional: (O caso da Comarca de Salvador –Bahia)**. 2015. Dissertação (Mestrado Profissional em Segurança Pública, Justiça e Cidadania) – Universidade Federal da Bahia. Salvador. 154f. 2015. Disponível em <<https://repositorio.ufba.br/handle/ri/19707>>. Acesso em: 15 maio 2024.

60 SILVA, Christianne Correa Bento da. Op Cit. 2023, p. 118.

Como parte integrante de Relatório Técnico⁶¹ descritivo sobre aspectos da monitoração eletrônica na execução da pena em regime semiaberto em Manaus, houve a apresentação de proposta de interface de aplicativo multimídia, em 09 (nove) telas, para uso em aparelho móvel. Colocado em prática, possibilitará ao usuário acompanhar o cumprimento da execução da pena em regime semiaberto.

Assim, é possível que, mediante o cadastro de *login* e senha, o usuário tenha acesso a seus dados cadastrais e, em tempo real, aos dados de seu atestado de pena a cumprir e às condições da monitoração eletrônica, em especial aquelas que provocam alerta sonoro, como o carregamento da bateria, ausência de sinal de GPS, bem como informações sobre a área de inclusão/exclusão e horários de circulação permitidos, de forma que não haja exposição à segurança pessoal, nem compartilhamento de rotas/percursos⁶².

Além disso, o aplicativo poderá ser um canal para abertura de chamados por *chat-box*, e-mail ou ligação para a Central de Monitoração Eletrônica – CME –, sem prejuízo de também tornar-se meio para agendamento de manutenção da tornozeleira, informativo sobre a disponibilidade de cursos, recebimento comunicações da CME e fornecimento de telefones úteis órgãos relacionados à execução penal, hoje já disponíveis em portais públicos.

Foram desenhadas as propostas de telas, conforme apresentado no mencionado Relatório Técnico, a seguir demonstradas:

61 SILVA, Christianne Correa Bento da.; OLIVEIRA, Nathália França de. Op Cit. 2023.

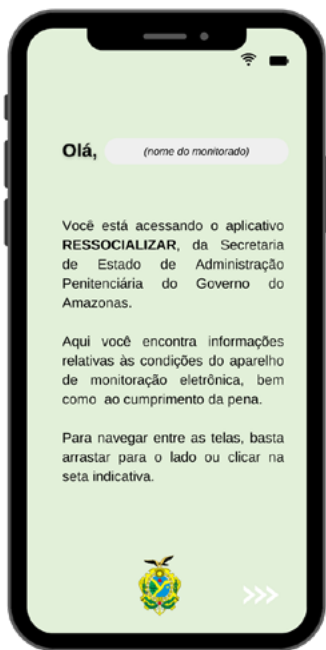
62 Ibid.

Figura 1: Módulo 1



Fonte: elaboração própria, com base em Silva; Oliveira, 2023.

Figura 2: Módulo 1



Fonte: elaboração própria, com base em Silva; Oliveira, 2023.

Figura 3: Módulo 3



Fonte: elaboração própria, com base em Silva; Oliveira, 2023.

Figura 4: Módulo 4



Fonte: elaboração própria, com base em Silva; Oliveira, 2023.

Figura 5: Módulo 5



Fonte: elaboração própria, com base em Silva; Oliveira, 2023.

Figura 6: Módulo 6



Fonte: elaboração própria, com base em Silva; Oliveira, 2023.

Figura 7: Módulo 7



Fonte: elaboração própria, com base em Silva; Oliveira, 2023.

Figura 8: Módulo 8



Fonte: elaboração própria, com base em Silva; Oliveira, 2023.

Figura 9: Módulo 9



Fonte: elaboração própria, com base em Silva; Oliveira, 2023.

Assim, propõe-se⁶³ um *layout* intuitivo e de prático manuseio, que possibilite fácil consulta e compreensão das informações por parte do usuário, reservando o comparecimento à Central de Monitoração Eletrônica somente para os casos em que esse atendimento virtual não se mostre suficiente.

A propósito, o Conselho Nacional de Justiça, destacou que, dentre outras questões, o comparecimento de pessoas monitoradas à Central pode ser motivado para relatar mau funcionamento do equipamento, necessidade de conserto ou substituição, esclarecimento de dúvidas quanto ao funcionamento da tornozeleira.

Como demonstrado, os esclarecimentos para demandas como essas poderiam se iniciar por intermédio do uso do aplicativo multimídia, de modo que o deslocamento da pessoa monitorada, o dispêndio de seu tempo, recurso financeiro para o transporte, seriam reservados para casos de imperiosa necessidade. Para a Central de Monitoração Eletrônica, também haveria ganho de insumos materiais e humanos com

63 O aplicativo Ressozializar está sendo desenvolvido pela SEAP/AM, através de empresa contratada, estando na 29ª versão de homologação, e em fase teste desde 01/04/2024, com 11 (onze) monitorados, conforme informação fornecida por Matheus Rocha, Diretor do Centro de Operações e Controle - COC/SEAP, em 10 jun. 2024.

a realização de algumas atividades de atendimento e acompanhamento por meio remoto.

É importante destacar que as diretrizes nacionais para o tratamento e proteção de dados da monitoração eletrônica de pessoas, alinhada à Resolução CNJ nº 213/2015, proíbe “o compartilhamento de dados da pessoa monitorada ou do sistema de monitoração com terceiros sem prévia autorização judicial”⁶⁴. No entanto, o que se propõe é que o monitorado tenha acesso a informações que lhes dizem respeito.

Deve-se registrar que o aplicativo multimídia não tem a finalidade de fiscalizar a pessoa monitorada, até porque pode ser uma opção do cidadão deixar em sua residência o seu dispositivo móvel.

No mais, infere-se que o Estado é o guardião dos dados pessoais e de georreferenciamento, ciente do atestado de pena, tendo acesso aos sítios de internet que servirão de base para compor as informações a serem compiladas no aplicativo móvel.

Por isso, entende-se que a disponibilização desse conjunto de informações mediante uso inovador da tecnologia trará ganhos tanto para o indivíduo quanto para o poder público, cabendo a este a observância aos direitos fundamentais da pessoa monitorada, maximizando o potencial desencarcerador da ferramenta, em substituição da privação de liberdade.

5. CONCLUSÃO

A situação carcerária no país, com elevados índices de aprisionamento, fez com que o sistema prisional fosse declarado estado de coisas inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, o que, por sua vez, provocou o enfrentamento a essa problemática por meio da adoção de determinadas medidas, dentre elas está a implementação de uma política nacional para a utilização da monitoração eletrônica.

Incorporada à legislação pátria em 2010, inicialmente, tinha sua aplicabilidade restrita. Em 2024 o legislador pretendeu ampliar as possibilidades do uso dessa tecnologia, inclusive para o cumprimento da pena em regime semiaberto. Assim, ao longo dos anos, houve um salto no número de apenados nesse regime prisional.

64 PIMENTA, Izabella Lacerda. Op. Cit. 2016.

A política nacional foi se estruturando por meio de publicações da Secretaria Nacional de Políticas Penais que, dentre outras, tinham por objetivo estabelecer padrões para a formação dos serviços penais, assegurando que o uso da monitoração eletrônica pudesse respeitar os direitos fundamentais da pessoa monitorada e, ao mesmo tempo, maximizar seu potencial desencarcerador. Para tanto, o acompanhamento da medida por equipes multidisciplinares mostrava-se primordial para o alcance de resultados, inclusive para o desenvolvimento da autodeterminação responsável nos monitorados.

No entanto, diante de pessoas que, muitas vezes, são egressas do regime fechado, difícil torna-se a compreensão de que há regras a cumprir com a monitoração eletrônica e que a prática de violações pode provocar seu retorno ao regime mais gravoso.

A partir do momento em que é instalada a tornozeleira, o indivíduo encontra-se diante de grades virtuais e frente a todas as demandas familiares e sociais que lhe impulsionam a buscar o sustento diário. Nesse cenário, o problema apresentado, de como desenvolver a autodeterminação responsável, pode encontrar luzes no uso da tecnologia e na informação.

É direito do sentenciado receber, anualmente, o atestado de pena a cumprir, onde deve constar a data para alcance de direitos/benefícios, além do término da pena. Ao mesmo tempo, evidencia-se que dúvidas sobre o correto funcionamento do equipamento eletrônico são constantes durante as audiências de justificação e nas próprias centrais de monitoração, inclusive no que toca a violação de áreas de inclusão/exclusão para a circulação, sendo, este, um dos principais motivos que levam à formalização de comunicação ao Judiciário.

Assim, entende-se que propiciar ao apenado a noção do quão importante é sua conduta para a não ocorrência de violações e para o correto cumprimento da pena é um dos objetivos da política de monitoração eletrônica. Esse objetivo pode ser concretizado por meio do desenvolvimento da autodeterminação responsável. Para tanto, entende-se, também, que a tecnologia deve ser utilizada como grande aliada, a exemplo do uso de aplicativo multimídia em plataforma móvel proposto, para a entrega de informação pessoal e qualificada ao monitorado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BORSEKOVÁ, Kamila et al. Electronic monitoring as an alternative form of punishment: An exploratory study based on European evidence. **International Journal of Law and Interdisciplinary Legal Studies**, v. 4, n. 1, p. 39-51, 2018. Disponível em: <<http://www.fletraining.com/wp-content/uploads/2019/12/IJLILS-2018-E-Journal-Vol41.pdf#page=39>>. Acesso em: 24 maio 2024.

BOTTINI. Pierpaolo Cruz. Aspectos pragmáticos e dogmáticos do monitoramento eletrônico. **Revista da Faculdade de Direito de Uberlândia**, v. 36, p. 387-404, 2008. Disponível em: <<http://www.institutoelo.org.br/site/files/arquivos/99c620739629e44c94cb58befe1f367f.pdf>>. Acesso em: 2 jun. 2024.

BOTTINO, Thiago; PRATES, Fernanda. Notas sobre a política de monitoração eletrônica no estado do Rio de Janeiro. **Rev. Bras. de Direito Processual Penal**, vol. 3, n. 2, p. 719-746, mai.-ago. 2017. Disponível em: <<https://revista.ibraspp.com.br/RBDPP/article/view/68>>. Acesso em: 23 maio 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Conselho Nacional do Ministério Público. **Termo de Cooperação Técnica n. 039/2018**. Dispõe sobre a conjugação de esforços do CNJ, do CNMP e do MSP com o propósito de estabelecer melhorias no sistema de execução penal e da justiça criminal, especialmente na qualificação da gestão da informação e no desenvolvimento e integração entre sistemas informatizados, bem como no aprimoramento da implementação das políticas de alternativas penais e monitoração eletrônica. Brasília: CNJ; CNMP, 2018. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/transparencia-cnj/gestao-administrativa/acordos-termos-e-convenios/termos-de-cooperacao-tecnica/termos-de-cooperacao-tecnica-encerrado/tcot-039-2018/>>. Acesso em: 2 jun. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Ministério da Justiça. **Acordo de Cooperação MJ/CNJ nº 06/2015**. Dispõe sobre a conjugação de esforços do CNJ e do MJ com o propósito de ampliar a aplicação

de alternativas penais, com enfoque restaurativo, em substituição à privação de liberdade, contribuindo para o enfrentamento ao processo de encarceramento em massa. Brasília: CNJ; MJ, 2015. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/transparencia-cnj/gestao-administrativa/acordos-termos-e-convenios/termos-de-cooperacao-tecnica/termos-de-cooperacao-tecnica-encerrado/tcot-006-2015/>>. Acesso em: 2 jun. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 412, de 23 de agosto de 2021**. Estabelece diretrizes e procedimentos para a aplicação e o acompanhamento da medida de monitoramento eletrônico de pessoas. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em <<https://atos.cnj.jus.br/files/original0047482021082561259334b9264.pdf>>. Acesso em: 30 maio 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Monitoração eletrônica criminal** [recurso eletrônico]: evidências e leituras sobre a política no Brasil / Conselho Nacional de Justiça [et al.]; coordenação de Luís Geraldo Sant’Ana Lanfredi ... [et al.]. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021. Disponível: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/diagnostico-politica-monitoracao-eletronica.pdf>>. Acesso em: 23 mai. 2024.

BRASIL. **Constituição [1988]**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 1º jun. 2024.

BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional. **Modelo de gestão para monitoração eletrônica de pessoas**. LANFREDI, Luís Geraldo Sant’Ana *et al* (coord.). Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/Modelo_Monitoracao_miolo_FINAL_eletronico.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2024.

BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional. **Planos Educacionais para a Monitoração Eletrônica de Pessoas**. SOUZA, Talles

Andrade de (coord.). Brasília: DEPEN, 2017. Disponível em: <<https://cutt.ly/Ll4wjtC>>. Acesso em: 1º jun. 2024.

BRASIL. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Relatório do projeto ‘Pesquisa e análise de dados vinculados ao campo da segurança pública e sistema penitenciário’**. Brasília: FBSP; Ministério da Justiça, 2016. Disponível em <<https://apidspace.universilab.com.br/server/api/core/bitstreams/0b872dfb-54f2-449f-b4fb-740b2cof1bb6/content>>. Acesso em: 23 maio 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.403, de 4 de maio de 2011**. Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, relativos à prisão processual, fiança, liberdade provisória, demais medidas cautelares, e dá outras providências. Brasília: DOU, 2011. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12403.htm>. Acesso em: 2 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.843, de 11 de abril de 2024**. Altera a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), para dispor sobre a monitoração eletrônica do preso, prever a realização de exame criminológico para progressão de regime e restringir o benefício da saída temporária. Brasília: DOU, 2024. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l14843.htm>. Acesso em: 2 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 7.210, de 11 de junho de 1984**. Institui a Lei de Execução Penal. Brasília: DOU, 1984. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm>. Acesso em: 2 jun. 2024.

BRASIL. Ministério da Justiça/Departamento Penitenciário Nacional. **A implementação da política de monitoração eletrônica de pessoas no Brasil**. Brasília: DEPEN, 2015. Disponível em: <<https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/5408/1/diagnosticomonitoracaoeletronicadepessoas.pdf>>. Acesso em: 22 maio 2024.

BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Sistema Nacional de Informações Penais – Painel interativo**. 2024. Disponível em: <<https://app.powerbi.com/w?r=eyJrIjoiM2U1M>

mYyY2QtNjE2Yy00ZmU2LWFiMzItMGU5ZTBhODgzMTQzIiwidCI6I
mViMDkwNDIwLTQoNGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThl
MSJ9>. Acesso em: 2 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347 MC**. Relator: Min. Marco Aurélio. Data de julgamento: 09 set. 2015. Data de publicação: 19 fev. 2016. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur339101/false>>. Acesso em: 2 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 641.320**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Data de julgamento: 11 maio 2016. Data de publicação: 01 ago. 2016. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur352985/false>>. Acesso em: 2 jun. 2024.

CAMPELLO, Ricardo U. O carcereiro em si mesmo. **Revista Tempo Social**, n. 3, p. 81-97, set./dez. 2019. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/ts/article/view/161057/158178>>. Acesso em: 27 mai. 2024.

CAMPELLO, Ricardo Urquizas; ALVAREZ, Marcos César. “É bloqueio de sinal”: monitoramento eletrônico, punição e autoridade sociotécnica. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 37, p. e3710909, 2022. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/yScsmYdB6YLnd3xMxcjbQrL/?lang=pt#>>. Acesso em: 2 jun. 2024.

CAPDEVILA, Manel; PUIG, Marta Ferrer. **Tasa de reincidencia penitenciaria 2008**. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departamento de Justicia; Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada, 2009. Disponível em: <http://cejfe.gencat.cat/web/content/home/recerca/catalog/crono/2009/taxaReincidencia2008_ES.pdf>. Acesso em: 23 maio 2024.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA – CNPCP. **Ata da 328ª reunião ordinária do CNPCP**. 12 mar. 2007. Brasília: DOU, 2007. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/Acesso/decisoes-dos-conselhos/arquivo_decisoes-dos-conselhos/conselho-nacional-de-politica-criminal-e-penitenciaria-

cnpcp/reunioes-2007/atacnpcp_03_12-e-13_2007.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA – CNPCP. **Resolução nº 5, de 10 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de implantação de Monitoração Eletrônica e dá outras providências. Brasília: DOU, 2017. Disponível em: <<https://www.gov.br/senappen/pt-br/pt-br/composicao/cnpcp/resolucoes/2017/resolucao-no-5-de-10-de-novembro-de-2017.pdf/view#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20pol%C3%ADtica%20de,Eletr%C3%B4nica%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias>>. Acesso em: 2 jun. 2024.

FELIZARDO, Ana Paula Ferreira. **Monitoração eletrônica pelo sistema de justiça criminal no Brasil: Uma Prisão sob medida**. 2022. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal. 106f. 2022. Disponível em: <<https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/48375>>. Acesso em: 2 jun. 2024.

LANCELLOTTI, H. P. **Tornozeleiras eletrônicas no cotidiano brasileiro: os arranjos de uma infraestrutura de vigilância penal**. 2021. Tese (Doutorado em Antropologia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/225535>>. Acesso em: 2 jun. 2024.

MICHAELIS. **Dicionário prático da língua portuguesa**. São Paulo: Editora Melhoramentos, 2010.

MIRABETE, Julio Fabbrini. **Execução penal: comentários à Lei nº 7.210**. São Paulo: Atlas, 2007.

PIMENTA, Izabella Lacerda. Departamento Penitenciário Nacional **A implementação da política de monitoração eletrônica de pessoas no brasil** - Análise crítica do uso da monitoração eletrônica de pessoas no cumprimento da pena e na aplicação de medidas cautelares diversas da prisão e medidas protetivas de urgência. Brasília: DEPEN, 2015. Disponível em: <<https://dspace.mj.gov.br/handle/1/5408>>.

PIMENTA, Izabella Lacerda. Departamento Penitenciário Nacional. **Diretrizes para Tratamento e Proteção de Dados na Monitoração Eletrônica de Pessoas**. Brasília: Ministério da Justiça; Departamento Penitenciário Nacional & PNUD, 2016. Disponível em: <<https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/10229/1/Diretrizes%20para%20tratamento%20e%20prote%C3%A7%C3%A3o%20de%20dados%20na%20monitorea%C3%A7%C3%A3o%20eletr%C3%B4nica%20de%20pessoas.pdf>>. Acesso em: 2 jun. 2024.

PIMENTA, Izabella Lacerda. **Diagnóstico sobre a política de monitoração eletrônica**. Brasília: Ministério da Segurança Pública, 2018. Disponível em: <https://site.mppr.mp.br/sites/hotsites/arquivos_restritos/files/migrados/File/Diagnostico_sobre_a_politica_de_monitoracao_eletroonica_-_ano_2017.pdf> Acesso em: 2 jun. 2024.

PIMENTA, Izabella Lacerda. **Manual de Gestão para a Política de Monitoração Eletrônica de Pessoas**. Brasília: Ministério da Justiça; Departamento Penitenciário Nacional & PNUD, 2017. Disponível em: <<https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/5406/1/modelodegestoparaamonitorealectrnicadepessoas.pdf>>. Acesso em: 2 jun. 2024.

ROCHA, Marina Dias. **A eficácia do uso das tornozeleiras eletrônicas para o monitoramento dos presos no regime semiaberto** - a experiência de Porto Alegre. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. 34f. 2019. Disponível em: <https://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2018/09/marina_rocha.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2024.

SANTOS, Andremara dos. **Interoperabilidade e violência institucional no sistema prisional**: (O caso da Comarca de Salvador –Bahia). 2015. Dissertação (Mestrado Profissional em Segurança Pública, Justiça e Cidadania) – Universidade Federal da Bahia. Salvador. 154f. 2015. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/handle/ri/19707>>. Acesso em: 15 maio 2024.

SILVA NETO, Arthur Corrêa da. **Tornozeleira eletrônica**: análise comparada (Brasil x EUA x Portugal) dos parâmetros e limites constitucionais da utilização da monitoração eletrônica. Curitiba: Juruá, 2021.

SILVA, Christianne Correa Bento da.; OLIVEIRA, Nathália França de. **Relatório técnico-científico**: descrição dos aspectos da monitoração eletrônica na execução da pena em regime semiaberto em Manaus. Manaus: Edição da autora, 2023.

SILVA, Christianne Correa Bento da. **A Monitoração eletrônica e a Ocorrência de Reincidência Policial entre Indivíduos do Regime Semiaberto**. 2023. Dissertação (Mestrado Profissional em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos) – Universidade do Estado do Amazonas. Manaus. 133f. 2023. Disponível em: <<http://repositorioinstitucional.uea.edu.br/handle/riuea/5502>>. Acesso em: 2 jun. 2024.

SILVEIRA, Andréa Maria. Monitoração eletrônica e recidivismo criminal. **Revista Sociologias**, v. 24, n. 60, p. 390-414, maio-ago 2022. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/soc/a/v58k9z54qfL5Cgt97hFsx6h/>>. Acesso em: 23 maio 2024.

RECOMENDAÇÃO CNMP Nº 90/2022: UMA ANÁLISE DO GRAU DE MATURIDADE DA SUA IMPLEMENTAÇÃO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO

*RECOMMENDATION CNMP Nº. 90/2022: AN ANALYSIS OF THE
MATURITY LEVEL OF ITS IMPLEMENTATION BY THE BRAZILIAN
PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE*

Mateus de Freitas Rodrigues¹

Mauricio Ricardo Anjo Teixeira Pires²

Sumário: 1. Introdução. 2. Do Conselho Nacional do Ministério Público (criação e suas atribuições). 3. Da Recomendação n. 90/2022 do Conselho Nacional do Ministério Público. 4. Da análise da efetividade da recomendação e do seu protocolo de atuação ministerial em crises na segurança pública. 5. Desafios e Limitações. 6. Conclusões. 7. Referências.

Resumo: este estudo visa avaliar o grau de maturidade da implementação do Recomendação n. 90 de fevereiro de 2022, do Conselho Nacional do Ministério Público. Tal recomendação estabelece protocolos de atuação frente às crises no sistema prisional. A avaliação é baseada na classificação de Maturidade de Processos do Guia de Gerenciamento de Processos de Negócio – Corpo Comum de Conhecimento (BPM CBOK), estabelecendo os critérios de avaliação e classificação dos Ministérios Públicos conforme o seu nível de concretização do normativo, visando enfrentar potenciais crises que ameaçam a higidez do sistema prisional e de segurança pública.

Palavras-chave: Grau de Maturidade; Protocolo de Atuação; Gabinete de Crise; Guia de Gerenciamento de Processos; Ministérios Público; Crises no Sistema Prisional; Sistema de Segurança Pública.

Abstract: *This study aims to measure the maturity level of the implementation of Recommendation No. 90 of February 2022, by the National Council of the Public Prosecutor's Office, which establishes*

¹ Mateus de Freitas Rodrigues: Contador formado, servidor público no Ministério Público Militar, chefe da Seção de Tratamento de Dados Sigilosos da Secretaria de Pesquisa e Apoio à Investigação (SPAI)

² Mauricio Ricardo Anjo Teixeira Pires: Servidor do Ministério Público Militar-MPM – Assistente Jurídico de 2º Instância. Bacharel em Direito – Universidade Paulista – UNIP/DF. Especialista em Direito Público – Faculdade Processus/DF Especialista em Direito Penal – Faculdade Processus/DF Especialista em Psicopedagogia e Orientação Educacional – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - UFRRJ

protocols of action in the face of crises in the prison system. Based on the Process Maturity classification of the Business Process Management Common Body of Knowledge Guide (BPM CBOK), it establishes the evaluation and classification criteria of the Public Ministries according to their level of realization of the normative to face potential crises in the prison system and public security system.

Keywords: *Maturity Level; Action Protocol; Crisis Office; Process Management Guide; Public Ministries; Crises in the Prison System; Public security system.*

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por objeto analisar a Recomendação n. 90/2022 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), que traz, em seu conteúdo, orientações aos Ministérios Públicos, tanto Federal quanto estaduais, no acompanhamento, atuação e intervenção de seus membros nas constantes crises no Sistema Prisional Brasileiro.

É notório que o sistema prisional brasileiro nunca foi perfeito, mesmo com todos os esforços do Estado brasileiro para torná-lo efetivo em seu principal objetivo, que é o cumprimento da pena do indivíduo condenado, garantido os dois principais aspectos da pena, quais sejam, a punição e a ressocialização do indivíduo.

Para garantir o cumprimento do seu objetivo, o Estado dispõe de diversas leis que regulamentam o sistema prisional e os órgãos responsáveis pela aplicação e controle do cumprimento dessa legislação, bem como de todos os atos normativo inferiores existentes. De um lado temos o próprio Poder Judiciário, por seus juízes de Execução da Pena, e de outro, o Ministério Público, no exercício de sua função de fiscal da lei. Além desses, mais recentemente, destacam-se o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público.

No tocante à legislação, além do Código Penal, temos a Lei de Execução Penal como principal instrumento de regulamentação da execução da pena, e diversas outras normas de natureza administrativa que compõem a ideia de um sistema prisional brasileiro que é não apenas físico, mas também normativo.

Por fim, para alcançarmos a conclusão pretendida por este artigo, procederemos à análise dessas normas, bem como da atuação do Ministério Público na fiscalização e no controle das crises que ocorrem no sistema prisional. Isso culminará na análise da Recomendação

n. 90/2022 do CNMP, com especial enfoque em seu nível de implementação nos *parquets* de todo o país.

2. DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO – CNMP: CRIAÇÃO E SUAS ATRIBUIÇÕES

O Conselho Nacional do Ministério Público, assim como o Conselho Nacional de Justiça, foi criado pela inserção do artigo 130-A na Constituição Federal, realizada pela Emenda Constitucional n. 45, de 2004, conhecida como a *Reforma do Judiciário*. Para assegurar suas ações, o CNMP é também orientado por seu Regimento Interno, que prevê, inclusive, uma comissão permanente do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública, conforme disposto no artigo 31, inciso IV. Inicialmente regulamentada pela Resolução CNMP 56/2010, essa comissão teve seu regulamento atualizado pela Resolução CNMP 277, de 12 de dezembro de 2023, que dispõe sobre as atribuições do Ministério Público na tutela coletiva das políticas públicas de execução penal e na atividade de fiscalização dos estabelecimentos penais.

O preâmbulo da Resolução CNMP 277/2023 apresenta conceitos fundamentais para a construção de um sistema prisional adequado e apto a cumprir suas funções, conforme se observa:

[...]Considerando que à pessoa presa são assegurados direitos fundamentais em respeito à sua integridade física e moral (art. 5º, XLVII, XLVIII, XLIX e L, da CF);

Considerando que essas prioridades se encontram delineadas como premissas fundamentais na Declaração Universal dos Direitos Humanos e no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, adotados pela Assembleia Geral das Nações Unidas, respectivamente, em 10 de dezembro de 1948 e em 16 de dezembro de 1966, este último promulgado pela República Federativa do Brasil por meio do Decreto n. 592, de 6 de julho de 1992; Considerando a necessidade de observância das normas vigentes na Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes e no Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes, promulgados por meio dos Decretos n. 40, de 15 de fevereiro de 1991, e n. 483, de 20 de dezembro de 2006;

Considerando as Regras Mínimas para o Tratamento de Prisioneiros, intituladas Regras de Mandela, aprovadas pela Resolução n. 70/175, de 17 de dezembro de 2015, da Assembleia Geral das Nações Unidas, cuja observância restou referida pelo Conselho Nacional do Ministério Público por intermédio do seu Manual de Inspeção a Unidades Prisionais,

publicado em 2019, com o propósito de auxiliar os membros do Ministério Público na operacionalização dessa atividade fiscalizatória; [...].

Observa-se a nítida discrepância entre os tratados e acordos celebrados pela República do Brasil e demais legislações com a realidade dos presídios e do tratamento dispensado aos apenados ingressos no sistema prisional brasileiro. Diante desse cenário, faz-se necessária a atuação institucional e normativa do Conselho Nacional do Ministério Público, bem como dos próprios órgãos do Ministério Público Brasileiro na fiscalização e atuação frente às constantes crises no sistema prisional.

É interessante observar a fala do Conselheiro do CNMP e Presidente da Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública do Conselho Nacional do Ministério Público (CSP/CNMP), Marcelo Weitzel Rabello de Souza, quando da apresentação da Revista do Sistema Prisional intitulada “A visão do Ministério Público sobre o Sistema Prisional Brasileiro”, publicada em 2020, em que afirma:

A questão prisional no Brasil tem sido objeto de atenção do Ministério Público há muito tempo. Em setembro de 2020, contamos cinco anos da decisão do Supremo Tribunal Federal que reconheceu um estado inconstitucional de coisas no sistema prisional brasileiro, nos autos da ADPF 347 MC/DF. A decisão formaliza algo que o Ministério Público vem alertando há longa data: é preciso fazer ajustes estruturais no sistema de justiça criminal brasileiro, que convive com um juízo verdadeiramente contraditório. Tem-se uma percepção de que a resposta à criminalidade carece de efetividade, ao passo que os números do sistema prisional dão conta de que nossas estruturas prisionais não suportam a quantidade de pessoas encarceradas. A contradição não é aparente: de um lado, o sistema de justiça criminal não cumpre suas promessas em face de uma criminalidade cada vez mais organizada e estruturada; de outro lado, o quadro de desigualdade social é igualmente refletido pela maneira desigual com que opera o sistema penal seletivamente ao fazer incidir sua resposta. Em comum a ambos os quadros, a voz constante do Ministério Público, que tem demandado pelo incremento das estruturas prisionais, de modo a cumprir os enunciados normativos que regem a execução penal, bem assim tem se esforçado para assegurar que a lei seja igual para todos. Para dar concreção a essa missão, a visibilidade do contexto prisional se faz urgente e necessária. Nesse aspecto, reconhece-se o esforço que os membros do Ministério Público, nas suas mais distintas atribuições, despendem quando produzem relatórios e informações ao Conselho Nacional do Ministério Público, para melhor subsidiarem suas próprias atuações e bem ampararem o debate sobre o aprimoramento das atribuições do próprio Ministério Público. Além disso, vê-se a constante demanda de afinamento do diálogo interinstitucional: os atores político-criminais no Brasil – com especial destaque ao Ministério Público – devem estabelecer diálogo mais

próximo, franco e direto para melhor equacionar a questão prisional como problema público.

3. DA RECOMENDAÇÃO N. 90/2022 DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Como notório, no Brasil, são constantes as diversas crises no sistema prisional, seja pela precariedade das instalações físicas dos presídios e centros de detenção seja pela precariedade na aplicação prática de toda legislação existente que garanta, ao recluso, o tratamento digno e o respeito a todos elementos que constituem sua dignidade humana, sem claro, deixar de cumprir seu papel principal que é a execução da pena.

Com base nisso, o Conselho Nacional do Ministério Público editou a Recomendação n. 90, de 22 de fevereiro de 2022, que dispõe sobre os protocolos de atuação do Ministério Público nos contextos de crise no sistema de segurança pública e no sistema prisional. A Recomendação, em seu bojo, traz protocolos, de natureza não taxativa, que devem ser observados no âmbito dos Ministérios Públicos federal e estaduais quando identificada e instalada qualquer crise no sistema prisional. Seus considerandos, inclusive, conceituam o que são essas crises no sistema, que assim pode ser identificada:

Considerando a gravidade das crises na segurança pública que vêm atingindo diversos estados brasileiros, com a desestabilização das forças ostensivas de segurança pública;

Considerando o reconhecimento do estado inconstitucional de coisas do sistema prisional brasileiro pelo Supremo Tribunal Federal, que tem redundado em rebeliões, fugas, motins e homicídios levados a efeito no interior de diversas unidades prisionais ao redor do país, com repercussões sobre a estabilidade da segurança pública.

Diante disso, temos os contornos do que é uma crise no sistema prisional brasileiro a ser observada e combatida pelo Ministério Público, dar-se pela desestabilização das forças ostensivas de segurança pública e pelo reconhecimento de um estado inconstitucional de coisa do sistema prisional brasileiro, tais como rebeliões, fugas, motins e homicídios. Recentemente, inclusive, tivemos o registro das duas primeiras fugas de um presídio federal de segurança máxima, localizado no município de Mossoró, no estado do Rio Grande do Norte, que mobilizou um grande efetivo policial, bem como uma grande quantidade de recursos

financeiros empregados na recaptura dos fugitivos. A fuga durou incríveis 51 dias.

A Recomendação divide assim o protocolo: 1) Objetivo; 2) Crise; 3) O Gabinete de Crise; 4) Plano de Gerenciamento de Crise; e 5) Das comunicações em situação de crise.

3.1. Do objetivo do protocolo

A Recomendação conceitua o objetivo do protocolo como:

estabelecer no âmbito do Ministério Público medidas estratégicas e integradas a serem adotadas à vista de uma ameaça ou da instalação de eventos críticos de desestabilização das forças ostensivas de segurança pública com repercussão nacional, estadual ou regional.

Além disso, continua:

O documento não colima exaurir todas as ações ou metodologias de atuação aplicáveis às situações de crise, mas oferecer às unidades e ramos ministeriais um roteiro de procedimentos que possibilite o desempenho articulado das funções constitucionais do Ministério Público em momentos de fragilização das forças de segurança pública. A sua leitura, portanto, não dispensa a realização das adaptações necessárias às diferentes realidades institucionais, o que exige sejam consideradas as formas de distribuição de atribuições, a formatação do organograma administrativo e o espectro de atuação da unidade ou ramo ministerial.

3.2. Crise

Esse é um conceito bem abrangente, pois pode significar diversas situações anormais que ocorram dentro do sistema prisional, desde greves de servidores público, interrupção do fornecimento de bens e serviços, tais como alimentação dos detentos e até mesmo a prática de rebeliões, motins e crimes. Para tentar estreitar o conceito, a Recomendação define que crise nas forças ostensivas de segurança pública é um evento ou situação crítica que requer uma resposta especial dos órgãos públicos competentes, especialmente do Ministério Público, uma instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, responsável pela defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Assim, a crise pode se manifestar de três formas: (i) um choque de interesses, causado por fatores externos ou internos, que, se não for bem administrado, pode agravar-se até um confronto generalizado entre as partes envolvidas; (ii) um estado

de tensão em que oportunidades momentâneas e riscos previstos criam a percepção de possível sucesso na disputa de interesses; ou (iii) um conflito que surge ou se agrava imediatamente após a ruptura do equilíbrio existente entre duas ou mais partes em disputa, caracterizado pela alta probabilidade de escalada de eventos violentos, sem clareza sobre seu desenvolvimento futuro.

3.3. Do gabinete de crise

A formação de um gabinete de crise é indispensável para o gerenciamento eficaz de uma situação de crise, especialmente quando envolve diversas autoridades, evitando, assim, que ocorram desencontros de informações e ações. A Recomendação n. 90, nesse sentido, traça alguns parâmetros para a instalação de um gabinete de crise, dividindo-os em três tipos: i) Gabinete de Crise Interministerial; ii) Gabinete de Crise Interinstitucional Estadual; e iii) Gabinete de Crise Federal.

Quanto ao Gabinete de Crise Interministerial, este será composto pelos Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos estaduais, federal, do Distrito Federal, do Trabalho e Militar ou membros por eles designados, integrantes dos Gabinetes de Crise (GCs) de origem. A providência viabiliza a manutenção de um diálogo permanente e articulado; o compartilhamento de informações; o alinhamento das ações de todas as instituições; a redução do tempo de reação; e a pronta realização das deliberações do grupo.

Quanto ao Gabinete de Crise Interinstitucional Estadual, este será um colegiado extraordinário formado por autoridades estaduais, em especial o Secretário de Segurança Pública, o Delegado-Geral da Polícia Civil e o Comandante da Polícia Militar, nos moldes previstos na Lei n. 13.675, de 11 de junho de 2018, que, entre outras previsões, institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

Quanto ao Gabinete de Crise Federal poderá, nos termos do item 3.9.3 do Protocolo, ser o Gabinete de Crise do Ministério Público e, participar, no limite das suas competências constitucionais e legais, de colegiado extraordinário formado por autoridades federais, constituído a partir dos mesmos fatos e eventos críticos.

Além de designada a formação de Gabinetes de Crise em escala de alcance, atuação e níveis de autoridade, o protocolo traz, de forma objetiva, para efeitos, a identificação e repercussão do efeito da crise,

nas seguintes proporções: a) nacional, os fatos que transcendam os limites territoriais de mais de um ente federativo; b) estadual, os fatos que transcendam os limites territoriais de mais de um município; e c) regional, os fatos que envolvam 1 (um) ou 2 (dois) municípios limítrofes (item 2.3.1 do protocolo).

4. DA ANÁLISE DE MATURIDADE DA IMPLEMENTAÇÃO DA RECOMENDAÇÃO E DO SEU PROTOCOLO DE ATUAÇÃO MINISTERIAL EM CRISES NA SEGURANÇA PÚBLICA

O Protocolo trazido pela Recomendação CNMP nº 90/2022, mostra-se bastante completo na conceituação dos eventos denominados de crise no sistema prisional, além de detalhar a forma pela qual devem ser organizados os gabinetes de crise em todas as esferas de autoridade administrativa, alcance territorial, bem como graus de atribuições. Porém, conforme se mostrará nos dados anexos, a efetividade desses gabinetes não é tão evidente, e, por vezes, eles são inclusive inexistentes. Temos acompanhado inúmeras situações de crise no sistema prisional em que não se forma o gabinete de crise previsto pela Recomendação.

4.1. Metodologia de análise

Os dados foram coletados por meio de questionário aberto. No dia 25 de abril de 2024, os Ministérios Públicos das unidades da federação foram questionados, seja por e-mail seja pelos formulários disponíveis nos sites das Ouvidorias e dos Serviços de Informação ao Cidadão (SICs). Para os Ministérios Públicos que não responderam até o dia 15 de maio de 2024, foi feito um reforço por meio telefônico e pelos formulários eletrônicos dos SICs ao Cidadão respectivos. No dia 07 de junho de 2024, encerrou-se o prazo para a entrega das respostas.

Esse esforço teve como objetivo obter um diagnóstico do grau de maturidade das orientações previstas na Recomendação CNMP n. 90/2022. Assim, todos os Ministérios Públicos dos estados receberam questionários idênticos, com base na Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011), como se observa a seguir.

Foram, ao todo, 17 blocos de perguntas, segregadas em 10 grupos. Esses grupos de perguntas foram categorizados da seguinte maneira com o intuito de verificar o grau de maturidade em que se encontram

os protocolos de atuação nos Ministérios Públicos e definir o estágio de implementação da Recomendação:

- a) Densidade normativa: visa verificar se a Recomendação se concretizou em algum ato normativo ou administrativo.
- b) Ocorrência ou recorrência: visa verificar quantas vezes o protocolo foi acionado e conhecer as experiências ou fenômenos enfrentados pelos Ministérios Públicos no tocante às crises abordadas neste artigo.
- c) Estrutura física: visa conhecer qual a estrutura que cada MP dispõe para fazer frente às eventuais crises.
- d) Análise de fatores de risco e cenários: visa compreender quais os riscos possíveis ou prováveis enfrentados pelas instituições quanto às crises abordadas neste artigo.
- e) Políticas públicas: considera alguns planos, ações e programas de caráter preventivo às crises no sistema.
- f) Integração com o sistema de segurança pública: visa observar qual o grau de integração com que contam os estados da federação para fazer frente a eventuais crises.
- g) Capacitação do corpo técnico: visa conhecer quais os projetos de aprendizagem continuada dos atores do protocolo.
- h) Medidores de desempenho: visa mensurar os resultados apresentados nas eventuais ações do Ministério Público.

As respostas foram feitas nos próprios canais das Ouvidorias (*online*), por meio dos Serviço de Informação ao Cidadão ou por *e-mail*, nessa ordem.

Segundo BPM CBOK®, “o primeiro passo para definir um novo processo ou atualizar um que já existe é criar um entendimento comum do estado atual”. Inicialmente, BPM CBOK é um guia concebido para auxiliar profissionais de gestão, fornecendo um panorama abrangente de conceitos, melhores práticas e lições aprendidas. Diante das respostas, é possível realizar um diagnóstico acerca do estágio de maturidade de efetivação dos protocolos de atuação objeto de análise deste artigo.

Para avaliar qual o estágio de evolução de cada instituição quanto à realização da Recomendação n. 90/2022 do CNMP, o presente estudo se pautará pela metodologia de Avaliação de Maturidade de Processos

desse Guia de Gerenciamento de Processos de Negócio Corpo Comum de Conhecimento (BPM CBOK). Essa ferramenta de pesquisa será adaptada de acordo com o escopo da pesquisa que é a avaliação das respostas dos Ministérios Públicos. Isso significa que conclusões mais aprofundadas demandariam uma análise *in loco* da condição de cada MP e mais tempo hábil, o que foge do escopo exploratório deste artigo. Fixada essa condição, o recorte da análise neste artigo será entendido como o protocolo de atuação do Gabinete de Crise e seu grau de institucionalização em cada MP de acordo com as respostas declaradas pelos respondentes. É importante notar que a lógica de processos é mais abrangente que a de protocolo.

Nesse sentido, é importante dizer que serão avaliados não os processos como um todo dos Ministérios Públicos, o que alargaria demais a análise pretendida e tornaria o trabalho impossível. Portanto, medir-se-á o grau de maturidade de implementação dos protocolos previstos na Recomendação de acordo com as autodeclarações dos participantes da pesquisa. Essa premissa é válida mesmo quando os autores usarem a palavra processo de agora em diante.

De acordo com o BPM CBOK®,

Avaliações de maturidade em processos podem ser úteis para estabelecer uma linha base de capacidades existentes e obter consenso sobre o estado atual da organização. As avaliações também são úteis na identificação e tratamento de eventuais lacunas. A avaliação de lacunas (*gap analysis*) pode assim ser prescritiva e ajudar uma organização na criação de planos de ação.

4.2. Níveis de maturidade de implementação dos protocolos

Nessa esteira, o BPM CBOK® mensura a maturidade de processos em cinco níveis, a saber:

Estágio Ad hoc (AH): esse é o estágio inicial de maturidade. A ênfase nos processos é mínima e a execução dos processos (ou protocolos) varia entre os membros da equipe, pois não existem padrões, documentação ou definições pré-estabelecidas. O êxito de um protocolo, neste estágio, geralmente é atribuído à competência e experiência dos colaboradores individuais, e o enfoque tende a mudar de acordo com a mudança de gestão estratégica. Alguns parâmetros são importantes para definir este estágio. É inicial por não se tratar de um Protocolo de atuação contra crise, mas já é uma iniciativa considerada relevante, especialmente no aspecto preventivo. Esse estágio foi atribuído para os casos em que haja normatização. Serão considerados, nesse estágio, aquelas entidades que propulsionam políticas

públicas em cooperação com outros órgãos com a finalidade de prevenir eventuais crises no Sistema Penitenciário ou de Segurança Pública. Por fim, também serão classificadas, aqui, aquelas instituições que responderam, mas tiveram respostas consideradas superficiais, conflitantes ou que não respondiam diretamente aos quesitos do questionário, tornando a caracterização como “estágio definido” inviável.

Estágio Definido (DEF): uma organização no estágio definido de maturidade (também conhecido como estágio estabelecido ou repetitivo) investe nas capacidades que apoiam o planejamento e definem o desenho detalhado, a criação e a implementação do Protocolo. Contudo, o conhecimento profundo desses processos é limitado a um pequeno grupo de pessoas. Devido à limitação do conhecimento e da documentação nesse estágio, há uma grande margem para erros e inconsistências. Esse estágio foi atribuído para os casos em que haja implementação: normativa, estrutura física e caso concreto, mas que não alcançou consistência e repetibilidade na execução do processo.

Estágio Controlado (CON): no estágio controlado de maturidade do Protocolo, a entidade reconhece que o Protocolo é um ativo e descobre que o cuidado e a manutenção dele valem a pena. Os processos são padronizados e documentados em toda a organização. O conhecimento do processo não está mais confinado a indivíduos, pois as equipes agora são compostas por profissionais de várias disciplinas. Há investimento no monitoramento e no reporte de desempenho. Esse estágio será atribuído para os casos em que haja implementação: *normativa, estrutura física, casos concretos, recorrência e análise de risco.*

Estágio Arquetizado (ARQ): o estágio arquetizado de maturidade é caracterizado pela habilidade e facilidade da organização em medir e analisar seus processos. Nesse estágio, as organizações podem comparar seus processos com os de outras entidades consideradas como de referência. Esse estágio será atribuído para os casos em que haja implementação: normativa, estrutura física, casos concretos, recorrência, análise de risco e integração com as forças policiais.

Estágio Gerenciado Proativamente (GEN): esse estágio indica que a organização está em constante aprimoramento de seus protocolos. Isso implica na capacidade de prever e planejar mudanças. A entidade é capaz de controlar a mudança em vez de se tornar vítima do evento indesejado. Os erros são rapidamente identificados e eliminados, a documentação é efetivamente realizada e os problemas de comunicação são minimizados. Ao atingir esse estágio de maturidade de processos, a eficiência operacional é significativamente ampliada. Nesse estágio, o Protocolo é colocado em operação de acordo com as especificações desenvolvidas no Planejamento Estratégico. Esse estágio será atribuído para os casos em que haja concretude: normativa, estrutura física, casos concretos, recorrência, análise de risco, integração entre Ministérios Públicos e/ou forças policiais, gestão de melhorias e medição de desempenho.

4.3. Respostas em números

Do total de entrevistados, apenas 8 (oito) responderam tomar alguma medida preventiva relativa à temática da Recomendação n. 90/2022. Esse conjunto inclui políticas públicas voltadas para o sistema prisional que não necessariamente a implementação de um Gabinete de Crise propriamente dito, conforme sugerido pelo CNMP.

Além disso, é importante notar que uma política ou protocolo de gerenciamento de crise geralmente se inicia com a edição de uma norma de âmbito local ou de um ato administrativo que dê substrato à formação do órgão permanentemente. Nessa esteira, 11 das 28 entidades consultadas (aproximadamente, 39%) pelo país responderam ao questionário, incluindo aquelas que negaram haver qualquer empreendimento para implementar a Recomendação. Aproximadamente 61% das entidades não responderam.

Logo, do Ministério Público brasileiro com um todo, aproximadamente 29% dos respondentes afirmaram haver alguma norma ou ato administrativo em seu raio de atribuição convergente com a Recomendação.

Sob a ótica do efetivo exercício desses protocolos pelos Gabinetes existentes, 11% sofreram um ou mais testes de estresse, vivenciando casos concretos que exigiram a atuação do órgão. Vale destacar a utilização recorrente do MPBA nos casos em que houve risco de rebeliões no sistema prisional nos anos de 2021 e 2022. É de se esperar que, com o teste de estresse dos protocolos, o processo receba *feedbacks* e melhorias. No caso, do MPBA, por exemplo, ao final das crises do sistema prisional, são elaborados documentados resultados sob a forma de relatórios, descrevendo os fatos, os resultados alcançados na intervenção e sugerindo melhorias, que também são documentados.

Levando-se em conta o marco temporal de implementação dos Gabinetes, as respostas recebidas até o encerramento deste artigo podem se dividir em *três grupos de respondentes*:

- a) Implementaram mesmo antes da Recomendação (3 dos 11 respondentes);
- b) Implementaram após a Recomendação (3 dos 11);
- c) Não implementaram após a Recomendação (5 dos 11).

Quanto à predição de risco e análise de cenários, as respostas indicam que ocorre um monitoramento das atividades prisionais e que desse monitoramento extraem-se relatórios circunstanciados que permitem uma *ação* preventiva dos componentes do Sistema Prisional e Segurança Pública. Não houve menção sobre outras metodologias de análise de risco.

Considerando o grupo das respostas positivas, no tema integração com outros órgãos e entidades do Sistema Prisional ou de Segurança Pública, verifica-se que há uma comunicação entre os Ministérios Públicos e os demais órgãos e entidades, dos quais vale destacar órgãos de Administração Penitenciária, órgãos de Segurança Pública, Tribunais, Defensorias, Tribunais de Contas, Secretaria de Estado.

Como se depreende dos quadros a seguir, a efetiva implementação do protocolo ainda atinge uma parcela mínima dos Ministérios Públicos de todo o país. Cerca de 18% dos Ministérios Públicos brasileiros ainda se encontram no estágio inicial (*Ad hoc*) de sua implementação.

Os quadros a seguir oferecem um panorama das respostas dos Ministérios Públicos. Elas foram categorizadas, analisadas e resumidas da seguinte maneira:

Quadro 1 - Parâmetros de avaliação de maturidade – Nível federal e região Centro-Oeste.

Região	Federal	Centro-Oeste				
Ministério Público	MPF	MPDFT	MPGO	MPTO	MPMT	MPMS
Densidade normativa	NR	SIM	NÃO	SRAM	NR	SRAM
Ocorrência e recorrência	NR	NÃO	NÃO	SRAM	NR	SRAM
Estrutura física	NR	NÃO	NÃO	SRAM	NR	SRAM
Políticas Públicas	NR	NÃO	NÃO	SRAM	NR	SRAM
Fatores de risco e cenários	NR	SIM	NÃO	SRAM	NR	SRAM
Integração com a segurança pública	NR	SIM	NÃO	SRAM	NR	SRAM
Capacitação	NR	NÃO	NÃO	SRAM	NR	SRAM
Indicadores de desempenho	NR	NÃO	NÃO	SRAM	NR	SRAM
Estágio	NC	AH	NE	NC	NC	NC

Fonte: elaboração própria.

Quadro 2 - Parâmetros de avaliação de maturidade - Regiões Sudeste e Sul.

Região	Sudeste				Sul		
Ministério Público	MPSP	MPRJ	MPES	MPMG	MPPR	MPSC	MPRS
Densidade normativa	SIM	SRAM	SIM	SRAM	SIM	NÃO	SRAM
Ocorrência e recorrência	NÃO	SRAM	SIM	SRAM	NR	NÃO	SRAM
Estrutura física	SIM	SRAM	SIM	SRAM	SIM	NÃO	SRAM
Políticas Públicas	NR	SRAM	NR	SRAM	SIM	NÃO	SRAM
Fatores de risco e cenários	NR	SRAM	NR	SRAM	SIM	NÃO	SRAM
Integração com a segurança pública	NR	SRAM	SIM	SRAM	SIM	NÃO	SRAM
Capacitação	NR	SRAM	NR	SRAM	SIM	NÃO	SRAM
Indicadores de desempenho	NR	SRAM	NR	SRAM	SR	NÃO	SRAM
Estágio	AH	NC	CON	NC	ARQ	NE	NC

Fonte: elaboração própria.

Quadro 3 - Parâmetros de avaliação de maturidade - Região Nordeste.

Região	Nordeste								
Ministério Público	MPBA	MPSE	MPAL	MPPE	MPPB	MPRN	MPCE	MPMA	MPPI
Densidade normativa	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	SRAM	SIM	SRAM	SRAM	SRAM
Ocorrência e recorrência	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	SRAM	SIM	SRAM	SRAM	SRAM
Estrutura física	SIM	NÃO	NR	NÃO	SRAM	SIM	SRAM	SRAM	SRAM
Políticas Públicas	SIM	NÃO	SIM	SIM	SRAM	SIM	SRAM	SRAM	SRAM
Fatores de risco e cenários	SIM	NÃO	SIM	SIM	SRAM	SIM	SRAM	SRAM	SRAM
Integração com a segurança pública	SIM	SIM	SIM	SIM	SRAM	SIM	SRAM	SRAM	SRAM
Capacitação	SIM	SIM	NR	NÃO	SRAM	NR	SRAM	SRAM	SRAM
Indicadores de desempenho	SIM	SIM	NR	NÃO	SRAM	NR	SRAM	SRAM	SRAM
Estágio	GER	AH	AH	AH	NC	ARQ	NC	NC	NC

Fonte: elaboração própria.

Quadro 4 - Parâmetros de avaliação de maturidade - Região Norte.

Região	Norte					
Ministério Público	MPPA	MPAM	MPAP	MPPR	MPRO	MPAC
Densidade normativa	SRAM	SRAM	SRAM	SRAM	SRAM	SRAM
Ocorrência e recorrência	SRAM	SRAM	SRAM	SRAM	SRAM	SRAM
Estrutura física	SRAM	SRAM	SRAM	SRAM	SRAM	SRAM
Políticas Públicas	SRAM	SRAM	SRAM	SRAM	SRAM	SRAM
Fatores de risco e cenários	SRAM	SRAM	SRAM	SRAM	SRAM	SRAM
Integração com a segurança pública	SRAM	SRAM	SRAM	SRAM	SRAM	SRAM

Capacitação	SRAM	SRAM	SRAM	SRAM	SRAM	SRAM
Indicadores de desempenho	SRAM	SRAM	SRAM	SRAM	SRAM	SRAM
Estágio	NC	NC	NC	NC	NC	NC

Fonte: elaboração própria.

Legenda:

AH: estágio Ad hoc (inicial).

ARQ: estágio Arquitetado.

COM: estágio Controlado.

GER: estágio Gerenciado.

NC: não conclusivo – a pesquisa não conseguiu medir o estágio de maturidade da implementação pela ausência de resposta ou pela resposta inconclusiva.

NE: não existe qualquer nível de implementação.

NR: sem resposta ao item ou apresentou respostas inconclusivas a todos os quesitos.

SRAM: sem qualquer resposta (negativa ou positiva) até o momento do fechamento do artigo.

SIM: estabeleceu alguma medida com relação ao parâmetro avaliado.

NÃO: negou ter implementado medidas compatíveis com o parâmetro avaliado.

A região com mais respondentes foi a região Nordeste, em que 55% dos estados responderam às perguntas. A região com menor índice de respostas foi a Norte, uma vez que não houve respostas daquela região até o fechamento do presente estudo.

Analisando as respostas consideradas negativas (“NÃO” e “NR”), percebe-se que elas tiveram três diferentes abordagens: a) negativa quanto à existência de qualquer medida com fins de efetivar o Protocolo – negativas de implementação (*ex.* caso do MPGO); b) negativa quanto à impossibilidade de levantamento de dados – negativa de informação (*ex.* caso do MPF); c) se existe alguma resposta é de atribuição de outro órgão – negativa de atribuição (*ex.* caso MPMT).

4.4. Impacto da implementação

Efetivar o Protocolo é fundamental para que o Poder Público, orientado pelos Ministérios Públicos, dentro de suas atribuições legais, possa dar respostas mais rápidas a fenômenos sociais desestabilizadores, como Crises Prisionais e Crises de Segurança Pública. Responder às ameaças que se avolumam no país é essencial para própria legitimidade das instituições que compõem o Estado. Essa conclusão deflui do próprio *ethos* da Recomendação em análise.

Sobretudo em tempos em que a sociedade se vê diante de fenômenos sociais indesejados, como as facções criminosas, que representam a liderança informal do sistema prisional e forçam presos a se filiar³. Contudo, não se trata apenas desses casos. Ao se tomar uma visão mais ampla de Segurança Pública, percebe-se que prevenir cataclismos e fenômenos naturais, cada vez mais comuns nas regiões vulneráveis do país, também se insere na perspectiva de segurança social e pode ser o nódulo central da atuação dos gabinetes de crise previstos na Recomendação.

4.5. Fontes normativas

Dentre as principais fontes normativas ou instrumentos administrativos que embasam as ações dos *Parquets* consultados, encontramos uma variedade de espécies, tais como: ato interministerial (MPPE), portaria (MPRN, MPES, MPSP), acordo de cooperação técnica (MPSE), resolução (MPPR), processo administrativo (MPDFT) e ato administrativo (MPBA).

No caso do MPBA, por exemplo, a fonte normativa é anterior à própria Recomendação CNMP n. 90/2022. Segundo a resposta do *Parquet* estadual, a base para a atuação no enfrentamento das crises foi a Resolução CNMP n. 156/2016, que trata da “Política de Segurança Institucional e o Sistema Nacional de Segurança Institucional do Ministério Público, e dá outras providências”⁴.

No âmbito do MPPE, não foi relatada qualquer resolução, ato normativo que discipline os protocolos e instalação de gabinetes de crise nos moldes propostos pela Recomendação CNMP n. n 90/2022. Porém, é importante destacar que o TJPE a instituir um Gabinete de Crise interinstitucional, em 2022, a partir da publicação do Ato Conjunto, que faz as vezes do órgão propugnado pela Recomendação de maneira até mais abrangente e sistêmica.

A normatização do MPRN ganhou vida por meio da Portaria n. 319/2023-PGJ/RN, que alinha ao que dispõe a Recomendação. O suporte fático que ensejou a norma foram *os ataques* orquestrados por

3 MANSO, Bruno Pães. DIAS, Camila Caldeira Nunes. **Guerra**: a ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil. São Paulo. Ed. Todavia. 2018.

4 Resolução nº 156, de 13 de dezembro de 2016. Publicado no Diário Eletrônico do CNMP, Caderno Processual, páginas 1-11, edição de 14/02/2017. Disponível em: <<https://www.cnmmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/4764>>. Acesso em: 24 maio 2024.

facções criminosas às instituições públicas e privadas em toda área do Rio Grande do Norte.

O MPSE valeu-se de um Acordo de Cooperação Técnica, cujas fontes normativas são a Lei n. 8.666/1993, a Lei de Licitações e Contratos vigente à época, que prevê a dispensa de licitação nos casos de celebração de convênios de cooperação entre entes da Federação e integrantes da Administração Indireta (art. 24, XXVI).

Segundo resposta do MPES, o Gabinete Permanente de Crise, vinculado à Procuradoria-Geral de Justiça do Estado, foi instituído pela edição da Portaria PGJ n. 27/2003. Na prática, menos de um ano depois da Recomendação CNMP n. 90/2022, o MPES já havia cumprido a etapa de normatizar o referido instituto.

O MPSP, por meio da Portaria n. 10.052/2022, criou o Gabinete de Crise para atuação em caso de identificação de evento crítico que ensejar a tomada de medidas embasadas na Recomendação CNMP n. 90/2022. Isso significa que menos de seis meses após a edição da Recomendação, o *Parquet* Paulista já havia institucionalizado o seu próprio gabinete.

O MPPR, por sua vez, no âmbito de suas atribuições previstas na Lei Complementar Estadual n. 85/1999, editou a Resolução n. 0550/2018, cujo objetivo era instituir o Grupo de Atuação Especializada em Segurança Pública (GAESP). Contudo, ao que depreende da resposta a instituição inicial do órgão se embasou muito mais na Resolução CNMP n. 20/2007 do que propriamente na Recomendação CNMP n. 90/2022. Aquela tinha por objeto específico a disciplina do controle externo da atividade policial, enquanto esta, como se sabe, trata do Protocolo de Atuação relacionado a Crises no Sistema Prisional. De fato, o *Parquet* paranaense relata em sua resposta à pesquisa que o seu normativo correlato à Recomendação está em elaboração. Mas há, sim, um protocolo de atuação em crise, cuja primeira versão é 2016 (Protocolo de Atuação n. 02/2016)⁵ que não só revela a densidade normativa, mas a integração do MPPR com outras instituições da Segurança Pública. Ademais, GAESP e o Núcleo de Inteligência do Centro de Apoio Técnico à Execução (CAEx NI) elaboraram, em 2023, o Protocolo de Atuação sobre mortes em unidades prisionais.

5 MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ. CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS CRIMINAIS, DO JÚRI E DE EXCUÇÕES PENAS. **Protocolo de atuação funcional** - gerenciamento de crises em unidades prisionais. Curitiba, 2019. Disponível em: <https://site.mppr.mp.br/sites/_hotsites/arquivos_restritos/files/migrados/File/Protocolo_atuacao_funcional_gerenciamento_de_crises_-_versao_2019.pdf>. Acesso em 24 maio 2024.

O MPDFT iniciou a sistematização do Protocolo por meio do seu Núcleo de Controle e Fiscalização do Sistema Prisional (NUPRI). Há um procedimento administrativo que deu impulso à elaboração do Protocolo, mas ainda em fase embrionária.

Considerando todas as respostas, infere-se que a normatização nos Ministérios Públicos ainda é heterogênea, com vários níveis de maturidade ou institucionalização. Apenas o Gabinete do MP baiano possui caráter perene, nascendo antes da Recomendação, com caráter contingencial, e, hoje, absorveu as atribuições previstas por ela após a sua edição, tornando-se permanente. Enquanto isso, o MPSP baseou-se diretamente na Recomendação para instituir o seu Gabinete de Crise, que tem vocação permanente, mas age mediante demanda.

4.6. Ocorrências

Sobre as situações que levaram ao teste de estresse dos protocolos, as principais causas apontadas para a execução dos protocolos foram: a) fenômenos climáticos e desastres naturais (MPBA e MPES); b) rebeliões no sistema prisional (MPBA); c) ataques coordenados por facções criminosas contra os cidadãos e agentes do poder público (MPRN) e d) eventos antidemocráticos (MPPE e MPES).

No caso do *Parquet* pernambucano, a equipe ficou de sobreaviso.

4.7. Estrutura física

Quanto à estrutura física, as respostas coletadas levaram a classificar os respondentes em núcleos que atuam em duas áreas (Sistema Prisional e Segurança Pública): os que utilizam estrutura específica voltada para as crises (MPPR); os que utilizam estrutura compartilhada com órgãos com os mesmos campos de atuação (MPBA); os que utilizam estrutura de outras entidades (órgãos) do poder público - locais, estaduais e federais - e atuam nos seguimentos de segurança pública, o sistema de justiça, o sistema penitenciário (MPPE e MPDFT).

Há ainda aqueles que possuem estrutura predominantemente centralizada (MPRN) ou descentralizada de atuação (MPPE); e os que contam com estrutura permanente e os que contam com estrutura sob demanda (MPSP).

Todos os órgãos respondentes que instituíram o Gabinete de Crise possuem membros natos e membros eventuais conforme a matéria em questão. Além disso, todos contam com grupos de apoio internos que variam entre: Segurança Institucional, Grupos de Apoio Grupos de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (Gaecos), Centro de Apoio Operacional Criminal (CAOCrim), Núcleo de Inteligência, especialistas em mediação; grupos de apoio externos dos quais podemos citar: Operações Policiais Especiais de Polícia Civil Batalhão de Operações Especiais (BOPE); Operações Especiais vinculado ao Departamentos Penitenciários.

4.8. Políticas públicas

É importante salientar que, embora alguns Ministérios Públicos não tenham instituído os seus gabinetes de crise por completo, possuem políticas públicas e projetos importantes no sentido de prevenir as crises no sistema prisional e na segurança pública. As políticas públicas relatadas pelos respondentes foram segregadas nos grupos a seguir:

- a. Políticas voltadas para trabalho e emprego dos egressos do sistema penitenciário: cursos profissionalizantes (MPSE);
- b. Políticas de cidadania para as comunidades expostas (MPPR), Políticas de execução penal: redução da superlotação (MPPR), Políticas antimanicomiais (MPPR), Políticas de progressão de regime (MPPR), Políticas judiciais: redução das prisões provisórias indevidas (MPPE);
- c. Políticas de controle externo da atividade policial (MPDFT).

4.9. Fatores de risco e cenários

Na maior parte dos Ministérios Públicos, os fatores de risco são restritos às suas bases, mas todos afirmaram que levam em conta os itens elencados na Recomendação n. 90/2022, quais sejam: a) a deterioração das condições de salubridade no ambiente carcerário; b) superlotação no estabelecimento; c) a morosidade na análise ou no julgamento de processos que afetam benefícios de saída temporária, progressão de regime, *sursis*; d) restrições no exercício de direitos ou de convenções estabelecidas pelo órgão gestor da unidade; e) a oferta regular de alimentação de má qualidade; f) estabelecimento de tratamento

cruel, degradante ou desumano aos apenados ou aos seus visitantes; g) existência de organizações criminosas no interior das unidades, exacerbada por animosidades entre seus integrantes ou entre facções distintas.

Além disso, alguns apontaram as inspeções periódicas no sistema prisional como análise de fator de risco e articulação com as Secretaria de Administração Penitenciária do Estado e com os Centros de Inteligência como fundamentais para análise de cenários.

4.10. Integração com sistema de segurança pública e outros

Os Ministérios Públicos que responderam relataram haver interlocução externa com o sistema de segurança pública, com o sistema penitenciário, com representantes dos Ministérios Públicos da União e dos estados, com integrantes do sistema prisional, com o Judiciário, com a Defensoria Pública, com o Governo do Estado e com órgãos de inteligência.

No âmbito interno existe cooperação com diversos órgãos e entidades do Estado. A colaboração se dá entre os Promotores de Justiça Criminais e órgãos com atribuições de defesa social e de direitos humanos.

4.11. Capacitação

O MPPR já realizou a capacitação dos seus membros sobre o tema de Gerenciamento de Crises, em parceria com a Polícia Militar, com o objetivo de viabilizar o protocolo de atuação do *Parquet* em casos de crises no sistema prisional do estado. Ao passo que o MPBA realizou os cursos tanto de Gerenciamento de Crises quanto de Negociação em Crises.

4.12. Medição de desempenho, retroalimentação e aprendizagem

As medidas tomadas após cenários de crise são reduzidas em relatório circunstanciado que apontam o Histórico do fato, Doutrina de Gerenciamento de Crises e Negociação, Da Fase do Planejamento Específico e Resolução da Crise, Providências adotadas pelo Ministério

Público do Estado (MPBA). Além disso, alguns já contam com projetos de monitoramento, do que depreende que há mecanismos ao menos embrionários de coleta e processamento e mensuração de dados (MPPR e MPDFT).

5. DESAFIOS E LIMITAÇÕES

É importante notar que, dentre diversas limitações observadas para a concretização do protocolo, algumas merecem especial relevo.

A primeira delas é a ausência de uma base estatística para mensurar e acompanhar a evolução desse protocolo em específico, o que indica um desafio em termos de estrutura e coordenação para se alcançar um grau otimizado de gestão em um país continental com Ministérios Públicos em diferentes estágios de maturidade institucional.

O desafio se acentua, porque, em que pese a boa vontade das diversas ouvidorias dos Ministérios Públicos, não há uma padronização das respostas nem respostas quantificáveis, provavelmente por ainda não haver um órgão centralizado responsável pela padronização, coleta e mensuração dos dados dos MPs. Além disso, as próprias peculiaridades de cada Estado ou das atribuições locais podem influenciar negativamente na padronização da coleta de dados. Nesse ponto, cabe, ainda, apontar a própria dificuldade inerente ao presente estudo de acessar os serviços de informação ao cidadão de 27 unidades da federação, incluindo o DF, além do MP e do próprio CNMP. O que se percebe é que existem diferentes graus de tecnologia das plataformas dos *Parquets*, diferentes níveis de interface dos sites com os usuários, das mais convidativas às mais confusas, o que impactou sensivelmente a experiência do usuário e a satisfação dos objetivos da pesquisa ao buscar informações junto ao poder público.

Outra limitação é a acumulação de atribuições das assessorias dos chefes dos Ministérios Públicos, o que, por vezes, parece impedi-los de responder a perguntas mais complexas que necessitem de mais análises, bem como de assumir novas atribuições em que pese a gravidade das questões implicadas nas crises.

A própria demora de respostas sobre os quesitos levantados na pesquisa sugere entraves no fluxo de informações de ao menos em 17 dos 28 Ministérios Públicos consultados no que concerne o tema pesquisado. É possível que diversos Ministérios Públicos tenham as suas experiências

internas, mas não estão aptos a compartilhá-las por eventuais obstáculos na compilação dos dados provenientes de suas experiências, limitações no processo de medição e avaliação dos procedimentos, limitações orgânicas quanto ao estabelecimento de órgãos competentes que centralizem essas informações.

Essas objeções têm pelo menos dois aspectos negativos: a falta de retroalimentação dos processos internos de trabalho e a falta de resposta à sociedade sobre as medidas tomadas pelos *Parquets* no âmbito de suas atribuições no que diz respeito à garantia do direito à segurança pública.

Dado esse estágio incipiente, há um risco de que as crises passem fora do radar do Poder Público e sejam resolvidas em caráter emergencial, com ações incidentais ou até mesmo fora de uma atuação uniforme, lastreada em experiências compartilhadas. Ou seja, sem haver a possibilidade institucionalizada de se buscar um repositório de conhecimentos testados e aprovados por Ministérios Públicos que já tenham vivido experiência semelhante.

6. CONCLUSÕES

Uma conclusão importante da pesquisa é que, embora o recorte trate da concretização da Recomendação n. 90/2022, que fica associada aos Protocolos de Atuação dos Ministérios Públicos em casos de Crises no Sistema Prisional e na Segurança Pública, muitos Ministérios Públicos têm utilizado o Gabinete de Crise para lidar com crises afetas às diversas naturezas, desde desastres climáticos até possíveis ataques às instituições democráticas.

Além disso, em alguns estados, como em Pernambuco, coube a outros poderes a instalação do Gabinete de Crise. Nesses casos que se cria um órgão interministerial, a função passa a ser cumprida não só pelo *Parquet*, mas por um conjunto de representantes agindo em cooperação, por exemplo: Tribunal de Justiça, Defensoria, Tribunal de Contas, Secretarias, o que parece ser consentâneo à ideia de prevenção de crises dada a complexidade de áreas relacionadas com os temas de segurança pública e prisional. E, ainda, que indica uma desnecessidade do Ministério Público estadual destinar uma grande estrutura para o Gabinete de Crise, o que poderia resultar retrabalho ou ineficiência da ação estatal, no sentido de haver diversos órgãos prestando o mesmo serviço à sociedade sem a efetiva necessidade dessa redundância.

Do ponto de vista nacional, vale lembrar que a própria Recomendação do CNMP não possui força cogente – que existiria se houvesse uma Resolução sobre o tema. Essa situação pode indicar duas hipóteses, no mínimo: a) ou os Ministérios Públicos estaduais não efetuaram as medidas por falta desse mandamento normativo; b) ou próprio processo de concretização dessas mudanças leva algum tempo de maturação até ser institucionalizado de modo mais uniforme no país.

Cumprir frisar que um evento recente em especial suscitou medidas junto às inteligências à disposição de diversos Ministérios Públicos para acompanhamento e apuração de fatos: o evento do 8 de janeiro de 2023.

O que se percebe é que, para alguns Ministérios Públicos, a Recomendação deu maior ressaltado às questões objeto de sua análise, porém a implementação dos gabinetes até mesmo quanto aos atos normativos ainda é incipiente e realiza de forma pouco homogênea em todo o território nacional.

Quanto à coleta e avaliação das estatísticas, percebe-se que os Ministérios Públicos ainda têm certa dificuldade em coletar, processar, compilar e expor os dados relativos à consumação da Recomendação. Isso fica evidente pelo lapso de tempo entre a solicitação e as respostas ou não respostas de mais da metade dos Ministérios Públicos do país. O que pode sugerir algumas inferências importantes: a) a Recomendação não foi cumprida no seu nível mais básico (normatização); b) para aqueles que editaram normas relativas ao Gabinete de Crise, o Protocolo ainda não foi efetivamente testado; c) dos que aplicaram os protocolos internamente, não há um repositório de estatísticas consolidado; d) alguns realizaram os protocolos, mas optaram por não abrir suas evidências por considerar que são informações sensíveis.

Uma conclusão relevante é que a criação dos Gabinetes de Crises no âmbito dos Ministérios Públicos não tem o condão de substituir os protocolos de gerenciamento de crise já elaborados pelos órgãos do sistema prisional e de segurança público. Depreende-se da pesquisa que são sistemas com vocações diferentes e que atuam de maneira complementar dentro das suas atribuições e competências constitucionais.

Considerando o estágio inicial de aplicação dos Protocolos previstos na Recomendação n. 90/2022, não se descarta a possibilidade do importante risco de as crises serem solucionadas em caráter emergencial, com ações incidentais. Como já explorado acima, essa possibilidade decorre de falta da possibilidade dessas instituições

buscarem nos repositórios de conhecimentos, testados e aprovados por diversos Ministérios Públicos que já tenham vivido experiência semelhante, que possam dar suporte às decisões tomadas na resolução de crises no sistema de segurança pública e no sistema penitenciário.

Nesse ponto é forçoso concluir que, em que pese a missão institucional dos Ministérios Públicos ser a mesma do ponto de vista macro, é certo que os campos de atuação dos órgãos nem sempre se correspondem e se confundem de Ministério Público para Ministério Público, dadas as peculiaridades de cada estado ou região. Além disso, observa-se que tal qual em um organismo vivo, os órgãos nascidos anteriormente à Recomendação têm absorvido novas funções relativas incorporando novas atribuições a partir de sua edição. Ou seja, o advento da Recomendação, com a criação, ou não, de norma no âmbito local, parece induzir a estrutura já existente a absorver novas funções diante das novas demandas apresentadas.

7. REFERÊNCIAS

ABPMP. **BPM CBOK**: Guia para o Gerenciamento de Processos de Negócio Corpo Comum de Conhecimento. 1. ed. Brasil: ABPMP BPM CBOK, 2024. Disponível em: <https://ep.ifsp.edu.br/images/conteudo/documentos/biblioteca/ABPMP_CBOK_Guide__Portuguese.pdf>. Acesso em: 24 maio 2024.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução nº 156, de 13 de dezembro de 2016**. Publicado no Diário Eletrônico do CNMP, Caderno Processual, páginas 1-11, edição de 14/02/2017. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/4764>>. Acesso em: 24 maio 2024.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Recomendação n. 90, de 22 de fevereiro de 2022**. Diário Eletrônico do CNMP, Caderno Processual, p. 2-16, edição de 25 de fevereiro de 2017. Disponível em: <<https://diarioeletronico.cnmp.mp.br/ords/f?p=102:0::BAIXARPDF:NO:RP,0:NUMDIARIO:22156>>. Acesso em: 7 jun. 2024.

MANSO, Bruno Pães. DIAS, Camila Caldeira Nunes. **Guerra:** a ascensão do PCC e o mundo do crime no Brasil. São Paulo. Ed. Todavia. 2018.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ. CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS CRIMINAIS, DO JÚRI E DE EXECUÇÕES PENAIAS. **Protocolo de atuação funcional - gerenciamento de crises em unidades prisionais.** Curitiba, 2019. Disponível em: <https://site.mppr.mp.br/sites/hotsites/arquivos_restritos/files/migrados/File/Protocolo_atuacao_funcional_gerenciamento_de_crisis_-_versao_2019.pdf>. Acesso em: 24 maio 2024.

CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL

A CONSTITUCIONALIDADE DA RESOLUÇÃO CNMP Nº 279/2023 E O PODER-DEVER DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE FISCALIZAR O EXERCÍCIO DA ATIVIDADE POLICIAL

THE CONSTITUTIONALITY OF CNMP RESOLUTION Nº 279/2023 AND THE POWER-DUTY OF THE PUBLIC PROSECUTION OFFICE TO SUPERVISE POLICE ACTIVITIES

Fabrícia Barbosa de Oliveira¹

Matheus Nunes Tajra²

Sumário: 1. Introdução. 2. Controle externo da atividade policial: função institucional exclusiva do Ministério Público. 3. Distinção entre o controle interno realizado pela administração pública e o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público. 4. O processo estruturante no âmbito do controle externo da atividade policial. 5. Considerações finais. 6. Referências.

Resumo: O presente artigo tem o objetivo de reafirmar a constitucionalidade da Resolução CNMP nº 279/2023, que dispõe sobre o controle externo no âmbito do Ministério Público, rechaçando os argumentos da exordial da ADI 7592, em tramitação no STF. Demonstrar-se-á que o *parquet* possui o poder-dever de fiscalizar todas as atividades exercidas pelas instituições de segurança pública, no exercício do referido controle externo, com a finalidade de garantir a eficiência na prevenção, controle, repressão e apuração das infrações penais, sem prejuízo da atividade correicional ordinária e do controle interno pela administração pública. Para conferir maior resolutividade às medidas adotadas pelas autoridades competentes para sanar as deficiências e irregularidades

- 1 Fabrícia Barbosa de Oliveira: Promotora de Justiça titular da Promotoria de Justiça de Capitão de Campos-PI. Coordenadora do Grupo de Atuação Especial de Controle Externo da Atividade Policial (GACEP) e do Gabinete de Gestão de Crises nos Sistemas de Segurança Pública e Prisional (GABCRISPP) do Ministério Público do Estado do Piauí (MPPI). Pós-graduanda em Ciências Penais e Segurança Pública e em Métodos Autocompositivos e Neurociência. Especialista em Direito Civil e Processual Civil. Bacharela em Direito. Foi docente do curso de Bacharelado em Direito e do Curso de Pós-graduação lato sensu em Licitações e Contratos da Universidade Estadual do Piauí (Uespi).
- 2 Matheus Nunes Tajra: Assessor Técnico do Grupo de Atuação Especial de Controle Externo da Atividade Policial (GACEP) do Ministério Público do Estado do Piauí (MPPI). Especialista em Direito Civil e Processo Civil pelo Instituto de Ciências Jurídicas e Sociais Professor Camillo Filho (ICF). Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Piauí (UFPI).

constatadas pelo Ministério Público nas unidades policiais, defende-se o enfrentamento dos problemas sob o prisma do processo estruturante. Para tanto, a despeito de o controle externo não implicar na existência de poder hierárquico do MP sobre as polícias, ele impõe a adoção de medidas estruturantes, inclusive requisitar plano de ação e cronograma para adoção de providências pelas forças policiais para o adequado exercício de suas funções constitucionais e legais, além de fomentar a elaboração e implementação de planos estratégicos no âmbito dos órgãos de segurança pública, segundo metas, indicadores e critérios objetivos.

Palavras-chave: Ministério Público; Controle externo da atividade policial; Resolução CNMP nº 279/2023.

Abstract: *This article aims to reaffirm the constitutionality of CNMP Resolution nº 279/2023, which lays out about external control control of police activity within the scope of the Public Prosecution Office, rejecting the arguments of the petition of ADI 7592, currently being processed by the Supreme Court. It will be demonstrated that the parquet has the power-duty to supervise all activities carried out by public security institutions, in the exercise of the aforementioned external control, with the purpose of guaranteeing efficiency in the prevention, control, repression and investigation of criminal offenses, without prejudice to ordinary correctional activity and internal control by the public administration. To provide greater resolution to the measures adopted by the competent authorities to remedy the deficiencies and irregularities found by the Public Prosecution Office in the police units, it is necessary to face the problems from the perspective of the structuring process. To this end, despite external control of police activity does not imply the existence of hierarchical power of the Public Prosecution Office over the police, it requires the adoption of structuring measures, including requesting an action plan and schedule for for measures to be adopted by the police forces. This is necessary to ensure the proper exercise of constitutional and legal functions of the police, in addition to foment, elaborate and implementate strategic plans within the scope of public security bodies, according to goals, indicators and objective standarts.*

Keywords: Public Prosecution Office; External control of police activity; CNMP Resolution nº 279/2023.

1. INTRODUÇÃO

O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) expediu a Resolução nº 279, de 12 de dezembro de 2023, a qual dispõe sobre as atribuições do Ministério Público no exercício do controle externo da atividade policial, com *vacatio legis* de 180 dias.

Nos termos do art. 2º da referida resolução, estão sujeitos ao controle externo do Ministério Público – função institucional exclusiva, na forma do art. 129, inciso VII, da Constituição Federal (CF/88) – os

órgãos policiais relacionados no art. 144 da CF/88, bem como as forças de segurança de qualquer outro órgão ou instituição a que se atribua parcela de poder de polícia, relacionada com a segurança pública ou a persecução penal.

Neste artigo, será demonstrada a insubsistência dos fundamentos deduzidos na petição inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 7592, ajuizada no Supremo Tribunal Federal (STF) pela Associação dos Delegados de Polícia do Brasil (ADEPOL), pleiteando a declaração de inconstitucionalidade da Resolução CNMP nº 279/2023.

O art. 6º, inciso XVI³, da Resolução CNMP nº 279/2023, inclusive, fundamenta o poder-dever do Ministério Público de, no exercício do controle externo da atividade policial, fiscalizar todas as atividades das instituições de segurança pública, inclusive as deficiências do quadro de pessoal, as condições físicas das instalações e dos equipamentos necessários, com a finalidade de garantir a eficiência na prevenção, controle, repressão e apuração das infrações penais, bem como a prevenção e redução de riscos em emergências e desastres que afetam a vida, o patrimônio e o meio ambiente.

Ressalte-se que o mencionado controle externo coexiste com a atividade correicional ordinária e o controle interno inerentes à hierarquia administrativa e desempenhados pela Administração, não havendo falar em poder hierárquico do Ministério Público sobre as forças policiais.

Ocorre que parte significativa das deficiências e/ou irregularidades constatadas em unidades policiais possuem difícil resolução, demandando uma série de providências pelos respectivos órgãos de segurança pública, razão pela qual devem ser compreendidas como litígios estruturantes.

Nessa esteira, conforme será demonstrado no presente artigo, a despeito de o controle externo não implicar na existência de poder hierárquico do MP sobre as polícias, ele impõe a adoção de medidas estruturantes, inclusive requisitar plano de ação às autoridades competentes – o qual terá forma de execução flexível, mediante uma atuação dialogada e integrada entre o *parquet* e as instituições de segurança pública – além de acompanhar, fiscalizar e fomentar a

3 Art. 6º Incumbe aos órgãos do Ministério Público, no exercício do controle externo da atividade policial, realizar visitas ordinárias e, sempre que necessário, visitas extraordinárias a unidades policiais, órgãos de perícia técnica e aquartelamentos militares, com o propósito de:
(...)

XVI - aferir e registrar eventuais deficiências do quadro de pessoal, das condições físicas das instalações e dos equipamentos necessários ao desempenho da atuação do órgão;

elaboração e implementação de planos estratégicos, de acordo com metas, indicadores e critérios objetivos no âmbito das forças policiais.

2. CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL: FUNÇÃO INSTITUCIONAL EXCLUSIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O controle externo da atividade policial consiste em função institucional e atribuição exclusiva do Ministério Público, exercida sobre os órgãos estatais relacionados no art. 144⁴ da CF/88, bem como

4 Art. 144. 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.

VI - polícias penais federal, estaduais e distrital. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 104, de 2019)

§ 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.

§ 5º A. Às polícias penais, vinculadas ao órgão administrador do sistema penal da unidade federativa a que pertencem, cabe a segurança dos estabelecimentos penais. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 104, de 2019)

§ 6º As polícias militares e os corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército subordinam-se, juntamente com as polícias civis e as polícias penais estaduais e distrital, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 104, de 2019)

§ 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades. (Vide Lei nº 13.675, de 2018) Vigência

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. (Vide Lei nº 13.022, de 2014)

§ 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

sobre 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 e a persecução criminal, conforme estabelece o art. 129, inciso VII⁵, da Constituição Federal (CF/88).

O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), ao dispor sobre o controle externo da atividade policial no âmbito do Ministério Público, o fez com o objetivo de manter a regularidade e a adequação dos procedimentos empregados na atividade policial, bem como a integração das funções do Ministério Público e das forças de segurança voltadas para a persecução penal e o interesse público, consoante disposto no art. 3º da Resolução CNMP nº 279/2023⁶, em vigor desde 12 de junho de 2024.

A Associação dos Delegados de Polícia do Brasil (Adepol) ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 7592 –, pleiteando, em sede de medida cautelar, a suspensão dos efeitos da Resolução CNMP nº 279/2023 e, no mérito, a declaração de inconstitucionalidade do ato normativo impugnado.

Na petição inicial da referida ADI nº 7592, a parte autora defendeu a suposta inconstitucionalidade formal da Resolução CNMP nº 279/2023, pelos seguintes fundamentos: (i) o art. 130-A, § 2º, da CF/88, ao delimitar as competências do CNMP, não teria incluído a atribuição de disciplinar o controle externo da atividade policial; e (ii) a competência para a disciplina normativa do controle externo da atividade policial teria sido atribuída pela CF/88 ao Poder Legislativo, com participação do Presidente da República, por meio da edição de Lei Complementar, e não ao CNMP.

Além disso, a exordial apontou suposta inconstitucionalidade material, considerando que a referida resolução: (i) permitiria ao membro do Ministério Público realizar diretamente investigações criminais de forma ampla, geral, irrestrita e sem qualquer controle jurisdicional, o que violaria o art. 144 da CF/88; (ii) autorizaria o

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)

5 Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;
(...)

VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;

6 Dispõe sobre as atribuições do Ministério Público no exercício do controle externo da atividade policial.

exercício do controle externo difuso e concentrado da atividade policial mediante “um extravagante poder hierárquico sobre as polícias”, o que violaria os arts. 25, 74, 129, inciso VII, e 144, §§ 4º, 5º e 6º, da CF/88; e (iii) excederia os limites constitucionais do exercício do controle externo da atividade policial, ao prever que o Ministério Público poderá requisitar inquérito ou instaurar procedimento de investigação criminal sobre fato ilícito identificado no exercício das suas atribuições.

Ocorre que a aludida Resolução CNMP nº 279/2023 dispõe sobre atribuições do Ministério Público no exercício do controle externo da atividade policial, tendo como fundamento disposições constitucionais e legais, bem como tratados internacionais de direitos humanos, notadamente os arts. 1º, inciso III, 3º, incisos I e IV, 4º, inciso II, 127, caput, e 129, VII, da CF/88⁷; a Declaração Universal dos Direitos Humanos e no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos⁸; a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes e seu Protocolo Facultativo⁹; o Protocolo de Istambul¹⁰; a Recomendação CNMP nº 31, de 27 de janeiro de 2016¹¹;

- 7 Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...)
 - III - a dignidade da pessoa humana;
 - Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
 - I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
 - (...)
 - IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.
 - Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:
 - (...)
 - II - prevalência dos direitos humanos;
 - Art. 127. O Ministério Público é 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.
 - 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; [...].
- 8 DECRETO Nº 592, DE 6 DE JULHO DE 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm>.
- 9 DECRETO Nº 6.085, DE 19 DE ABRIL DE 2007. Promulga o Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, adotado em 18 de dezembro de 2002. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6085.htm>.
- 10 DECRETO Nº 6.085, DE 19 DE ABRIL DE 2007. Promulga o Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, adotado em 18 de dezembro de 2002. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6085.htm>.
- 11 Dispõe sobre a necessidade de observância, pelos membros do Ministério Público, das normas – princípios e regras – do chamado Protocolo de Istambul, da Organização das Nações Unidas (ONU), e, bem assim, do Protocolo Brasileiro de Perícia Forense, em casos de crimes de tortura e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/3733/>>>.

o Código de Conduta para Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei¹²; a Lei nº 13.060, de 22 de dezembro de 2014¹³; a Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018 - Sistema Único de Segurança Pública (SUSP)¹⁴; os arts. 3º e 9º da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993¹⁵; o art. 80 da Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993¹⁶; e o art. 53 da Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010 - Estatuto da Igualdade Racial¹⁷.

Ademais, quanto à alegação de inconstitucionalidade formal orgânica, por suposta invasão da competência legislativa do Congresso

- 12 Adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, no dia 17 de Dezembro de 1979, através da Resolução nº 34/169. Disponível em: <https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_criminal/CAOCri_ControlExtAtivPol/C%C3%B3digo%20de%20Conduta%20para%20os%20Funcion%C3%A1rios%20Respons%C3%A1veis%20pela%20Aplica%C3%A7%C3%A3o%20da%20Lei_2.pdf>.
- 13 Disciplina o uso dos instrumentos de menor potencial ofensivo pelos agentes de segurança pública, em todo o território nacional. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13060.htm>.
- 14 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: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm>.
- 15 LEI COMPLEMENTAR Nº 75, DE 20 DE MAIO DE 1993. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm#:~:text=LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%2075%2C%20DE%2020%20DE%20MAIO%20DE%201993&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20organiza%C3%A7%C3%A3o%2C%20as,do%20Minist%C3%A9rio%20P%C3%BAblico%20da%20Uni%C3%A3o>.
 Art. 3º O Ministério Público da União exercerá o controle externo da atividade policial tendo em vista:
 a) 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;
 b) a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio público;
 c) a prevenção e a correção de ilegalidade ou de abuso de poder;
 d) a indisponibilidade da persecução penal;
 e) a competência dos órgãos incumbidos da segurança pública.
 (...)
 Art. 9º O Ministério Público da União exercerá o controle externo da atividade policial por meio de medidas judiciais e extrajudiciais podendo:
 I - ter livre ingresso em estabelecimentos policiais ou prisionais;
 II - ter acesso a quaisquer documentos relativos à atividade-fim policial;
 III - representar à autoridade competente pela adoção de providências para sanar a omissão indevida, ou para prevenir ou corrigir ilegalidade ou abuso de poder;
 IV - requisitar à autoridade competente para instauração de inquérito policial sobre a omissão ou fato ilícito ocorrido no exercício da atividade policial;
 V - promover a ação penal por abuso de poder.
- 16 LEI Nº 8.625, DE 12 DE FEVEREIRO DE 1993. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Disponível: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm>
 Art. 80. Aplicam-se aos Ministérios Públicos dos Estados, subsidiariamente, as normas da Lei Orgânica do Ministério Público da União.
- 17 LEI Nº 12.288, DE 20 DE JULHO DE 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nos 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm>.
 Art. 53. O Estado adotará medidas especiais para coibir a violência policial incidente sobre a população negra.

Nacional, pelo Conselho Nacional do Ministério Público, cumpre ressaltar que o controle externo da atividade policial é objeto dos arts. 3º e 9º da Lei Complementar nº 75/1993 – aplicável aos Ministérios Públicos dos Estados em razão do art. 80 da Lei nº 8.625/1993. Dessa forma, a Resolução CNMP nº 279/2023 somente traçou as regras gerais e diretrizes a serem observadas no exercício do referido controle externo, considerando que compete, ao CNMP, o controle da atuação administrativa e funcional do Ministério Público nos termos do art. 130-A, § 2º e inciso I, da CF/88.

Nesse particular, conforme apontou o Advogado-Geral da União em manifestação nos autos da ADI em comento, eventual incompatibilidade da Resolução CNMP nº 279/2023 com a CF/88 seria meramente indireta, de forma que não seria possível o acionamento da via do controle abstrato para a sua impugnação. O Supremo Tribunal Federal (STF), inclusive, já decidiu pela inviabilidade do ajuizamento de ação direta tendo, por objeto, provimentos de natureza secundária editados por órgãos do Ministério Público¹⁸.

Também não subsiste a alegação de inconstitucionalidade material da Resolução CNMP nº 279/2023.

Na petição inicial da ADI nº 7.592, defendeu-se que a referida resolução permitiria ao Ministério Público “realizar diretamente investigações criminais de forma ampla, geral, irrestrita e sem qualquer controle jurisdicional”, mediante um poder hierárquico em relação às polícias.

Com efeito, a Constituição Federal não conferiu exclusividade à polícia para realizar atividades de investigação criminal, sendo possível o seu exercício por outros órgãos, notadamente, o Ministério Público.

Na peça de informações apresentada pelo CNMP à Procuradoria-Geral da República (PGR) em atenção à petição inicial da ADI em análise, destacou-se que, segundo a teoria dos poderes implícitos, quando uma Constituição atribui uma função a um órgão, igualmente ela atribui os instrumentos necessários para o cumprimento dessa função.

In casu, com base na referida teoria, poder-se-ia afirmar que o Ministério Público, enquanto titular privativo da ação penal pública (art. 129, inciso I, da CF/88), do poder de expedir notificações nos

¹⁸ ADI nº 2426 AgR, Relator: Ministro MAURÍCIO CORRÊA, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 02/08/2001, Publicação em 11/10/2001.

ADI nº 1968, Relator: Ministro MOREIRA ALVES, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 01/02/2000, Publicação em 04/05/2001.

procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los (art. 129, inciso VI, da CF/88) e do poder de requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial (art. 129, inciso VIII, da CF/88), detém o poder-dever de investigação direta.

Não se trata de autorizar o Ministério Público a presidir e conduzir inquéritos policiais – função exclusiva da autoridade policial, em razão do disposto no art. 2º, § 1º, da Lei nº 12.830/2013¹⁹ –, mas reconhecer o poder de requisitar, à autoridade policial, a realização de diligências investigatórias e/ou a instauração de inquérito policial (art. 129, incisos I e VIII, da CF/88), ou de realizar diretamente a investigação criminal, mediante a instauração de procedimento investigatório criminal.

Nessa perspectiva, ao julgar o Tema 184 da Repercussão Geral, o STF fixou a seguinte tese:

O Ministério Público dispõe de competência para promover, por autoridade própria, e por prazo razoável, investigações de natureza penal, desde que respeitados os direitos e garantias que assistem a qualquer indiciado ou a qualquer pessoa sob investigação do Estado²⁰.

Por sua vez, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, no julgamento do caso “Favela Nova Brasília”, condenou o Brasil a estabelecer:

os mecanismos normativos necessários para que, na hipótese de supostas mortes, tortura ou violência sexual decorrentes de intervenção policial, em que *prima facie* policiais apareçam como possíveis acusados, desde a *notitia criminis* se delegue a investigação a um órgão independente e diferente da força pública envolvida no incidente, como uma autoridade judicial ou o Ministério Público.

Conclui-se, pois, pela validade da Resolução CNMP nº 181/2017, que dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público, e da Resolução CNMP nº 279/2023, no tocante à previsão de instauração de procedimento investigatório pelo Ministério Público.

Ademais, não há de se falar em supressão da possibilidade de controle jurisdicional sobre as investigações criminais realizadas

19 Lei n. 12.830/2013:

Art. 2º As funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais exercidas pelo delegado de polícia são de natureza jurídica, essenciais e exclusivas de Estado.

§ 1º Ao delegado de polícia, na qualidade de autoridade policial, cabe a condução da investigação criminal por meio de inquérito policial ou outro procedimento previsto em lei, que tem como objetivo a apuração das circunstâncias, da materialidade e da autoria das infrações penais.

20 RE nº 593.727-RG, Relator: Ministro CEZAR PELUSO, Redator para o Acórdão: Ministro GILMAR MENDES, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 14/05/2015, Publicação em 08/09/2015.

diretamente pelo órgão ministerial pela Resolução CNMP nº 279/2023, não se verificando violação do princípio da inafastabilidade da jurisdição.

No julgamento conjunto das ADIs 6.298, 6.299, 6.300 e 6.305²¹, o STF determinou que todos os atos praticados pelo Ministério Público como condutor de investigação penal se submetam ao controle judicial, inclusive a instauração e o arquivamento do inquérito policial ou de quaisquer elementos informativos da mesma natureza.

Conforme apontado na referida peça de informação do CNMP, o controle judicial sobre a investigação conduzida pelo parquet é amplo, na medida em que permite ao juiz competente inclusive “suscitar a revisão do arquivamento realizado pelo Ministério Público da sua investigação mediante a remessa do feito ao órgão de revisão”.

Por fim, a insubsistência do argumento apresentado na inicial da ADI nº 7.592, de que a Resolução CNMP nº 279/2023 instituiria uma espécie de controle hierárquico do Ministério Público sobre as polícias, será demonstrada no tópico subsequente.

3. DISTINÇÃO ENTRE O CONTROLE INTERNO REALIZADO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

Segundo Ávila, os órgãos de fiscalização e controles recíprocos constituem uma forma de institucionalização do conflito no seio do próprio Estado, já que, necessariamente, a atividade de fiscalização trará discordâncias sobre pontos específicos, que, por sua vez, levarão a se adotar medidas contraditórias entre o órgão controlado e o controlador. Nessa perspectiva, o conflito é visto como algo benéfico para o amadurecimento das instituições estatais, já que gera uma pressão natural para a adesão ao modelo legal²².

A Constituição Federal prevê diversas modalidades de controle. Nos termos do art. 70, *caput*, da CF/88, incumbe, ao controle interno de cada Poder, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive as instituições policiais, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de

²¹ STF. Plenário. ADI 6.298/DF, ADI 6.299/DF, ADI 6.300/DF e ADI 6.305/DF, Rel. Min. Luiz Fux, julgados em 24/08/2023.

²² ÁVILA, Thiago André Pierobom. **Os Fundamentos do controle externo da atividade policial**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016, p. 441.

receitas. Por outro lado, o exercício do controle externo da atividade policial foi atribuído, com exclusividade, ao Ministério Público, pelo multicitado art. 129, inciso VII, da CF/88.

Sobre o tema, Agra leciona que:

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 orçamentário-financeiro), jurisdicional (para sanar omissões ou ilegalidades), social e do Ministério Público²³.

Segundo o referido autor, 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 eficiência²⁴.

Autores como Freyesleben defendem que as “atividades-meio” da polícia, inclusive as informações relativas às suas atividades contábil, financeira, orçamentária, patrimonial, disciplinar e técnico-científicas, somente estariam sujeitas ao controle interno realizado pela própria Administração Pública, mas não ao controle externo exercido pelo Ministério Público²⁵.

Ocorre que, como explica Ávila:

A atividade de fiscalização pelo Ministério Público da eficiência das políticas de segurança pública não está diretamente ligada à titularidade da ação penal, mas à sua estrutura constitucional de Ombudsman social para a efetividade dos direitos fundamentais, perspectivando-se a realização do dever de proteção do Estado na esfera da segurança pública como um imperativo constitucional que exige intervenção fiscalizatória do Ministério Público para que não seja ineficiente nem se desnature em palco de arbitrariedades.(...)

Essa atuação do Ministério Público na fiscalização de políticas públicas sensíveis à concretização dos direitos fundamentais não deveria ser qualquer novidade, à luz do novo quadro constitucional. Com efeito, a CRFB/1988 redesenhou o Ministério Público, perspectivando-o como elo da sociedade civil com os poderes constituídos e como um agente de concretização das normas constitucionais. Essa perspectiva está expressa

23 AGRA, Wendell Beethoven Ribeiro. O controle das políticas de segurança pública e da eficiência da atividade policial. In: **O ministério Público e o controle externo da atividade policial**. Brasília: CNMP, 2019, v. 02. p. 142-143.

24 AGRA, Wendell Beethoven Ribeiro. O controle das políticas de segurança pública e da eficiência da atividade policial. In: **O ministério Público e o controle externo da atividade policial**. Brasília: CNMP, 2019, v. 02. p. 145.

25 FREYESLEBEN, Márcio Luis Chila. **O Ministério Público e a polícia judiciária: controle externo da atividade policial**. Belo Horizonte: Del Rey, 1993, p. 181.

no fortalecimento da atuação do Ministério Público na defesa dos direitos difusos e coletivos, de sua atuação como Ombudsman na fiscalização dos direitos fundamentais dos cidadãos e no fortalecimento de sua atuação extrajudicial²⁶.

Nessa esteira, o exercício do controle externo da atividade policial pelo Ministério Público possui fundamento nos mencionados arts. 127, *caput*, e 129, inciso II, da CF/88 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.

Além disso, para garantir a regularidade e adequação dos procedimentos empregados na execução da atividade policial, referidas no art. 3º, *caput*, da Resolução CNMP nº 279/2023, faz-se necessário que o Ministério Público fiscalize o cumprimento das atribuições constitucionais e legais dos órgãos de segurança pública não só em relação à sua atividade-fim, como também quanto a aspectos que, *a priori*, poderiam ser apontados como “atividades-meio”, mas se revelam, em última instância, *conditio sine qua non* para a eficiência na prevenção, controle, repressão e apuração das infrações penais, bem como na prevenção e redução de riscos em situações de emergência e desastres que afetam a vida, o patrimônio e o meio ambiente.

É o caso das atividades relacionadas à gestão de pessoas (efetivo policial e cumprimento do horário de expediente) e da estrutura material minimamente necessária para permitir o cumprimento da missão constitucional dos órgãos de segurança pública, como a estrutura física e as condições de trabalho das unidades policiais, a adequação e o funcionamento das viaturas.

Inclusive, o art. 6º, inciso XVI, da Resolução CNMP nº 279/2023, prevê, expressamente, que as visitas ordinárias e extraordinárias realizadas pelo Ministério Público em unidades policiais, órgãos de perícia técnica e aquartelamentos militares, têm o propósito de aferir e registrar eventuais deficiências do quadro de pessoal, das condições físicas das instalações e dos equipamentos necessários ao desempenho da atuação do órgão, entre outros.

A otimização dos recursos materiais, humanos e financeiros das instituições de segurança pública, inclusive, é princípio da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social - PNSPDS (art. 4º, inciso XIII, da Lei nº 13.675/18), ao passo em que é diretriz da referida

²⁶ 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. 25-27.

Política a padronização de estruturas, de capacitação, de tecnologia e de equipamentos de interesse da segurança pública (art. 5º, inciso XI, da Lei nº 13.675/18). Caso constatada a violação dos referidos objetivo e diretriz, incumbe, ao Ministério Público, a adoção de providências junto às autoridades competentes, no exercício do controle externo da atividade policial, para garantir a sua concretização.

Nesse sentido, Ávila define o princípio da capacidade de funcionamento das instituições policiais como um dos subprincípios do princípio da eficiência na atividade policial, nos seguintes termos:

Como um dos subprincípios do princípio mais geral de eficiência na atividade policial, deve-se destacar os princípios da capacidade de funcionamento da Polícia (...). Isso significa que, tendo a CRFB/1988 previsto em seu art. 144 as instituições policiais e incumbido-lhes a missão constitucional de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, e tendo ainda previsto no § 7º do referido dispositivo que a organização dessas instituições deve levar em conta sua eficiência, deve-se assegurar uma estrutura minimamente razoável para permitir o cumprimento dessa missão constitucional. Nessa perspectiva, sendo as instituições policiais essenciais à promoção da segurança pública e sendo esta um valor constitucional relevante, deve haver um investimento pelo Estado nessas instituições.

O princípio da capacidade de funcionamento das instituições policiais é expressão do dever de proteção do Estado e, portanto, de uma proibição de insuficiência de proteção (Untermassverbot).

(...)

De qualquer sorte, o princípio da capacidade de funcionamento das instituições policiais impõe um mínimo de concretização pelo legislador e deve ser um vetor de orientação na configuração da organização policial²⁷.

Assim, o Poder Público deve assegurar, aos órgãos de segurança pública, uma estrutura humana e material razoável para o exercício eficiente da atividade policial; e os próprios órgãos devem se organizar internamente de forma eficiente, assegurando as bases mínimas para uma atuação profissional e eficaz (mandado de eficiência para os gestores públicos)²⁸.

Não há, pois, como dissociar a existência de condições adequadas de trabalho, a salubridade e segurança das instalações, as condições adequadas de uso e conservação das viaturas, o quantitativo de servidores suficiente para o adequado exercício da atividade-fim e o efetivo cumprimento do horário de expediente, no âmbito dos órgãos

27 ÁVILA, Thiago André Pierobom de. **Fundamentos do controle externo da atividade policial**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016, p. 351-352.

28 Idem. p. 352-353.

de segurança pública, da regularidade e a adequação dos procedimentos empregados na atividade policial, em prol da segurança de toda a sociedade, especialmente para garantir (i) a manutenção da ordem pública; (ii) a prevenção da criminalidade, bem como a manutenção da legalidade e da efetividade das ações policiais ostensivas; (iv) a finalidade, a celeridade, a eficácia, o aperfeiçoamento e a indisponibilidade das atividades de investigação criminal conduzidas por órgãos de segurança pública; e (v) a superação de falhas na produção probatória, inclusive técnicas, para fins de investigação criminal²⁹.

Nas visitas técnicas ordinárias e extraordinárias a unidades policiais, órgãos de perícia técnica e aquartelamentos militares, realizadas pelo Ministério Público com a finalidade de averiguar e fiscalizar diversos aspectos relacionados à adequação e eficiência da atividade policial, nos termos do art. 6º, *caput*, da Resolução CNMP nº 279/2023, rotineiramente são observadas as seguintes deficiências relacionadas às mencionadas atividades-meio e os respectivos prejuízos para a efetividade das atividades finalísticas policiais:

a) Ausência de instalações e condições dignas de trabalho:

Frequentemente, constata-se a precariedade das instalações físicas das unidades policiais, inclusive com a existência de pontos de infiltração nas paredes e no teto; a falta de equipamentos de combate a incêndio e pânico, como extintores, hidrantes e mangueiras de incêndio; a ausência de segurança orgânica; e a falta de condições básicas de higiene e conforto dos alojamentos e instalações sanitárias, em violação

²⁹ RESOLUÇÃO Nº 279, DE 12 DE DEZEMBRO DE 2023.

Art. 3º O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público tem como objetivo manter a regularidade e a adequação dos procedimentos empregados na atividade policial, bem como a integração das funções do Ministério Público e das forças de segurança voltadas para a persecução penal e o interesse público, atentando, especialmente, para:

I - o respeito aos direitos fundamentais e a preservação dos direitos humanos assegurados na Constituição Federal, nos tratados e convenções internacionais e nas leis;

II - a manutenção da ordem pública;

III - a prevenção da criminalidade, bem como a manutenção da legalidade e da efetividade das ações policiais ostensivas;

IV - a finalidade, a celeridade, a eficácia, o aperfeiçoamento e a indisponibilidade das atividades de investigação criminal conduzidas por órgãos de segurança pública;

V - a prevenção ou a correção de irregularidades, ilegalidades ou abuso de poder relacionados às atividades de investigação criminal e de natureza correicional conduzidas por órgãos de segurança pública;

VI - a superação de falhas na produção probatória, inclusive técnicas, para fins de investigação criminal;

VII - a probidade administrativa no exercício da atividade-fim policial; e

VIII - a modificação das estruturas institucionais das forças policiais, para adequado enfrentamento e superação das desigualdades decorrentes do preconceito e da discriminação étnico-racial, socioeconômica e de gênero, no exercício da atividade policial.

Parágrafo único. O controle externo da atividade policial não limita as demais funções institucionais do Ministério Público que zelem pelos serviços de relevância pública relativos à atuação policial.

ao disposto nos arts. 42-B, inciso V, e 42-D, incisos V e VI, da Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018 - Lei do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

Referido art. 42-B, inciso V, da Lei nº 13.675/18, estabelece que os mecanismos de proteção e defesa dos direitos humanos dos profissionais de segurança pública e defesa social observarão o zelo pela garantia de instalações dignas em todas as instituições, com ênfase nas condições de segurança, de higiene, de saúde e de ambiente de trabalho.

Além disso, nos termos do art. 42-D, incisos V e VI, da Lei nº 13.675/18, são objeto da atenção especial das diretrizes de saúde ocupacional e de segurança no trabalho dos profissionais de segurança pública e defesa social o trabalho em ambiente de risco e/ou insalubre e a higiene de alojamentos, de banheiros e de unidades de conforto e descanso para os profissionais.

Algumas unidades de Polícia Civil não dispõem de sala reservada para atendimento ao público, de forma que os registros de ocorrências são feitos pelos policiais plantonistas no balcão da recepção, e as pessoas permanecem em pé durante todo o atendimento. Em razão da circulação contínua de servidores e da população em geral, não é garantido o conforto, a privacidade e intimidade das vítimas, em violação ao disposto nos arts. 4º, inciso III, e 5º, incisos I e X, da Lei nº 13.675/18³⁰.

Referidos dispositivos estabelecem que é princípio da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) a proteção dos direitos humanos, respeito aos direitos fundamentais e promoção da cidadania e da dignidade da pessoa humana; e são diretrizes da PNSPDS o atendimento imediato ao cidadão e o atendimento prioritário, qualificado e humanizado, às pessoas em situação de vulnerabilidade.

Portanto, a falta de estrutura material e condições adequadas de trabalho, em violação aos dispositivos acima mencionados, acarreta prejuízos e, em alguns casos, compromete, e até mesmo inviabiliza a prevenção, controle, repressão e apuração das infrações penais; e a prevenção e redução de riscos em emergências e desastres que afetam

30 Art. 4º São princípios da PNSPDS:

(...)

III - proteção dos direitos humanos, respeito aos direitos fundamentais e promoção da cidadania e da dignidade da pessoa humana;

Art. 5º São diretrizes da PNSPDS:

I - atendimento imediato ao cidadão;

(...)

X - atendimento prioritário, qualificado e humanizado às pessoas em situação de vulnerabilidade;

a vida, o patrimônio e o meio ambiente, em prejuízo à segurança da coletividade.

Faz-se necessária, pois, a atuação do Ministério Público no exercício do controle externo para acompanhar, fiscalizar e fomentar, junto às autoridades competentes, a implementação de melhorias na estrutura física e condições de trabalho dos órgãos de segurança pública, com o intuito de garantir a capacidade de funcionamento das instituições policiais, bem como a proteção, valorização e reconhecimento dos profissionais de segurança pública (art. 4º, inciso II, da Lei nº 13.675/18) e o atendimento imediato ao cidadão (art. 5º, inciso I, da Lei nº 13.675/18).

b) Ausência de quantitativo suficiente de servidores para o adequado exercício da atividade policial:

O déficit de servidores acarreta prejuízos ao adequado exercício da atividade policial no âmbito de todas as instituições de segurança pública.

Na Polícia Civil, o déficit de servidores causa impactos negativos para as atividades ordinárias de apuração e repressão de infrações penais, na medida em que inviabiliza a realização de diligências externas, levantamentos de campo, intimações, além da organização interna da unidade policial, do impulsionamento dos procedimentos policiais e do atendimento imediato ao cidadão (art. 5º, inciso I, da Lei nº 13.675/18).

Da mesma forma, a produção de provas técnicas para fins de investigação criminal, pela Polícia Científica, resta comprometida em razão da carência de profissionais qualificados, com prejuízos para a instrução processual penal e atrasos na persecução criminal, inclusive com o adiamento de atos processuais devido à ausência de conclusão de exames periciais.

Na Polícia Militar, a falta de efetivo compromete a eficiência na prevenção e no controle das infrações penais e a segurança da sociedade, em razão da quantidade reduzida de equipes de policiamento ostensivo, e coloca em risco a própria vida e integridade física dos profissionais de segurança pública, que, em alguns casos, precisam realizar atividades operacionais em equipes com quantitativo de policiais inferior ao estabelecido nos protocolos de segurança e protocolos operacionais padrão.

No âmbito do Corpo de Bombeiros Militar, o número reduzido de profissionais implica em graves riscos para vida e segurança das pessoas, especialmente diante de emergências e desastres de grandes proporções, como incêndios florestais e enchentes.

Os protocolos e padrões internacionais no mergulho de segurança pública estabelecem que cada guarnição de mergulho padrão deve ser constituída por 4 (quatro) integrantes, sendo 1 (um) comandante, 1 (um) mergulhador auxiliar de superfície e 1 (uma) dupla de mergulhadores³¹, de forma que a realização de mergulhos por equipes com número de profissionais reduzido – em duplas, por exemplo – coloca em risco os próprios bombeiros militares e as pessoas resgatadas.

Como exemplo dos prejuízos para a sociedade decorrente da insuficiência de efetivo, com repercussão nacional, pode-se mencionar a soltura de uma pessoa detida pela Polícia Militar por tentativa de homicídio, no município de Bacabau/MA.

Segundo noticiado³², após ser conduzido à 16ª Delegacia Regional de Polícia Civil de Bacabau/MA, o suspeito foi liberado pela guarnição de policiais militares em razão da ausência de policiais civis de plantão para o recebimento do preso e a lavratura do procedimento policial respectivo. Na ocasião, o indivíduo teria declarado aos policiais que voltaria ao local para concluir a execução do crime, que fora interrompida pela ação da Polícia Militar.

Destarte, uma vez constatada a ausência de efetivo de profissionais de segurança pública em quantidade suficiente para o adequado exercício da atividade-fim na unidade policial, o Ministério Público tem o poder-dever, no exercício do controle externo da atividade policial, de acompanhar, fiscalizar e fomentar a adoção de providências pelas autoridades competentes, inclusive para fins de elaboração de plano de ação e cronograma para a deflagração de concurso público, a nomeação e posse e todas as etapas necessárias até a entrada em exercício dos candidatos aprovados.

31 NORMA OPERACIONAL 02 – CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DE GOIÁS. Disponível em: < <https://www.bombeiros.go.gov.br/wp-content/uploads/2012/09/mergulho.pdf> >

Art. 3º A guarnição de mergulho será composta da seguinte forma:

I – ampliada: um comandante, dois mergulhadores auxiliares de superfície e uma dupla de mergulhadores;

II – padrão: um comandante, um mergulhador auxiliar de superfície e uma dupla de mergulhadores; e

III – reduzida: um comandante e uma dupla de mergulhadores.

Parágrafo único: Nos itens II e III todos os integrantes deverão ser mergulhadores.

32 Disponível em: <<https://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/2024/05/02/apos-ser-preso-portentativa-de-homicidio-homem-e-liberado-por-falta-de-servidores-em-delegacia-do-ma.ghtml>>.

c) Descumprimento do horário de expediente definido em lei e nos regulamentos e/ou outras irregularidades que caracterizem falta disciplinar, crime ou ato de improbidade administrativa:

Consoante destacado na pág. 21 da peça de informação³³ da pelo CNMP no bojo da ADI nº 7592, ao contrário do alegado na inicial, o controle externo da atividade policial não permite, ao Ministério Público, exercer a chefia, comandar e/ou ordenar a atribuição das forças policiais – atribuições do chefe do poder executivo.

Nesse sentido:

Também em oposição ao fundamentado na petição inicial da ADI n. 7.592/DF, inexistente poder hierárquico do Ministério Público sobre as forças policiais. Trata-se de órgãos e instituições distintos, sem subordinação direta. A própria responsabilização disciplinar – decorrência palpitante do poder hierárquico – dos policiais não é promovida pelo Ministério Público, mas pelos órgãos correicionais das forças policiais. Não há que se cogitar, por exemplo, na aplicação de sanção disciplinar pelo Ministério Público ao policial. Elucida-se a diferença: com base no controle externo da atividade policial na modalidade concentrada, se o membro do Ministério Público constata que um policial tem restado ausente do serviço sem prestar qualquer justificativa, esse membro pode provocar a atuação disciplinar do órgão correicional comunicando-o sobre esse fato para a apuração das consequências disciplinares (cuida-se de típica pretensão disciplinar). Paralelamente, sobre a pretensão cível-administrativa, o membro do Ministério Público pode, se tiver atribuição para tanto, instaurar um inquérito civil ou encaminhar os fatos ao membro que tenha atribuição a fim de investigar possível prejuízo ao erário bem como a prática de ato de improbidade administrativa³⁴.

Por outro lado, o descumprimento do horário regular de expediente definido em lei e atos regulamentares, aliada ao déficit de efetivo verificado na maioria das instituições policiais e à alta demanda, acarreta prejuízos significativos para as atividades de policiamento ostensivo (Polícia Militar), despacho de boletins de ocorrência, impulsionamento dos procedimentos policiais dentro do prazo legal e atividades de investigação (Polícia Civil), produção de prova pericial (Polícia Científica) e combate a incêndios e salvamentos em emergências e desastres (Corpo de Bombeiros Militar).

33 Parecer encaminhado ao Min. Luiz Fux por meio do OFÍCIO nº 250/2024/PRESI, do Presidente do CNMP (Processo SEI nº 19.00.1000.0000348/2024-56).

34 Parecer encaminhado ao Min. Luiz Fux por meio do OFÍCIO nº 250/2024/PRESI, do Presidente do CNMP (Processo SEI nº 19.00.1000.0000348/2024-56), p. 22-23.

Assim, diante da repercussão direta na atividade-fim das instituições de segurança pública, com prejuízos para a persecução criminal e toda a sociedade, no exercício do controle externo da atividade policial, o órgão ministerial deverá comunicar às corregedorias e/ou outros órgãos competentes os casos de descumprimento do horário de expediente definido em lei e nos regulamentos e/ou eventuais indícios de irregularidades que caracterizem falta disciplinar, crime ou ato de improbidade administrativa, com fundamento no art. 129, inciso II³⁵, da CF/88. Referidas providências não se confundem nem interferem na atividade correcional e na esfera de atuação do controle interno, ambas a cargo da Administração.

O parquet poderá, inclusive, solicitar auxílio ou colaboração para fins de cumprimento das medidas apontadas como necessárias, nos termos do art. 8º, inciso III, alíneas “a” e “b”³⁶, da Resolução CNMP nº 279/23, com a finalidade de garantir a eficiência na prevenção, controle, repressão e apuração das infrações penais e na prevenção e na redução de riscos em emergências e desastres (art. 4º, inciso IV, V e VI, da Lei nº 13.675/18), bem como o atendimento imediato ao cidadão (art. 5º, inciso I, da Lei nº 13.675/18).

d) Ausência de viaturas em quantidade suficiente e/ou condições adequadas de uso e funcionamento:

A disponibilização de veículos em boas condições de conservação e funcionamento, com tipo de carroceria e motorização adequados, é imprescindível para a eficiência da atividade policial, bem como para garantir a segurança dos profissionais que os utilizam e a vida e integridade física da população.

A ausência de viaturas com características e condições adequadas de uso pode dificultar ou inviabilizar, por exemplo, a captura e/ou

35 Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:
(...)

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;

36 Art. 8º Finalizada a visita, o órgão do Ministério Público:
(...)

III - adotará as seguintes providências, se necessárias:

a) comunicar às autoridades responsáveis a identificação de indícios de irregularidades praticadas no exercício da atividade de investigação que caracterizem falta disciplinar, crime ou ato de improbidade administrativa;

b) solicitar a prestação de auxílio ou colaboração das corregedorias dos órgãos policiais, para fins de cumprimento das medidas apontadas como necessárias;

o transporte de pessoas detidas por policiais militares, a realização de diligências investigatórias pela polícia judiciária, o deslocamento dos peritos para realização de exames periciais externos e o transporte dos bombeiros militares até o local da emergência ou desastre.

Dessa feita, para fins de cumprimento do disposto no art. 42-B, inciso V³⁷, da Lei nº 13.675/18, que estabelece a necessidade de zelo pela adequação, pela manutenção e pela permanente renovação de todos os veículos utilizados no exercício profissional, o Ministério Público deverá, no exercício do controle externo da atividade policial, e sem prejuízo das medidas a serem implementadas no âmbito do controle interno dos órgãos de segurança pública acompanhar, fiscalizar e fomentar a adoção de providências, pelas autoridades competentes, para garantir (i) a disponibilização de veículos de 02 (duas) e 04 (quatro) rodas em quantidade, características e estado de conservação adequados; (ii) o efetivo cumprimento das cláusulas de contrato de locação de veículos, se for o caso, inclusive, no tocante à realização de manutenções preventivas e corretivas e ao fornecimento de carro reserva; (iii) a destinação final de viaturas antieconômicas para a Administração em razão de elevado tempo de uso e/ou da necessidade de reparos sucessivos; (iv) a publicidade do telefone e/ou demais canais de atendimento da Ouvidoria na parte traseira das viaturas policiais caracterizadas, para fins de cumprimento ao disposto no art. 34³⁸ da Lei nº 13.675/18 (SUSP); (v) a realização das manutenções preventivas e corretivas nos veículos; e (vi) a regularidade e periodicidade dos abastecimentos; (vii) a expedição de ato formal de regulamentação da utilização, pelos profissionais de segurança pública, de veículos acautelados por decisão judicial, nos termos do art. 133-A³⁹ do CPP, inclusive estabelecendo responsabilidades, mecanismos de controle e fiscalização do uso e periodicidade de manutenção.

37 Art. 42-B. Os mecanismos de proteção de que trata o § 1º do art. 42 desta Lei quanto à proteção, à promoção e à defesa dos direitos humanos dos profissionais de segurança pública e defesa social observarão:
(...)

V - zelo pela adequação, pela manutenção e pela permanente renovação de todos os veículos utilizados no exercício profissional, bem como garantia de instalações dignas em todas as instituições, com ênfase nas condições de segurança, de higiene, de saúde e de ambiente de trabalho; (Incluído pela Lei nº 14.531, de 2023)

38 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. A 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.

39 Art. 133-A. O juiz poderá autorizar, constatado o interesse público, a utilização de bem sequestrado, apreendido ou sujeito a qualquer medida assecuratória pelos órgãos de segurança pública previstos no art. 144 da Constituição Federal, do sistema prisional, do sistema socioeducativo, da Força Nacional de Segurança Pública e do Instituto Geral de Perícia, para o desempenho de suas atividades. (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019).

e) Não disponibilização de equipamentos em geral e de equipamentos de proteção individual e coletiva, em quantidade e qualidade adequadas:

Nos termos do art. 42-B, inciso IV⁴⁰, da Lei nº 13.675/18, são garantias dos profissionais de segurança pública e defesa social o acesso a equipamentos de proteção individual e coletiva em quantidade e qualidade adequadas, bem como a instrução e o treinamento continuado quanto ao uso correto dos equipamentos e a sua reposição permanente, considerados o desgaste e os prazos de validade.

Dessa feita, sem prejuízo das medidas a serem implementadas no âmbito do controle interno dos órgãos de segurança pública, incumbe, ao Ministério Público, no exercício do controle externo da atividade policial, acompanhar, fiscalizar e fomentar o efetivo fornecimento de equipamentos em geral e de equipamentos de proteção individual aos profissionais de segurança pública, pelas respectivas instituições, com o intuito de garantir a eficiência no exercício da atividade-fim e a saúde e integridade física dos policiais.

Nesse sentido, é diretriz da PNSPDS a padronização de estruturas, de capacitação, de tecnologia e de equipamentos de interesse da segurança pública (art. 5º, inciso XI, da Lei nº 13.675/18); e objetivo da PNSPDS incentivar medidas para a modernização de equipamentos, da investigação e da perícia e para a padronização de tecnologia dos órgãos e das instituições de segurança pública (art. 6º, inciso III, da Lei nº 13.675/18).

A ausência de laboratórios com a estrutura material, inclusive os equipamentos, reagentes e insumos necessários para a realização dos exames periciais, inviabiliza a própria produção de prova técnica, com prejuízos diretos para a tramitação do processo criminal e a responsabilização dos acusados.

No caso dos bombeiros militares, é indispensável a adoção de providências pelo *Parquet* para garantir o fornecimento de kits de mergulho (máscaras, cilindros, roupas de neoprene, nadadeiras e cinto de lastro) e de combate a incêndio florestal (capacetes, óculos/viseiras,

40 Art. 42-B. Os mecanismos de proteção de que trata o § 1º do art. 42 desta Lei quanto à proteção, à promoção e à defesa dos direitos humanos dos profissionais de segurança pública e defesa social observarão:
(...)

IV - acesso a equipamentos de proteção individual e coletiva, em quantidade e qualidade adequadas, garantindo a instrução e o treinamento continuado quanto ao uso correto dos equipamentos e a sua reposição permanente, considerados o desgaste e os prazos de validade; (Incluído pela Lei nº 14.531, de 2023).

botas, luvas e vestimentas antichamas), entre outros equipamentos, de modo a garantir a observância dos índices de tempo de resposta aos desastres e de recuperação de locais atingidos e a segurança das pessoas em situação de risco e dos profissionais de segurança pública.

Ante o exposto nas alíneas “a”, “b”, “c”, “d” e “e” desse item, o dever de fiscalização do Ministério Público sobre as chamadas atividades-meio da polícia não se confunde com a atividade correicional ordinária e o controle interno inerentes à hierarquia administrativa e desempenhados pela própria Administração, e possui substrato na necessidade de zelar pela eficiência e efetividade do serviço de segurança pública prestado à sociedade, garantindo a proteção, valorização e reconhecimento dos profissionais de segurança pública, bem como a prevenção, controle, repressão e apuração das infrações penais.

4. O PROCESSO ESTRUTURANTE NO ÂMBITO DO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL

Consoante explicitado no tópico anterior, caso constatadas deficiências e/ou irregularidades no serviço de segurança pública colocado à disposição da população, a adoção de providências pelo Ministério Público junto às autoridades competentes é medida que se impõe, em razão do mencionado papel de Ombudsman da efetividade dos direitos fundamentais (arts. 127, *caput*, e 129, inciso II, da CF/88) e do controle externo da atividade policial (art. 129, inciso VII, da CF/88).

Parte significativa das deficiências constatadas no exercício do controle externo da atividade policial, notadamente nas visitas ordinárias e extraordinárias realizadas pelo parquet nas unidades policiais, órgãos de perícia técnica e aquartelamentos militares, nos termos do art. 6º⁴¹ da Resolução CNMP nº 279/2023, referem-se a litígios estruturantes.

41 Art. 6º Incumbe aos órgãos do Ministério Público, no exercício do controle externo da atividade policial, realizar visitas ordinárias e, sempre que necessário, visitas extraordinárias a unidades policiais, órgãos de perícia técnica e aquartelamentos militares, com o propósito de:

I - fiscalizar a existência de registro de ocorrências e sindicâncias e analisar, por amostragem, se for o caso, aquelas que não geraram investigações criminais;

II - fiscalizar a regularidade do fluxo procedimental das atividades finalísticas policiais, no que diz respeito aos inquéritos policiais, termos circunstanciados e demais feitos investigatórios;

III - garantir que os registros de ocorrências de ilícitos penais contenham, na medida do possível, todos os elementos suficientes à compreensão do caso e informações sobre o gênero, a condição socioeconômica e, em consonância com a terminologia adotada pelo IBGE, a raça/cor das vítimas e dos autores;

IV - fiscalizar o cumprimento de mandados de prisão, bem como de requisições e demais medidas determinadas pelo Ministério Público;

V - fiscalizar o cumprimento de medidas determinadas judicialmente;

VI - fiscalizar a regularidade e a integralidade do fluxo da cadeia de custódia dos vestígios, desde o reco-

Como exemplo, pode-se citar o problema da falta de quantitativo suficiente de efetivo para o adequado exercício da atividade-fim – abordado na alínea “b” do item 3 deste artigo –, que compromete a eficiência e a adequação do exercício da atividade policial, com consequências deletérias sobre a eficiência na prevenção, controle, repressão e apuração das infrações penais e a prevenção e redução de riscos em emergências e desastres e sobre o atendimento imediato à população.

Mazini leciona que os citados litígios estruturantes são aqueles que se afastam da lógica bipolar de autor versus réu, nos seguintes termos:

E a razão disso é que os processos estruturantes estão relacionados com questões de políticas públicas que, pela sua natureza, repercutem suas decisões em organismos integrantes da burocracia estatal, bem como em grandes conglomerados privados que, no desenvolvimento de suas atividades, perpetram ilícitos ou danos com grave violação a direitos coletivos e difusos.

Os processos estruturantes, portanto, apresentam um caráter preponderantemente prospectivo, que tem por escopo a intervenção em face de situações jurídicas permeadas por afronta a direitos fundamentais e espraiadas por toda a sociedade, como são os casos que envolvem meio ambiente, saúde, moradia, direitos do consumidor, sistema carcerário e relações trabalhistas, sem excluir outros. É um processo que contraria a lógica linear dos processos individuais e que apela para uma resolução que

nhecimento até o descarte;

VII - fiscalizar a central de custódia de cada unidade policial, quando existente; VIII - fiscalizar pátios destinados a guarda de veículos, aeronaves e embarcações apreendidas ou confiscadas;

IX - fiscalizar a integralidade do procedimento adotado para a incineração de drogas, inclusive, se for o caso, a contratação do local responsável pela respectiva queima ou destruição;

X - fiscalizar a integralidade do procedimento adotado para a destruição de armas, munições, acessórios e demais produtos controlados congêneres;

XI - fiscalizar as medidas adotadas pelo gestor da unidade sobre deficiências que impeçam seu funcionamento adequado;

XII - aferir e registrar as rotinas de controle de prazos e respectivas prorrogações nos procedimentos investigativos;

XIII - aferir e registrar a existência de mecanismo informatizado de registro e controle de aquisição, distribuição, uso e baixa de armas e munições institucionais;

XIV - aferir e registrar o cumprimento da obrigação de inutilização de gravações de comunicações telefônicas que não interessem à prova, nos termos do art. 9º da Lei nº 9.296, de 24 de julho de 1996;

XV - aferir e registrar as condições de segurança para acesso à unidade policial e a setores sensíveis, como os locais de guarda de bens e objetos apreendidos, armas e munições, e veículos;

XVI - aferir e registrar eventuais deficiências do quadro de pessoal, das condições físicas das instalações e dos equipamentos necessários ao desempenho da atuação do órgão; e

XVII – aferir e registrar a existência de veículos descaracterizados e a correspondente vinculação a placas oficiais.

§ 1º As visitas ordinárias serão realizadas nas unidades policiais, observada a sua classificação indicada nos formulários aprovados pela Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública.

§ 2º As visitas extraordinárias serão realizadas nos casos de necessidade local ou para fins do cumprimento de planos de atuação ou projetos estratégicos de cada ramo e unidade do Ministério Público e da Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública.

§ 3º Os relatórios produzidos no âmbito do controle externo da atividade policial subsidiarão a atuação do Ministério Público.

não se restringe ao pronunciamento judicial conferido em uma decisão⁴².

Nessa perspectiva, as decisões interlocutórias e sentenças prolatadas no curso de um processo estruturante representam apenas um marco inicial do longo percurso a ser observado para a consecução dos seus objetivos, que eventualmente não terão um desfecho delimitado no tempo⁴³.

Nessa esteira, o STF firmou a seguinte tese no julgamento do Tema 698 da Repercussão Geral:

Na hipótese de ausência ou deficiência grave do serviço, a intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais não viola o princípio da separação dos Poderes (art. 2º, CF/88), devendo a atuação judicial, via de regra, indicar as finalidades pretendidas e impor à Administração Pública a apresentação dos meios adequados para alcançá-las⁴⁴.

No exercício do controle externo da atividade policial, não incumbe, ao Ministério Público, fazendo as vezes de chefe ou comandante dos órgãos de segurança pública, por exemplo, determinar como deve ser feita a distribuição do efetivo e/ou a lotação dos profissionais de segurança pública nas unidades policiais, escolher as características e especificações dos equipamentos e viaturas policiais a serem adquiridas, ou ditar como deve ser elaborado o projeto de construção ou reforma das unidades policiais.

Por outro lado, o Ministério Público deverá adotar as providências legais cabíveis junto à chefia ou comando das instituições de segurança pública em face das mencionadas constatações, inclusive para requisitar seja realizada a distribuição do efetivo de acordo com critérios técnicos (art. 5º, inciso XX, da Lei nº 13.675/18), de forma a garantir a regularidade e adequação dos procedimentos empregados na execução da atividade policial, referidas no art. 3º, *caput*, da Resolução CNMP nº 279/2023.

Não se mostra razoável a imposição de providências e medidas a serem adotadas, de modo peremptório, por meio de requisições expedidas no âmbito de procedimentos administrativos ou inquéritos civis públicos (na esfera extrajudicial), ou mesmo por meio da busca de

42 MAZINI, Paulo Guilherme. Processos estruturantes: origem, casos relevantes na América Latina e reflexões a partir do sistema processual brasileiro. In: **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**. USP: São Paulo, 2022, v. 117, p. 528-529.

43 Idem, p. 529

44 STF. Plenário. RE 684.612/RJ, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, redator do acórdão Min. Roberto Barroso, julgado em 01/7/2023 (Repercussão Geral – Tema 698).

provimento jurisdicional nos moldes tradicionais, nos autos de ação civil pública de obrigação de fazer (esfera judicial).

Sob o prisma do processo estruturante, e reconhecendo se tratar de problemas de difícil resolução, que demandam uma série de providências pela administração pública, com o intuito de viabilizar a melhoria da efetividade das políticas públicas de segurança, incumbe, ao Ministério Público, dar conhecimento às autoridades competentes acerca das irregularidades ou deficiências detectadas, requisitando a adoção de providências para o seu devido saneamento, inclusive com a apresentação de plano de ação, com a definição de medidas de curto, médio e longo prazo para cumprimento de cada uma das etapas de execução, mediante uma atuação dialogada e integrada entre o *Parquet* e as instituições de segurança pública.

O referido plano de ação deverá estabelecer a estratégia a ser observada para a correção das referidas irregularidades e deficiências identificadas pelo Ministério Público e, segundo Mazini, terá execução flexível:

A forma de execução do plano elaborado, por seu turno, será flexível, podendo adaptar-se de acordo com a necessidade de remover os obstáculos para a reestruturação de um estado de coisas que se encontra à margem de valores constitucionais relevantes⁴⁵.

Para além disso, incumbe, ao *parquet*, acompanhar, fiscalizar e fomentar a elaboração e implementação, pelas instituições de segurança pública, de planos estratégicos, delineando os programas, projetos e ações a serem executados, de acordo com metas, indicadores e critérios objetivos.

As citadas providências decorrem da diretriz da PNSPDS de planejamento estratégico e sistêmico (art. 5º, inciso II, da Lei nº 13.765/18) e do objetivo de estabelecer mecanismos de monitoramento e de avaliação das ações implementadas (art. 6º, inciso XVIII, da Lei nº 13.675/18).

Na elaboração dos referidos planos estratégicos, os órgãos de segurança pública devem se balizar pelos objetivos da PNSPDS e buscar um alinhamento com as metas e ações estratégicas do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030⁴⁶.

45 MAZINI, Paulo Guilherme. Op. cit., p. 545.

46 Decreto nº 10.822, de 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes//planos/plano_nac-_de_seguranca_publica_e_def_soc-_2021___2030.pdf/view>.

Destarte, defende-se a solução dos problemas atinentes à segurança pública de forma ampla, estratégica e sistêmica, a partir da definição de programas, projetos e ações a serem executadas pelas instituições policiais, mediante prévio planejamento e definição de cronograma e metas objetivas, cujos resultados deverão ser acompanhados pelo Ministério Público no exercício do controle externo da atividade policial.

Nessa perspectiva, a resolutividade tende a ser consideravelmente maior, se comparada com o modelo tradicional de atuação do parquet baseado em demandas singulares e requisições de providências caso a caso, que implicavam em respostas desarticuladas dos órgãos de segurança pública em razão da falta de planejamento estratégico.

Não obstante se reconheça que as instituições policiais estão subordinadas ao chefe do poder executivo, incumbe, ao Ministério Público, acompanhar, fiscalizar e fomentar a implementação de medidas estruturantes pelas autoridades competentes, em prol da melhoria da qualidade do serviço de segurança pública oferecido à população, garantindo a eficiência na prevenção, controle, repressão e apuração das infrações penais, bem como na prevenção e redução de riscos em emergências e desastres que afetam a vida, o patrimônio e o meio ambiente.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em sede de conclusão, após a análise da exordial da Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 7592, ajuizada pela Associação dos Delegados de Polícia do Brasil (ADEPOL), restou demonstrada a insubsistência das alegações de suposta inconstitucionalidade formal e material da Resolução CNMP nº 279/2023, que dispõe sobre o controle externo da atividade policial no âmbito do Ministério Público.

Conforme assaz demonstrado, a citada resolução é formalmente constitucional, considerando que somente traçou as regras gerais e diretrizes a serem observadas no exercício do referido controle externo, lastreada em vasto arcabouço normativo, em tratados internacionais de direitos humanos e em precedentes de cortes internacionais.

Ademais, na esteira dos argumentos expendidos em parecer do CNMP e manifestação da AGU nos autos da mencionada ação direta, a Resolução nº 279/2023 é materialmente constitucional, visto que suas disposições não importam em violação ao princípio da inafastabilidade

da jurisdição, nem impedem o controle jurisdicional sobre as investigações criminais realizadas pelo Ministério Público; que não há falar em poder hierárquico do *Parquet* sobre as polícias; que o poder de requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial tem fundamento no art. 129, incisos I e VIII, da CF/88; e que o STF já decidiu pela possibilidade de o MP promover, por autoridade própria, e por prazo razoável, investigações de natureza penal, mediante a instauração de procedimento investigatório criminal (RE nº 593.727).

Concluiu-se, ainda, que o exercício do controle externo da atividade policial pelo Ministério Público incide sobre as atividades que, direta ou indiretamente, tenham repercussão nas atividades das instituições de segurança pública, em razão da necessidade de zelar pela eficiência e efetividade da segurança pública e de garantir a prevenção, controle, repressão e apuração das infrações penais, não se confundindo com a atividade correicional ordinária e o controle interno exercidos pela administração pública.

No âmbito do controle externo da atividade policial, o Ministério Público deverá acompanhar, fiscalizar e fomentar a adoção de providências, pelas autoridades competentes, com vistas à valorização e reconhecimento dos profissionais de segurança pública, inclusive mediante a disponibilização de instalações físicas e condições dignas de trabalho nas unidades policiais, de equipamentos em quantidade e qualidade adequadas, de viaturas em quantidade suficiente e condições adequadas de uso e funcionamento, além de quantitativo suficiente de servidores para o adequado exercício da atividade policial, sem prejuízo das medidas a serem implementadas no âmbito do controle interno dos órgãos de segurança pública.

Cumprir repisar que o controle externo da atividade policial não implica na existência de um poder hierárquico do Ministério Público sobre as polícias. Ocorre que os problemas e deficiências atinentes à segurança pública, em regra, demandam a adoção de medidas estruturantes pelo *parquet* em face das autoridades competentes, por se caracterizarem como litígios estruturais.

Dessa forma, o Ministério Público poderá, sem se sobrepor nem exercer poder hierárquico sobre as forças policiais, requisitar plano de ação às autoridades competentes, mediante uma atuação dialogada e integrada com as instituições de segurança pública, com a definição de medidas de curto, médio e longo prazo para sanear as irregularidades e/

ou deficiências constatadas. Além disso, deve-se acompanhar, fiscalizar e fomentar a elaboração e implementação de planos estratégicos, de acordo com metas, indicadores e critérios objetivos no âmbito das forças policiais, inclusive com o devido alinhamento às metas e ações estratégicas do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, para garantir a eficiência do serviço de segurança pública colocado à disposição da sociedade.

REFERÊNCIAS

AGRA, Wendell Beethoven Ribeiro. O controle das políticas de segurança pública e da eficiência da atividade policial. In: **O ministério Público e o controle externo da atividade policial**. Brasília: CNMP, 2019, v. 02.

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

ÁVILA, Thiago André Pierobom de. O controle pelo Ministério Público das políticas de segurança pública. In: **O Ministério Público e o controle externo da atividade policial: Dados 2016**. Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 6 jun. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm>. Acesso em: 6 jun. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 6.085, de 19 de abril de 2007**. Promulga o Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, adotado em 18 de dezembro de 2002. Brasília, DF: Presidência da República,

[2024]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6085.htm>. Acesso em: 6 jun. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 6.085, de 19 de abril de 2007**. Promulga o Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, adotado em 18 de dezembro de 2002. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6085.htm>. Acesso em: 6 jun. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993**. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm#:~:text=LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%2075%2C%20DE%2020%20DE%20MAIO%20DE%201993&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20organiza%C3%A7%C3%A3o%2C%20as,do%20Minist%C3%A9rio%20P%C3%BAblico%20da%20Uni%C3%A3o>. Acesso em: 6 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010**. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nos 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12288.htm>. Acesso em: 6 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.830, de 20 de junho de 2013**. Dispõe sobre a investigação criminal conduzida pelo delegado de polícia. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12830.htm>. Acesso em: 6 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.060, de 22 de dezembro de 2014**. Disciplina o uso dos instrumentos de menor potencial ofensivo pelos agentes de segurança pública, em todo o território nacional. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13060.htm>. Acesso em: 6 jun. 2024.

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. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm>. Acesso em: 6 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993.** Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm>. Acesso em: 6 jun. 2024.

BRASIL. **Recomendação CNMP nº 31, de 27 de janeiro de 2016.** Dispõe sobre a necessidade de observância, pelos membros do Ministério Público, das normas – princípios e regras – do chamado Protocolo de Istambul, da Organização das Nações Unidas (ONU), e, bem assim, do Protocolo Brasileiro de Perícia Forense, em casos de crimes de tortura e dá outras providências. Brasília, DF: Conselho Nacional do Ministério Público, [2024]. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/3733/>>. Acesso em: 6 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. **RE nº 684.612/RJ**, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, redator do acórdão Min. Roberto Barroso, julgado em 01/7/2023 (Repercussão Geral – Tema 698).

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. **ADI nº 6.298/DF, ADI nº 6.299/DF, ADI nº 6.300/DF e ADI nº 6.305/DF**, Rel. Min. Luiz Fux, Brasília/DF, julgados em 24/08/2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. **ADI nº 1968**, Relator: Min. MOREIRA ALVES, Brasília/DF, Julgamento em 01/02/2000, Publicação em 04/05/2001.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. **ADI nº 2426 AgR**, Relator: Ministro MAURÍCIO CORRÊA, Brasília/DF, Julgamento em 02/08/2001, Publicação em 11/10/2001.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. **RE nº 593.727-RG**, Relator: Ministro CEZAR PELUSO, Redator para o Acórdão: Ministro GILMAR MENDES, Brasília/DF, Julgamento em 14/05/2015, Publicação em 08/09/2015.

FREYESLEBEN, Márcio Luis Chila. **O Ministério Público e a polícia judiciária: controle externo da atividade policial**. Belo Horizonte: Del Rey, 1993.

GARCIA, Emerson. **Ministério Público, organização, atribuições e regime jurídico**. Editora Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2008.

MAZINI, Paulo Guilherme. Processos estruturantes: origem, casos relevantes na América Latina e reflexões a partir do sistema processual brasileiro. In: **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**. USP: São Paulo, 2022, v. 117, p. 528-529.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Código de Conduta para Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei**. Adotado pela Assembleia Geral da ONU em 17.12.1979, através da Resolução nº 34/169. Disponível em: <https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_criminal/CAOCri_ControlExtAtivPol.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2024.

A INCLUSÃO DA GUARDA CIVIL MUNICIPAL NO SISTEMA DE RELATÓRIOS DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO: A NECESSIDADE DE SUBMISSÃO ÀS INSPEÇÕES PERIÓDICAS

THE INCLUSION OF THE MUNICIPAL CIVIL GUARD IN THE REPORTING SYSTEM OF THE CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO: THE NEED TO SUBMIT TO PERIODIC INSPECTIONS

Suelim Iasmine dos Santos Braga¹

Sumário: Introdução. 1. A natureza jurídica da Guarda Civil Municipal. 2. A Resolução n. 279/2023 do Conselho Nacional do Ministério Público. 3. A inclusão da Guarda Civil Municipal no sistema de Relatórios do Conselho Nacional do Ministério Público. Conclusão. Referências.

Resumo: O presente estudo visa discutir a necessidade de inclusão da Guarda Civil Municipal no sistema de relatórios do Conselho Nacional do Ministério Público. A Resolução n. 279/2023 do órgão de controle ministerial regulamenta a atribuição do Ministério Público no exercício do controle externo da atividade policial e determina a realização de visitas ordinárias com o preenchimento de formulários de inspeção. Diante da mencionada sistemática, o presente trabalho propõe o cadastramento da Guarda Municipal, no sistema de relatórios, para a sua submissão ao controle externo da atividade policial. Como fundamento para a referida proposição, analisar-se-á a natureza jurídica do supracitado órgão municipal, as alterações realizadas na temática do controle externo, pela Resolução n. 279/2023, que revogou a Resolução n. 20/2007, ambas

¹ Suelim Iasmine dos Santos Braga: Servidora Pública do Ministério Público do Estado de Goiás – Lotada em Promotoria de Justiça com atribuição no controle externo da atividade policial, execução penal e tribunal do júri; Pós-graduada em Ensino Interdisciplinar sobre Infância e Direitos Humanos, pela Universidade Federal de Goiás, com publicação da tese de conclusão (O tráfico Internacional de crianças e adolescentes e o paradoxo da adoção internacional) na Livro Eletrônico Infâncias, adolescências e sociedades, Editora Culturatrix; Pós-graduada em Processo Civil; Autora do Livro Inovação de Tese Defensiva na Tréplica: uma análise sob a ótica da paridade de armas, Editora Lumen Iuris; Coautora do Livro “Por uma educação inclusiva”, Editora Prismas; Autora de artigos publicados, entre outros periódicos, na “Revista dos Tribunais” e na “Revista Eletrônica do MPGO” e Revista da CSP/CNMP - Ano 2023.

do Conselho Nacional do Ministério Público, e as decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos envolvendo morte decorrente de intervenção policial.

Palavras-chave: Guarda Municipal; Controle Externo da Atividade Policial; Ministério Público; Conselho Nacional do Ministério Público.

Abstract: *The present study aims to discuss the need to include the Municipal Civil Guard in the Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) reporting system. The Resolution n. 279/2023 of the CNMP regulates the role of the Public Prosecution in exercising external control of police activity and determines the carrying out of ordinary visits with the completion of inspection forms. Given the above mentioned situation, this work proposes the registration of the Municipal Guard, in the reporting system, for its submission to external control of police activity. As a basis for the referred proposition, also analyzes the legal nature of the aforementioned municipal organism, the changes made to the topic of external control, by Resolution n. 279/2023, which revoked Resolution no. 20/2007, both from the Conselho Nacional do Ministério Público, and the decisions of the Inter-American Court of Human Rights involving death resulting from police intervention.*

Keywords: *Municipal Guard; External Control of Police Activity; Public Prosecution; Conselho Nacional do Ministério Público.*

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, ao estruturar o Ministério Público brasileiro, estabeleceu, em seu artigo 129, inciso VII, o controle externo da atividade policial na forma da lei complementar.

Ocorre que, com a evolução legal e jurisprudencial brasileira apresentada ao longo deste trabalho a respeito da Guarda Civil Municipal, surge a necessidade de repensar o controle externo da atividade policial para englobar o referido órgão municipal.

O presente trabalho, inicialmente, discutirá a natureza jurídica da Guarda Civil Municipal. Para tanto, serão analisadas as decisões proferidas pelo Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal a respeito da temática, considerando a importância dessas decisões na definição dos contornos de atuação do referido órgão de segurança pública.

Após, ainda na definição da natureza jurídica da Guarda Civil Municipal, é necessário analisar o panorama da legislação brasileira, com ênfase na Lei n. 13.675, de 2018, que “disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos

termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal”, e estabelece, em seu art. 9º, que as guardas municipais integram o Sistema Único de Segurança Pública.

Ainda sob a ótica legislativa, o Decreto n. 11.841/2023, o qual “regulamenta os incisos IV, XIII e XIV do *caput* e o parágrafo único do art. 5º da Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014, para dispor sobre a cooperação das guardas municipais com os órgãos de segurança pública da União, dos Estados e do Distrito Federal”, apresenta-se como indispensável argumento de análise quanto à submissão do referido órgão ao controle externo do *Parquet*.

Definida a natureza jurídica da Guarda Civil Municipal, outro ponto relevante ao debate está na Resolução n. 279 de 2023 do Conselho Nacional do Ministério Público, a qual estabeleceu novos contornos à atribuição ministerial no controle externo da atividade policial.

Referida resolução, como se demonstrará, alargou o âmbito do controle externo, para abarcar “bem como às forças de segurança de qualquer outro órgão ou instituição, a que se atribua parcela de poder de polícia, relacionada com a segurança pública ou a persecução penal”.

Diante da edição da supracitada resolução, a Guarda Civil Municipal deve ser fiscalizada pelo Ministério Público, diante de um rígido sistema de controle, pois não há democracia com braço armado autônomo e independente, principalmente, tendo em vista o crescente número de milícias no Brasil.

Por fim, serão analisadas as decisões do Supremo Tribunal Federal nas Ações Diretas de Constitucionalidade n. 2943, 3309 e 3318 e a sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos, no Caso Honorato vs. Brasil, que reforçam a importância do papel do Ministério Público na fiscalização da atuação policial e na promoção de investigações eficazes em casos de violência policial.

Todo esse panorama será analisado a fim de justificar a necessidade de inclusão da Guarda Civil Municipal no sistema de relatórios do Conselho Nacional do Ministério Público, para a realização de visitas ordinárias a serem realizadas em dois períodos, semestralmente, para coleta das informações dos meses de referência, consoante critérios estabelecidos nos formulários de visita elaborados pela Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública.

1. A NATUREZA JURÍDICA DA GUARDA CIVIL MUNICIPAL

O constituinte originário de 1988 disciplinou a temática da segurança pública no art. 144, o qual estabelece que “a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade do patrimônio público”.

Consta, do referido artigo, o rol de órgãos que compõe o sistema de segurança pública, sendo estes assim relacionados: “I - polícia federal; II - polícia rodoviária federal; III - polícia ferroviária federal; IV - polícias civis; V - polícias militares e corpos de bombeiros militares; VI - polícias penais federal, estaduais e distrital”.

Ainda no supracitado artigo, o constituinte estabeleceu em seu §8º que “os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei”. Atendendo o comando constitucional, foi editada a Lei n. 13.022 de 2014², a qual dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais, prevendo princípios e competências do referido órgão municipal.

Das disposições da referida lei, é possível inferir que a Guarda Municipal:

é uma instituição de caráter civil, uniformizada e armada, vinculada ao Poder Executivo Municipal, formada por servidores públicos efetivos, concursados, e que tem por função a proteção dos bens, serviços e instalações do Município³.

A respeito da natureza jurídica, a doutrina diverge sobre seu enquadramento como órgão de segurança pública, sob o argumento de que não foi prevista, de forma expressa, no rol elencado no art. 144 do texto constitucional.

Bernardo Gonçalves Fernandes⁴, ao tratar das guardas municipais, atribui natureza de polícia administrativa e esclarece que:

o funcionamento das guardas municipais será acompanhado por órgãos próprios, permanentes, autônomos e com atribuições de fiscalização, investigação e auditoria, mediante: I - controle interno, exercido pela corregedoria (...); II – controle externo, exercido pela ouvidoria.

2 BRASIL. PLANALTO. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113022.htm>. Acessado em 26 de abril de 2024.

3 CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **As guardas municipais são reconhecidamente órgãos de segurança pública e aquelas devidamente criadas e instituídas integram o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP)**. Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <<https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/397d6b4c83c91021fe928a8c4220386b>>. Acessado em 26 de abril de 2024.

4 FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 9. Ed, rev., amp. e atual. – Salvador: JusPodivm, 2017, p. 1417.

Os autores que defendem a natureza administrativa da Guarda Civil Municipal, alegam que a Lei 13.022 de 2014, ao estabelecer a finalidade do referido órgão, a descreve como “destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações”, o que corresponde à interpretação restritiva do §8º do art. 144 da Constituição Federal.

Esse, inclusive, é o entendimento que tem prevalecido no Superior Tribunal de Justiça, conforme se verifica do seguinte precedente⁵, que tem sido reiteradamente citado nas decisões daquele Tribunal:

Só é possível que as guardas municipais realizem excepcionalmente busca pessoal se houver, além de justa causa para a medida (fundada suspeita de posse de corpo de delito), *relação clara, direta e imediata com a necessidade de proteger a integridade dos bens e instalações ou assegurar a adequada execução dos serviços municipais*, o que não se confunde com permissão para realizarem atividades ostensivas ou investigativas típicas das polícias militar e civil para combate da criminalidade urbana ordinária. (grifei)

Entretanto, a Lei n. 13.675, de 2018, que “disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal”, estabelece, em seu art. 9º, que as Guardas Municipais integram o Sistema Único de Segurança Pública⁶.

Diante da discussão sobre o enquadramento das Guardas Municipais no rol de órgãos de segurança pública, a Associação Nacional dos Guardas Municipais (ANGM) ajuizou uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF n. 995), a qual buscava o reconhecimento como integrante do rol de segurança pública.

No tocante ao mérito da ADPF n. 995, o Supremo Tribunal Federal, julgando procedente o pedido, concedeu interpretação conforme à Constituição ao art. 4º da Lei n. 13.022/2014 e ao art. 9º da Lei 13.675/2018, declarando que:

a) as guardas municipais são reconhecidamente órgãos de segurança pública; b) são inconstitucionais todas as interpretações judiciais que excluem as guardas municipais devidamente criadas e instituídas, como integrantes do Sistema de Segurança Pública.

5 BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **AgRg no HC n. 788.284/SP**, relator Ministro Rogério Schietti Cruz, Sexta Turma, julgado em 27/3/2023, DJe de 30/3/2023. Acessado em 30 de abril de 2024.

6 Art. 9º É instituído o Sistema Único de Segurança Pública (Susp), que tem como órgão central o Ministério Extraordinário da Segurança Pública e é integrado pelos órgãos de que trata o art. 144 da Constituição Federal, pelos agentes penitenciários, pelas guardas municipais e pelos demais integrantes estratégicos e operacionais, que atuarão nos limites de suas competências de forma cooperativa, sistêmica e harmônica. (...) § 2º São integrantes operacionais do Susp: (...) VII - guardas municipais;

Da referida decisão, extrai-se que o Supremo Tribunal Federal reconheceu:

a necessidade de união de esforços para o combate à criminalidade organizada e violenta, não se justificando, nos dias atuais da realidade brasileira, a atuação separada e estanque de cada uma das Polícias Federal, Civis e Militares e das Guardas Municipais; *pois todas fazem parte do Sistema Único de Segurança Pública.*

E que:

o quadro normativo constitucional e jurisprudencial dessa Suprema Corte em relação às Guardas Municipais permite concluir que se trata de órgão de segurança pública, integrante do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP)⁷ (grifei).

Sobre a temática das Guardas Civis Municipais, o Supremo Tribunal Federal já havia reconhecido a constitucionalidade da Lei n. 13.022/2014, na ADI 5.780/DF⁸, constante do Informativo n. 1101⁹.

O Supremo Tribunal Federal também já tinha decidido a respeito do exercício de atividade de segurança pública pelas Guardas Municipais no Recurso Extraordinário n. 846854 no ano de 2017¹⁰.

Ademais, o Supremo Tribunal Federal, no RE 658.570/MG, declarou que é constitucional a atribuição às Guardas Municipais do exercício do poder de polícia de trânsito e declarou, na ADC 38/DF, a inconstitucionalidade do critério utilizado pela Lei n. 10.826/2003, para o deferimento de porte de arma de fogo para integrantes da Guarda Municipal¹¹.

7 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6444398>>. Acessado em: 26 abril 2024.

8 BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753132112&prcID=5949459>>. Acessado em: 26 abril 2024.

9 É constitucional a Lei federal nº 13.022/2014, que dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. Essa lei não viola a autonomia dos municípios (art. 144, § 8º) e se limita a estabelecer critérios padronizados para a instituição, organização e exercício das guardas municipais. A lei constitui norma geral de competência da União, que, além de tratar da organização das guardas municipais em todos os municípios do País, reconhece a prerrogativa dos entes municipais para criá-las ou não, por lei, e para definir sua estrutura e funcionamento. As guardas municipais podem exercer atividade fiscalizatória de trânsito e, consequentemente, a aplicação de multas previstas em lei, por significar fiel manifestação do poder de polícia. Ademais, revela-se legítimo o desempenho da atividade de segurança pública pelas guardas municipais. STF. Plenário. ADI 5.780/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 01/7/2023 (Info 1101).

10 (...) 2 As Guardas Municipais executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º, CF), pelo que se submetem às restrições firmadas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do ARE 654.432 (Rel. Min. EDSON FACHIN, redator para acórdão Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 5/4/2017). (...) STF. Plenário. RE 846854, Rel. Min. Luiz Fux, Relator p/ Acórdão Min. Alexandre de Moraes, julgado em 01/08/2017.

11 CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **As guardas municipais são reconhecidamente órgãos de segurança pública e aquelas devidamente criadas e instituídas integram o Sistema Único**

Dessa forma, o panorama atual da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal revela-se nos seguintes termos: a) as Guardas Municipais são reconhecidas como órgãos de segurança pública; b) integram o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP); c) todos os integrantes das Guardas Municipais possuem direito a porte de arma de fogo, em serviço ou mesmo fora de serviço, não interessando o número de habitantes do município; d) as Guardas Municipais exercem poder de polícia de trânsito.

Corroborando o panorama jurisprudencial apresentado, o Presidente da República editou o Decreto n. 11.841/2023, o qual:

regulamenta os incisos IV, XIII e XIV do *caput* e o parágrafo único do art. 5º da Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014, para dispor sobre a cooperação das guardas municipais com os órgãos de segurança pública da União, dos Estados e do Distrito Federal.

Segundo o referido decreto:

as guardas municipais, órgãos operacionais do Sistema Único de Segurança Pública, nos termos do disposto no inciso VII do § 2º do art. 9º da Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, poderão realizar patrulhamento preventivo, sem prejuízo das competências dos demais órgãos de segurança pública federais, estaduais e distritais.

Logo, o Decreto regulamentou, em linha oposta ao que vinha decidindo o Superior Tribunal de Justiça¹². Assim, as Guardas Municipais podem realizar patrulhamento preventivo, o que é considerado atividade inerente à Polícia Militar.

Não se desconhece as críticas doutrinárias ao referido decreto, as quais questionam a sua constitucionalidade, por supostamente ter invadido esfera legal, exorbitando do poder regulamentar. Entretanto, diante da presunção de legalidade e de constitucionalidade, até que seja analisado pelos Tribunais Superiores, produz efeito no mundo jurídico. Assim, atualmente, as Guardas Municipais podem realizar patrulhamento preventivo, atividade típica de polícia.

Outrossim, no dia 22 de abril de 2024, o Ministro Flávio Dino, do Supremo Tribunal Federal, julgou a Reclamação n. 62.455, ajuizada

de Segurança Pública (SUSP). Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <<https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/397d6b4c83c91021fe928a8c4220386b>>. Acessado em: 26 abril 2024.

12 “A Sexta Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ) reforçou o entendimento de que a guarda municipal, por não estar entre os órgãos de segurança pública previstos pela Constituição Federal, não pode exercer atribuições das polícias civis e militares. Para o colegiado, a sua atuação deve se limitar à proteção de bens, serviços e instalações do município”. Disponível em: <<https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/18082022-Sexta-Turma-veda-atuacao-da-guarda-municipal-como-forca-policial-e-limita-hipoteses-de-busca-pessoal.aspx>>. Acessado em 27 abril 2024.

por Associação Nacional de Altos Estudos de Guarda Municipal contra ato da Sexta Turma do Superior Tribunal de Justiça, proferido no HC 809.441/SP, que teria descumprido decisão daquela Corte exarada nos autos da ADPF 995/DF.

Segundo o acórdão da referida Reclamação, o Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o HC 809.441/SP, deu pelo não provimento do aludido recurso do *Parquet*, asseverando, por unanimidade, que Guardas Municipais não detém competência para realizar busca pessoal de indivíduos em via pública, mesmo quando em sede de fundada suspeita, cabendo a tal força pública realizar busca pessoal tão somente em situações em que a busca pessoal tenha relação clara, direta e imediata com a necessidade de proteger a integridade dos bens e instalações ou assegurar a adequada execução dos serviços municipais.

Em sua decisão, o Ministro Flávio Dino reconheceu a afronta à decisão do STF, pois, segundo ele, a ADPF 995/DF alterou os rumos do debate a respeito da natureza jurídica da Guarda Municipal:

fica evidente a incongruência do ato reclamado com a ADPF 995/DF, pois teríamos um órgão de segurança pública de mãos atadas para atender aos cidadãos na justa concretização do direito fundamental à segurança. Ou seja, esvaziar-se-ia de eficácia o quanto decidido por esta Suprema Corte, com arrimo em evidente e equivocada presunção de ilegitimidade de atos administrativos, no caso os concretizadores do Poder de Polícia das Guardas Municipais

Argumentou o ministro.

Consta ainda da referida reclamação que:

Ao julgar a ADPF nº 995, esta Corte firmou entendimento no sentido de que ‘não se justifica, nos dias atuais da realidade brasileira, a atuação separada e estanque de cada uma das Polícias Federal, Cíveis e Militares e das Guardas Municipais; pois todas fazem parte do Sistema Único de Segurança Pública’, tendo em vista que também executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º, da CF), **possuindo, portanto, legitimidade inclusive para abordagem de suspeitos de crimes em geral, quando há fundadas razões para a ação.** (grifos do original)

Por fim, o Ministro ainda argumentou que:

nesse prisma, faz parte das responsabilidades das Guardas Municipais interromper atividades criminosas ou infracionais, realizando prisões ou apreensões em flagrante, bem como busca pessoal quando houver fundadas razões para tanto (art. 244 do CPP). Essa atuação é fundamental para proteger a população e colaborar com os demais órgãos da segurança

pública, de forma a contribuir significativamente para a manutenção da paz social.

Assim, por todo o panorama apresentado, conclui-se que as Guardas Civis Municipais, atualmente, possuem a natureza jurídica de órgão de segurança pública e podem, segundo o STF, realizar prisões, apreensões em flagrante, busca pessoal, quando houver fundadas razões para tanto, e abordagem de suspeitos de crimes em geral, não se limitando apenas a proteger a integridade dos bens e instalações ou assegurar a adequada execução dos serviços municipais.

2. A RESOLUÇÃO N. 279/2023 DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O controle externo da atividade policial é uma das atribuições dos membros do Ministério Público disciplinadas pelo constituinte originário de 1988, em que pese, muitas vezes, tenha sido relegada a um segundo plano na prática ministerial.

Quando do estabelecimento do capítulo “das Funções Essenciais à Justiça”, o constituinte disciplinou uma seção denominada “Do Ministério Público”, elencando, entre outras temáticas, as suas atribuições.

Entre as novas atribuições trazidas pela Constituição Federal de 1988, verifica-se a de “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia”. Tem-se, assim, que o Ministério Público atual não possui somente atribuições de persecução penal, mas também concentra o dever de zelo pela Constituição e de defesa institucional, além de representar a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, inclusive contra o próprio Estado¹³.

Assim, depreende-se do texto constitucional que o Ministério Público possui a atribuição de zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na CF/88.

Nesse sentido, Roberto Antônio Dassié Dianna¹⁴ estabelece que:

13 BRAGA, Suelim Iasmine dos Santos Braga. **A atribuição do Ministério Público no controle externo da atividade policial**: a adoção de novos fluxos de trabalho para cumprimento das obrigações constitucionais e internacionais. Conselho Nacional do Ministério Público. Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública 2023. Pg. 252.

14 DIANNA, Roberto Antônio Dassié. O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público na coleta policial de elementos de informação. In: SALGADO, Daniel Rezende Salgado; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro (org.). **A prova no enfrentamento à macrocriminalidade**. Salvador: JusPodivm, 2019. p. 568.

a atribuição de zelar para que todos os Poderes respeitem todos os direitos previstos em nosso ordenamento, para tanto, com o dever de promover as medidas necessárias, abrange controlar externamente que os órgãos estatais policiais (braços armados do Estado) respeitem todos os direitos e garantias constitucionais, por meio de providências necessárias.

Logo, o controle externo da atividade policial, segundo a doutrina, decorre tanto do inciso VI do art. 129 quanto, também, da previsão do inciso II¹⁵.

Já no plano interamericano¹⁶, o controle externo da atividade policial pelo membro do Ministério Público decorre das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos, a qual tem reconhecido “a importância de um órgão imparcial investigar os casos decorrentes de intervenção policial, o que revela, novamente, a relevância do referido controle¹⁷”.

Voltando ao plano nacional, a Constituição Federal estabelece que lei complementar regulamentará a atribuição de controle externo da atividade policial. No plano infralegal, o referido controle foi disciplinado no art. 9º da Lei Complementar n. 75/1993¹⁸, que disciplina a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União, sendo aplicável aos Ministérios Públicos estaduais, por força do art. 80 da Lei n. 8.625/1993.

No âmbito do seu poder regulamentar, o Conselho Nacional do Ministério Público, no ano de 2007, editou a Resolução n. 20¹⁹, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, o controle da atividade

15 Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: [...] 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; [...] VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior.

16 A respeito da importância da observância das decisões da Corte IDH, o Conselho Nacional do Ministério Público editou a Recomendação n. 96 de 2023, que “Recomenda aos ramos e às unidades do Ministério Público a observância dos tratados, convenções e protocolos internacionais de direitos humanos, das recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos; e dá outras providências”.

17 BRAGA, Suelim Iasmine dos Santos Braga. **A atribuição do Ministério Público no controle externo da atividade policial**: a adoção de novos fluxos de trabalho para cumprimento das obrigações constitucionais e internacionais. Conselho Nacional do Ministério Público. Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública 2023. Pg.262.

18 Art. 9º, LC n. 75/1993: O Ministério Público da União exercerá o controle externo da atividade policial por meio de medidas judiciais e extrajudiciais podendo: I - ter livre ingresso em estabelecimentos policiais ou prisionais; II – ter acesso a quaisquer documentos relativos à atividade-fim policial; III - representar à autoridade competente pela adoção de providências para sanar a omissão indevida, ou para prevenir ou corrigir ilegalidade ou abuso de poder; IV - requisitar à autoridade competente para instauração de inquérito policial sobre a omissão ou fato ilícito ocorrido no exercício da atividade policial; V - promover a ação penal por abuso de poder.

19 BRASIL. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/imagens/CALJ/resolucoes/Resoluco-0203-Revogada.pdf>>. Acessado em 30 abril 2024.

policial, estabelecendo o seu alcance, seus objetivos, sua forma de exercício, as obrigações dos membros, quando do exercício da atribuição, as prerrogativas do órgão do Ministério Público na referida função e a obrigação de realizar inspeções periódicas.

Já no ano de 2015, o Conselho Nacional do Ministério Público editou a Resolução n. 129 de 2015, estabelecendo as regras mínimas de atuação do Ministério Público no controle externo da investigação de morte decorrente de intervenção policial²⁰.

Esse era o panorama constitucional e legislativo a respeito do controle externo da atividade policial até o ano de 2023. Ocorre que, tendo em vista a evolução da temática, bem como a atuação da Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública, o Conselho Nacional do Ministério Público revogou as Resoluções n. 20/2007 e n. 129/2015 e editou a Resolução n. 279²¹, de 12 de dezembro de 2023.

A nova resolução do controle externo da atividade policial apresenta novas nuances à temática, por exemplo, o estabelecimento de: a) um capítulo atinente à Letalidade e da Vitimização Policial; b) disposições que visam acompanhar os elementos de raça/cor das vítimas e dos autores; c) a proteção da vítima e de outras pessoas atingidas em decorrência das mortes provenientes de intervenções policiais e a garantia ao seu atendimento multidisciplinar, especialmente nas áreas psicossocial, jurídica e de saúde; d) ter acesso a dados, áudios e imagens dos sistemas de videomonitoramento, geolocalizadores e câmeras operacionais corporais ou portáteis (*bodycam* ou congêneres), captados em unidades, instalações, estabelecimentos ou aquartelamentos policiais ou durante atividades de segurança pública, bem como às informações contidas em cópias de segurança.

Apresentado o atual panorama legislativo, o próximo capítulo analisará como essa evolução no tratamento do controle externo, aliada às decisões a respeito da natureza jurídica das Guardas Civis Municipais, demonstra a necessidade da inclusão do referido órgão no sistema de resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público para submissão às inspeções periódicas dos membros do Ministério Público.

20 BRASIL. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CALJ/resolucoes/Resolucao-129-3-Revogada.pdf>>. Acessado em 30 abril 2024.

21 BRASIL. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CALJ/resolucoes/Resolucao-279-de-2023.pdf>>. Acessado em: 30 abril 2024.

3. A INCLUSÃO DA GUARDA CIVIL MUNICIPAL NO SISTEMA DE RELATÓRIOS DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Inicialmente, a fim de analisar a inclusão da Guarda Civil Municipal no sistema de relatórios do Conselho Nacional do Ministério Público, importante faz-se a análise do seguinte trecho da decisão proferida no HC n. 755.123/SP, citada na decisão do HC 809.441/SP, ambas do Superior Tribunal de Justiça²²:

[...] Ao contrário das Polícias Civil e Militar, as guardas Municipais, apesar de sua relevância, não estão sujeitas a controle externo do Ministério Público e do Poder Judiciário, tendo a sua atuação direcionada à vigilância do patrimônio municipal.

O referido trecho foi retirado de uma decisão que justificava a impossibilidade de atuação típica de atividade policial, pois, segundo o Superior Tribunal de Justiça:

só é possível que as Guardas Municipais realizem excepcionalmente busca pessoal se houver, além de justa causa para a medida (fundada suspeita de posse de corpo de delito), relação clara, direta e imediata com a necessidade de proteger a integridade dos bens e instalações ou assegurar a adequada execução dos serviços municipais, o que não se confunde com permissão para realizarem atividades ostensivas ou investigativas típicas das polícias militar e civil para combate da criminalidade urbana ordinária.

Entretanto, conforme demonstrado no primeiro capítulo deste estudo, o Supremo Tribunal Federal, no bojo da Reclamação n. 62.455/SP, cassou a decisão do Superior Tribunal de Justiça e estabeleceu que:

Ao julgar a ADPF nº 995, esta Corte firmou entendimento no sentido de que ‘não se justifica, nos dias atuais da realidade brasileira, a atuação separada e estanque de cada uma das Polícias Federal, Cíveis e Militares e das Guardas Municipais; pois todas fazem parte do Sistema Único de Segurança Pública’, tendo em vista que também executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade (art. 9º, § 1º, da CF), possuindo, portanto, legitimidade inclusive para abordagem de suspeitos de crimes em geral, quando há fundadas razões para a ação.

Logo, a primeira premissa estabelecida para a possibilidade de inclusão da Guarda Civil Municipal ao controle externo da atividade policial e, conseqüentemente, da sua inclusão no sistema de relatórios do CNMP, é a sua natureza jurídica reconhecida pelo Supremo Tribunal

²² BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. (HC n. 755.123/SP, relator Ministro Sebastião Reis Júnior, Sexta Turma, julgado em 6/12/2022, DJe de 12/12/2022). Disponível em: <peticao_numero=&publicacao_data=20221212&formato=PDF>

Federal, ou seja, de órgão de segurança pública, que deve receber tratamento em sua atuação de forma conjunta a das Polícias Federal, Civis e Militares, bem como a possibilidade de abordagem de suspeitos de crimes em geral, quando há fundadas razões para a ação.

Dessa forma, não prospera o argumento apresentado pelo Superior Tribunal de Justiça de que as Guardas Municipais não se submetem ao controle externo do Ministério Público, sob o argumento de que sua atividade seria limitada à vigilância patrimonial do Município.

Uma segunda premissa surge ao analisar as alterações realizadas pela Resolução n. 279/2023 do Conselho Nacional do Ministério Público, a qual reconhece o alcance do controle externo do *Parquet*, na forma do inciso VII do art. 129 da Constituição Federal, da legislação em vigor e da presente resolução, aos órgãos policiais relacionados no art. 144 da Constituição Federal, bem como às forças de segurança de qualquer outro órgão ou instituição a que se atribua parcela de poder de polícia, relacionada com a segurança pública ou a persecução penal.

Ao se analisar a revogada Resolução n. 20/2007, verifica-se a sujeição ao controle externo do Ministério Público, na forma do art. 129, inciso VII, da Constituição Federal, da legislação em vigor, dos 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 persecução criminal.

Da análise do texto das duas resoluções, é possível constatar que o alcance da Resolução n. 279/2023 é maior, ao estabelecer que o controle externo alcança “bem como às forças de segurança de qualquer outro órgão ou instituição, a que se atribua parcela de poder de polícia, relacionada com a segurança pública ou a persecução penal”.

Ademais, a Resolução n. 279 de 2023, em seus considerandos, faz indicação expressa à Lei n. 13.675/2018, que criou o Sistema Único de Segurança Pública, a qual incluiu a Guarda Civil Municipal em seu rol. Assim, tem-se que a resolução que disciplina o controle externo da atividade policial cita de forma expressa a lei que engloba o referido órgão, logo, conclui-se pela sua submissão ao controle externo da atividade policial.

A respeito da submissão ao controle externo, Roberto Antônio Dassiê Diana esclarece o seu alcance²³:

23 DIANNA, Roberto Antônio Dassiê. O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público a coleta

O conceito de atividade policial, para fins de controle externo, está relacionado a seu exercício pelo braço armado estatal, de maneira que não há somente as atividades policiais tradicionais previstas no artigo 144 da Constituição (segurança pública; preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio; apurar infrações penais: prevenir e reprimir o tráfico lícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho; exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União; patrulhamento ostensivo das rodovias federais; ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais; funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais; polícia ostensiva e preservação da ordem pública; execução de atividades de defesa civil). Também são incluídas as atividades atribuídas pela legislação infraconstitucional, pois, em qualquer uma delas, verifica-se que o emprego da força está latente, sendo o mero uso potencial justificativa apta para a existência do controle externo.

Dessa forma, conforme o referido autor, o fato de a Lei n. 13.675 de 2018 ter atribuído à Guarda Municipal o *status* de órgão de segurança pública legitima a sua submissão ao controle externo exercido pelo Ministério Público. Ademais, segue o referido autor:

as Forças Armadas e polícias são braços violentos do Estado, no sentido de que empregam a força física e a violência em nome do Estado, razão pela qual devem se submeter (e se submetem) a rígido sistema de controle, não havendo democracia com braço armado autônomo e independente.

“*Ubi commodum, ibi incommodum*”, ou seja, aquele que desfruta vantagens de uma dada situação deve, também, suportar os prejuízos dela decorrentes. Logo, se a Guarda Municipal pode desfrutar das vantagens de ser enquadrada como órgão de segurança pública, realizar atividade de fiscalização de trânsito e, principalmente, possuir direito a porte de arma de fogo, em serviço ou mesmo fora de serviço, não interessando o número de habitantes do Município, deve suportar os incômodos de um controle externo por parte do Ministério Público.

Nesse ponto, salienta-se que, em um Estado Constitucional de Direito, não se pode tolerar que um braço armado estatal não se submeta ao controle determinado pela própria Constituição Federal, o qual visa evitar, reprimir e punir o exercício ilegal, desproporcional, com desvio de função, da força física do Estado. Não é possível, sob a ótica da Constituição Federal de 1988, que atribuiu ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, tolerar violações de direitos e garantias sem submetê-las a um controle.

policial de elementos de informação. In: SALGADO, Daniel Rezende Salgado; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro (org.). **A prova no enfrentamento à macrocriminalidade**. Salvador: JusPodivm, 2019. p. 568.

Dessa forma, verifica-se que a Guarda Civil Municipal se submete ao controle externo da atividade policial, razão pela qual deverá ser incluída no sistema de resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público, para que seja objeto de visitas periódicas, nos meses de referência, com preenchimento, pelo membro do Ministério Público, dos formulários de inspeção.

A evolução jurisprudencial e legal apresentada neste trabalho demonstra a necessidade de que o Ministério Público brasileiro tome o protagonismo que lhe é inerente na fiscalização, investigação e promoção de responsabilidade em face de todos os atores da segurança pública.

A temática desenvolvida revela-se importante não apenas pela evolução jurisprudencial e legal da natureza jurídica da Guarda Municipal, mas, também, considerando o julgamento das Ações Diretas de Constitucionalidade n. 2943, 3309 e 3318:

que questionam regras do Estatuto do Ministério Público da União (Lei Complementar 75/1993), da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei 8.625/1993) e a Lei Orgânica do Ministério Público de Minas Gerais que autorizam o MP a realizar investigações criminais.

No julgamento das referidas Ações Diretas de Constitucionalidade, o Supremo Tribunal Federal reconheceu, novamente, o poder de investigação criminal do Ministério Público e estabeleceu condicionantes a serem seguidas pelo órgão ministerial na instauração de procedimentos investigatórios criminais.

Para o Supremo Tribunal Federal, “sempre que houver mortes, ferimentos graves ou outras consequências sérias pela utilização de armas de fogo por agentes de segurança pública, o MP deve analisar a possibilidade de iniciar investigação própria²⁴”.

No mesmo sentido, já vem decidindo a Corte Interamericana de Direitos Humanos, por exemplo:

no caso Cosme Rosa Genoveva, mais conhecido como Favela Nova Brasília, o qual foi o primeiro caso brasileiro na Corte Interamericana de Direitos Humanos envolvendo o tema da impunidade em casos de violência policial²⁵.

24 BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <[https://portal.stf.jus.br/noticias/ver NoticiaDetalhe.asp?idConteudo=534177&ori=1](https://portal.stf.jus.br/noticias/ver%20NoticiaDetalhe.asp?idConteudo=534177&ori=1)>. Acessado em: 2 maio 2024.

25 BRAGA, Suelim Iasmine dos Santos Braga. **A atribuição do Ministério Público no controle externo da atividade policial**: a adoção de novos fluxos de trabalho para cumprimento das obrigações constitucionais e internacionais. Conselho Nacional do Ministério Público. Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública 2023. Pg. 261.

No mesmo sentido, foi a decisão da Corte IDH, no Caso Honorato vs. Brasil, que reforça a importância do papel do Ministério Público na fiscalização da atuação policial e na promoção de investigações eficazes em caso de violência policial.

A decisão da Corte IDH, no Caso Honorato vs. Brasil possui sua importância evidenciada no julgamento das Ações Diretas de Constitucionalidade n. 2943, 3309 e 3318, no qual o Supremo Tribunal Federal determinou que:

Deve ser assegurado o cumprimento da determinação contida nos itens 18 e 189 da Sentença no Caso Honorato e Outros *versus* Brasil, de 27 de novembro de 2023, da Corte Interamericana de Direitos Humanos - CIDH, no sentido de reconhecer que o Estado deve garantir ao Ministério Público, para o fim de exercer a função de controle externo da polícia, recursos econômicos e humanos necessários para investigar as mortes de civis cometidas por policiais civis ou militares²⁶.

Na sentença do Caso Honorato e Outros *versus* Brasil, também conhecido como Caso Castelinho, a Corte Interamericana de Direitos Humanos reforçou a necessidade de adequação normativa sobre a competência em matéria investigativa²⁷, *in verbis*:

188. A Corte recorda que, no presente caso, foram iniciadas investigações no âmbito penal militar, apesar de que a investigação versava sobre a privação da vida de 12 civis supostamente perpetrada por agentes de Polícia Militar (pars. 103 a 105 supra). Portanto, na mesma linha do caso Tavares Pereira e outros Vs. Brasil, o Tribunal considera que o Estado deve adotar as medidas necessárias para suprimir a competência da Polícia Militar para investigar delitos supostamente cometidos contra civis. Além disso, reitera o que determinou no caso Favela Nova Brasília no sentido de que o Estado deverá adotar as medidas normativas necessárias para que, desde a *notitia criminis* a investigação seja realizada por um órgão independente e diferente da força policial envolvida no incidente, tais como uma autoridade judicial ou o Ministério Público, assistido por pessoal policial, técnico criminalístico e administrativo alheio ao corpo de segurança ao que pertence o possível acusado ou acusados. O Estado deve adotar as medidas necessárias para que esse procedimento seja implementado dentro do prazo de um ano a partir do proferimento da presente Sentença, em conformidade com os padrões de investigação independente mencionados nos parágrafos 100 a 104.

26 BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2145454>>. Acessado em: 10 maio 2024.

27 BRASIL. Ministério de Direitos Humanos. **Corte interamericana de direitos humanos, caso Honorato e Outros vs. Brasil**, sentença de 27 de novembro de 2023. <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/atuacao-internacional/sentencas-da-corte-interamericana/SentenaCastelinho.CorteIDH.pdf>>. Acessado em: 10 maio 2024.

Outrossim, na mesma sentença, a Corte Interamericana discorreu sobre a necessidade de fortalecimento da função do controle externo do Ministério Público de São Paulo, vejamos:

189. O Tribunal recorda que os representantes solicitaram estruturar as áreas internas do Ministério Público para que exerçam de maneira adequada o controle externo da Polícia, por meio da instauração de procedimentos de investigação autônomos em casos de mortes e demais violações de direitos humanos cometidas por agentes de segurança pública (par. 173 *supra*). A esse respeito, observa que do parecer pericial do senhor Suxberger, surge a necessidade de que o Ministério Público de São Paulo conte com recursos humanos e materiais para realizar o controle externo da atividade policial. Portanto, a Corte considera pertinente ordenar ao Estado que, dentro da função de exercer o controle externo da polícia, garanta que, em um prazo razoável, o Ministério Público do Estado de São Paulo conte com os recursos econômicos e humanos necessários para investigar as mortes de civis cometidas por policiais, tanto civis como militares.

Todo esse panorama nacional e internacional revela a importância da atuação do Ministério Público no controle externo da atividade policial, inclusive visando reprimir o crescimento de milícias no Brasil. Logo, não se pode admitir que haja o reconhecimento de um órgão como agente de segurança pública sem que haja um controle externo exercido sob sua atuação.

O cumprimento, pelo Estado brasileiro, das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos, passa pela necessidade de um controle efetivo das forças de segurança pública, seja pela fiscalização contínua, o que pode ser feito pela instauração de Procedimentos Administrativos de Acompanhamento de Instituições pelo membro do *Parquet* e realização de visitas periódicas, com envio de relatórios ao Conselho Nacional do Ministério Público, seja pela atuação repressiva, com instauração de Procedimento Investigatório Criminal, como tem determinado a Corte Interamericana de Direitos Humanos e o Supremo Tribunal Federal.

4. CONCLUSÃO

A evolução jurisprudencial e legal apresentada neste trabalho demonstra a necessidade de que o Ministério Público brasileiro tome o protagonismo que lhe é inerente para fiscalização, investigação e responsabilização em face de todos os atores da segurança pública.

Para tanto, é necessário que todo e qualquer órgão de segurança pública, ou seja, o braço armado do Estado, esteja sujeito a um controle externo, para que não haja desvio em sua atuação, a ensejar violações de direitos constitucionalmente assegurados.

Com isso, é necessário que a Guarda Civil Municipal seja incluída no sistema de relatórios do Conselho Nacional do Ministério Público, a fim de que seja submetida a fiscalização semestral por parte dos membros do *Parquet*.

Essa necessidade, conforme demonstrada no presente trabalho, resulta do reconhecimento da sua natureza jurídica, ou seja, de órgão de segurança pública, que realiza, inclusive, patrulhamento ostensivo, conforme a evolução legislativa e jurisprudencial detalhada ao longo do texto.

Essa necessidade de submissão ao controle externo não se evidencia apenas pelo panorama nacional, mas também para o cumprimento de obrigações internacionais a que o Brasil está submetido. A Recomendação n. 96 de 2023 do Conselho Nacional do Ministério Público determina a observância de tratados, convenções e protocolos internacionais de direitos humanos pelos membros do *Parquet*.

Diante disso, é necessário observar, inclusive, as decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos, principalmente nos casos no Caso Cosme Rosa Genoveva, mais conhecido como Favela Nova Brasília, e Honorato e Outros *versus* Brasil, os quais versam especificadamente sobre mortes decorrentes de intervenção policial (MDIP).

Por todo o panorama apresentado neste trabalho, a submissão da Guarda Civil Municipal ao controle externo da atividade policial revela-se alinhada com o texto constitucional e legal, bem como indispensável diante do crescente número de milícias no Estado brasileiro.

REFERÊNCIAS

BARRETO, Rafael. **Direitos Humanos**. 12. ed. rev. atual. amp. Salvador: JusPodivm. 2023.

BRAGA, Suelim Iasmine dos Santos Braga. **A atribuição do Ministério Público no controle externo da atividade policial: a adoção de novos fluxos de trabalho para cumprimento das obrigações**

constitucionais e internacionais. Conselho Nacional do Ministério Público. Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública 2023.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução n. 20 de 2007**. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CALJ/resolucoes/Resoluo-0203-Revogada.pdf>>.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Recomendação n. 96 de 2023**. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomendao-n-96---2023.pdf>>

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução n. 129 de 2015**. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CALJ/resolucoes/Resoluo-129-3-Revogada.pdf>>.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução n. 279 de 2023**. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CALJ/resolucoes/Resoluo-279-de-2023>>.

BRASIL. Ministério de Direitos Humanos. **Corte interamericana de direitos humanos, caso Honorato e Outros vs. Brasil, sentença de 27 de novembro de 2023**. <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/atuacao-internacional/sentencas-da-corte-interamericana/SentenaCastelinho.CorteIDH.pdf>>.

BRASIL. PLANALTO. **Lei n. 11.13.022 de 2014**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13022.htm>.

BRASIL. PLANALTO. **Lei n. 13.675 de 2018**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm>

BRASIL. PLANALTO. **Constituição Federal**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>

BRASIL. PLANALTO. **Lei Complementar n. 75/1993**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm>.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **AgRg no HC n. 788.284/SP**, relator Ministro Rogerio Schietti Cruz, Sexta Turma, julgado em 27/3/2023, DJe de 30/3/2023.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **REsp 1.977.119**. Disponível em: <<https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/18082022-Sexta-Turma-veda-atuacao-da-guarda-municipal-como-forca-policial-e-limita-hipoteses-de-busca-pessoal.aspx>>

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **HC n. 755.123/SP**. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=172816313&registro_numero=202202119367&peticao_numero=&publicacao_data=20221212&formato=PDF>.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADPF 995**. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6444398>>.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 5.780/DF**. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753132112&prcID=5949459>>.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **RE 846.854**. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4659071>>.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI n. 2943, 3309 e 3318**. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=534177&ori=1>>.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **As guardas municipais são reconhecidamente órgãos de segurança pública e aquelas devidamente criadas e instituídas integram o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP)**. Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <<https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/397d6b4c83c91021fe928a8c4220386b>>.

DIANNA, Roberto Antônio Dassié. O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público na coleta policial de elementos de informação. In: SALGADO, Daniel Rezende Salgado; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro (org.). **A prova no enfrentamento à macrocriminalidade**. Salvador: JusPodivm, 2019. p. 568.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 9. Ed, rev., amp. e atual. – Salvador: JusPodivm, 2017, p. 1417.

DIREITO DE MANIFESTAÇÃO: UM ESTUDO DE CASO

PROTEST RIGHTS: A CASE STUDY

Alfredo Andreazza Dal Lago¹

Sumário: 1. Introdução. 2. Contexto das manifestações. 2.1. A primeira greve e a retirada para revisão da proposta de reforma apresentada. 2.2. A segunda greve e o “congelamento” do Centro Cívico. 2.3. A véspera da Batalha ou Massacre do Centro Cívico. 2.4. A Batalha ou Massacre do Centro Cívico. 3. Os desdobramentos jurídicos. Considerações finais. Referências bibliográficas.

Resumo: O objetivo deste trabalho é repercutir, nacionalmente, com colegas, um episódio que ficou conhecido como Batalha ou Massacre do Centro Cívico, ocorrido em 29 de abril de 2015, na praça Nossa Senhora de Salete, em Curitiba, capital do Paraná. Trata-se da repressão de uma manifestação que contou com grande adesão de diversos setores da sociedade civil e do serviço público estadual, e que estava inserida em um contexto de quase três meses de mobilizações contra projetos de lei apresentados pelo governo. É certo que existem manuais e protocolos consolidados para o controle de distúrbios civis e que a possibilidade de protesto é expressão máxima de existência e aperfeiçoamento da democracia. Daí a importância de se descrever um caso relativamente recente, identificando-se os aspectos que foram determinantes para a escalada de violência ocorrida e que culminaram com a violação da garantia constitucional prevista no art. 50, inc. XVI, da Constituição Federal. Também é objetivo deste trabalho avaliar os desdobramentos jurídicos das investigações e ações que tramitaram e tramitam sobre esse caso. A perspectiva é a de aprimorar o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, na especialíssima hipótese de policiamento de choque em protestos realizados por civis.

Palavras-chave: Direito de manifestação; Estudo de caso; Batalha ou Massacre do Centro Cívico; Controle externo da atividade policial.

Abstract: *The objective of this work is to share nationally with colleagues an episode that became known as the Battle or Massacre of the Civic Center, which occurred on April 29, 2015, in Praça Nossa Senhora de Salete, in Curitiba, capital of Paraná. This is the repression of a demonstration that had great support from various sectors of civil society and the state public service, and which was part of a context of almost three months of mobilizations against bills presented by the government. It is true that there are consolidated manuals and protocols for controlling civil*

¹ Alfredo Andreazza Dal Lago: Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Especialista em Direito Público, Penal e Processual Penal. Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná.

disturbances and that the possibility of protest is the maximum expression of the existence and improvement of democracy. Hence the importance of describing a relatively recent case, identifying the aspects that were decisive for the escalation of violence that occurred and which culminated in the violation of the constitutional guarantee provided for in art. 5th, inc. XVI, of the Federal Constitution. It is also the objective of this work to evaluate the legal developments of the investigations and actions that have been and are being processed regarding this case. The perspective is to improve the external control of police activity by the Public Ministry, in the very special case of riot policing in protests carried out by civilians.

Keywords: Protest rights; Case study; Battle or Massacre of the Civic Center; External control of police activity.

1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é repercutir, nacionalmente, com colegas, um episódio que ficou conhecido como Batalha ou Massacre do Centro Cívico, ocorrido em 29 de abril de 2015, na praça Nossa Senhora de Salete, em Curitiba, capital do estado do Paraná. Trata-se da repressão de uma manifestação que contou com grande adesão de diversos setores da sociedade civil e do serviço público estadual, e que estava inserida em um contexto de quase três meses de mobilizações contra dois projetos de lei apresentados pelo governo do estado.

É certo que existem manuais e protocolos consolidados para o controle de distúrbios civis e que a possibilidade de protesto é expressão máxima de existência e aperfeiçoamento da democracia. Daí a importância de se descrever um caso relativamente recente, identificando-se os aspectos que foram determinantes para a escalada de violência ocorrida e que culminaram com a violação da garantia constitucional prevista no art. 5º, inc. XVI, da Constituição Federal.

Também é objetivo deste trabalho avaliar os desdobramentos jurídicos das investigações e ações que tramitaram e tramitam sobre esse caso. A perspectiva é a de aprimorar o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, na especialíssima hipótese de policiamento de choque em protestos realizados por civis.

Foi instaurado o inquérito policial militar no 250/2015, que investigava as determinações e atos do Comandante-Geral da Polícia Militar, do Subcomandante-Geral e de Comandantes, e a efetiva execução das ordens por parte da tropa. A investigação foi arquivada definitivamente em 22 de março de 2016, com a homologação da

promoção de arquivamento feita pela Promotoria de Justiça com atribuição para atuar na Justiça Militar Estadual (autos no 0027199-15.2015.8.16.0013). Nenhuma denúncia criminal foi oferecida.

A ação mais importante ajuizada foi a de improbidade administrativa nº 0004126-41.2015.8.16.0004, em que o Ministério Público do Paraná pedia responsabilização do Governador do estado, do Secretário de Segurança e dos Comandantes da Polícia Militar pela prática dos atos previstos nos arts. 10 e 11 da Lei nº 8.429/92. O mérito dela ainda não foi julgado, e em 30 de abril de 2024 foi interposto pela Coordenadoria de Recursos Cíveis da Procuradoria-Geral de Justiça o agravo interno nº 0003800-60.2023.8.16.0179, no recurso especial cível nº 0003812-16.2019.8.16.0179, que aguarda decisão do Presidente do Tribunal de Justiça do Paraná.

Ainda, foram distribuídas inúmeras ações indenizatórias individuais na Justiça Comum e nos Juizados Especiais da Fazenda Pública da capital e do interior. Em uma dessas demandas, o estado do Paraná apresentou o incidente de resolução de demandas repetitivas nº 0044973-29.2017.8.16.0000, que foi julgado no ano de 2021 pela 1ª Seção Cível do Tribunal de Justiça do Paraná.

Contra o acórdão que fixou a tese no incidente foram interpostos pela Coordenadoria de Recursos Cíveis o recurso extraordinário com repercussão geral nº 0103200-70.2021.8.16.0000 e o recurso especial nº 0101863-46.2021.8.16.0000. Ambos ainda não foram julgados.

A Defensoria Pública do Paraná ajuizou a ação civil pública nº 0001512-23.2015.8.16.0179 que tinha, entre outros pedidos, o de dano moral coletivo. Essa ação encontra-se suspensa desde 15 de maio de 2022, aguardando decisão dos recursos interpostos pelo Ministério Público do Paraná contra o acórdão que fixou a tese no incidente de resolução de demandas repetitivas nº 0044973-29.2017.8.16.0000.

Em 09 de maio de 2024, organizações brasileiras representaram o Estado brasileiro junto à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, em razão da omissão e ausência de responsabilização pelo conjunto de violações de direitos humanos que teria ocorrido no episódio.

2. CONTEXTO DAS MANIFESTAÇÕES

Como afirmado anteriormente, o objetivo deste trabalho é repercutir, nacionalmente, com colegas, um episódio que ficou

conhecido como Batalha ou Massacre do Centro Cívico, ocorrido em 29 de abril de 2015, na praça Nossa Senhora de Salete, em Curitiba, capital do Estado do Paraná. Trata-se da repressão de uma manifestação que contou com grande adesão de diversos setores da sociedade civil e do serviço público estadual, e que estava inserida em um contexto de quase três meses de mobilizações contra dois projetos de lei apresentados pelo governo do Paraná.

As informações descritas nesta primeira parte foram retiradas das petições e documentos que serão analisadas na segunda parte e foram repercutidas amplamente na imprensa local à época dos fatos. O Procedimento Preparatório nº MPPR-0046.15.033280-2, que embasou a ação de improbidade administrativa no 0004126-41.2015.8.16.0004, foi a principal fonte de consulta. Não serão feitas referências pontuais com as notícias que documentaram cada evento.

2.1. A primeira greve e a retirada para revisão da proposta de reforma apresentada

O então Governador, iniciando o segundo mandato no ano de 2015, apresentou, em 04 de fevereiro, à Assembleia Legislativa do Paraná, a Mensagem nº 01/2015, que continha, como matéria principal, o Anteprojeto de Lei Complementar Estadual para instituir o Regime de Previdência Complementar no Estado do Paraná. Além disso, tratava da carreira de profissionais da educação, adicional por tempo de serviço e representação judicial, pela Procuradoria-Geral do Estado, de titulares de Secretarias de Estado. A iniciativa deu origem ao Projeto de Lei nº 06/2015.

Ainda no mesmo dia, o Governador encaminhou a Mensagem nº 02/2015 com o Anteprojeto de Lei para criar o Programa de Estímulo à Cidadania Fiscal, que tinha como matérias principais alterações tributárias e no regime próprio de previdência. A proposta extinguiu o Fundo Previdenciário, revertendo a totalidade de seus ativos do Fundo Financeiro. Essa segunda iniciativa deu origem ao Projeto de Lei nº 60/2015.

Foi contra essa proposta de reforma legislativa que ocorreu a mobilização que durou quase três meses e contou com grande adesão de diversos setores da sociedade civil e do serviço público estadual.

A partir do dia 07 de fevereiro, professores e servidores públicos da rede estadual de educação aprovaram greve a partir do dia 09, primeiro dia do ano letivo, através do sindicato. Paralelamente, outras categorias também entraram em greve, em especial servidores públicos de universidades estaduais, da saúde e agentes penitenciário, totalizando cerca de 5 mil pessoas simultaneamente.

Foram realizadas um sem número de passeatas e acampamentos nas imediações da praça Nossa Senhora de Salete, onde estão a sede do governo do estado, da Assembleia Legislativa, do Tribunal de Justiça, do Tribunal de Contas e muito próximo da sede da Procuradoria-Geral de Justiça.

A enorme mobilização fez com que a tramitação dos projetos de lei fosse objeto de ampla discussão pública e objeto de interesse e repercussão nos meios de comunicação de massa.

No dia 09 de fevereiro, o governo alterou parcialmente um dos projetos de lei, desistindo de excluir progressões e adicionais por tempo de serviço, entre outros benefícios remuneratórios.

Sucede que, no dia seguinte, as propostas de reforma passaram a tramitar em regime de urgência e sob o rito sumário. Os Deputados Estaduais aprovaram a transformação do Plenário em Comissão Geral, dispensando-se a análise, discussão e aprovação nas comissões permanentes e específicas, na perspectiva de aprovação no mesmo dia.

Essa manobra foi apelidada de “tratoração”, e motivou a ocupação da Assembleia Legislativa. Eram cerca de 700 policiais militares fazendo a segurança do prédio, e pequena parte dos manifestantes conseguiu romper a barreira de isolamento, permanecendo lá daquele dia até dia 12 de fevereiro.

Diante da ocupação, o Plenário foi improvisado no restaurante e a sessão de votação foi marcada para o dia 12 de fevereiro. Os Deputados Estaduais entraram no local escoltados pela tropa de choque e na companhia do Secretário de Segurança, quando ocorreu um início de tumulto entre os manifestantes e policiais militares. Foi a primeira vez em que foi utilizado o espargimento de gás urticante (“*spray* de pimenta”), bombas de efeito moral (granadas que explodem com grande estrondo, espalhando uma nuvem de talco) e munições de elastômero (“bala de borracha”).

Ocorreram inúmeros episódios de tumulto, confronto e violência e, ao final do dia 12 de fevereiro, a sessão foi encerrada após o governo anunciar pedido de retirada da proposta de reforma legislativa da pauta para revisão.

No mesmo dia, os manifestantes desocuparam o edifício. Os prejuízos foram estimados pela Assembleia Legislativa em cerca de R\$ 50 mil, com danos em portas de vidro e grades.

No dia 13 de fevereiro, a Assembleia Legislativa anunciou que não faria mais uso do “tratoração”, com o Plenário fazendo as vezes de Comissão Geral.

A greve dos professores continuou, e as tratativas entre representantes dos Poderes Executivo, Legislativo e líderes sindicais contou com a negociação de um Desembargador do Tribunal de Justiça.

Em 4 de março, o governo assumiu 17 compromissos com os sindicatos, se comprometendo, entre outros pontos, a não apresentar projeto de lei que suprimisse direitos (item 1), a promover amplo debate sobre a reforma da previdência estadual, descartando a possibilidade de extinção do fundo de previdência (item 2), e ao imediato pagamento de verbas aos profissionais da educação (itens 3, 4 e 5).

Em 10 de março, a greve foi suspensa e as aulas na rede pública estadual foram retomadas em 12 de março.

2.2. A segunda greve e o “congelamento” do Centro Cívico

Após a suspensão da greve em 10 de março, a mobilização da sociedade civil e do serviço público estadual com passeatas, acampamentos, discussões públicas e repercussão nos meios de comunicação de massa continuou a ocorrer, mas em menor intensidade.

O governo do estado apresentou, em 06 de abril, à Assembleia Legislativa, a Mensagem nº 16/2015, que deu origem ao Projeto de Lei nº 252/2015, contendo novas disposições sobre a reestruturação do plano de custeio e financiamento do regime previdenciário estadual. A medida foi contrária aos 17 compromissos que o governo já havia feito em 4 de março como acordo para a suspensão da greve.

O projeto de lei tramitou normalmente nas comissões permanentes e específicas e, em 22 de abril, foi anunciada a discussão e votação no Plenário a partir do dia 27 (segunda-feira). Os servidores

públicos estaduais retomaram a mobilização e anunciaram greve no dia 25 (sábado).

Como visto no item anterior, em fevereiro, cerca de dois meses antes, a discussão da proposta de reforma apresentada pelo governo foi interrompida porque a Assembleia Legislativa estava ocupada por manifestantes, e o Plenário foi improvisado no restaurante. A ocupação durou três dias e ocorreram inúmeros episódios de tumulto, confronto e violência entre policiais militares e manifestantes.

A mobilização foi retomada, agora, com ainda maior intensidade, e foram programados muitos protestos a partir do final de semana dos dias 25 e 26 de abril (sábado e domingo), véspera do início da discussão no Plenário.

Por essa razão, no dia 23 de abril (quinta-feira), ocorreu uma reunião entre o Presidente da Assembleia Legislativa, o Secretário de Segurança Pública e Comandantes da Polícia Militar para avaliar a estratégia de isolamento (“congelamento”) da Praça Nossa Senhora de Salete e assegurar a votação. A intenção do Secretário de Segurança Pública era a realização de bloqueios permanentes em diversos quarteirões, impedindo a aproximação de todos os manifestantes da sede dos poderes estaduais.

Vale dizer que ele queria impedir a montagem de toldos e barracas e o posicionamento de caminhões de som no local onde tradicionalmente as manifestações sempre ocorreram na capital do Paraná.

No dia 24 de abril (sexta-feira), foi elaborado o Plano de Operação nº 03/2015 (Operação Centro Cívico), e foi emitida a Ordem de Operação nº 05/2015, sendo recrutados 2.516 policiais militares de unidades da Curitiba, Região Metropolitana e interior. A tropa foi distribuída em sete setores e seis pontos de bloqueio a partir do final de semana dos dias 25 e 26 (sábado e domingo). Viaturas e grades foram posicionadas em diversas ruas nas imediações da Praça Nossa Senhora de Salete, impedindo a circulação de pessoas e veículos.

O Alto Comando estava ciente da dificuldade de execução do plano operacional formalizado. Primeiramente, pela grande área a ser isolada, diante da enorme mobilização que estava a acontecer. Em segundo lugar, pela recente ocupação da Assembleia Legislativa em fevereiro, que durou três dias e quando ocorreram inúmeros episódios de tumulto, confronto e violência entre policiais militares e manifestantes.

Paralelamente, a Assembleia Legislativa distribuiu, no plantão judiciário do dia 24 de abril de 2015 (sexta-feira), um pedido de interdito proibitório para que os líderes sindicais se abstivessem de turbar ou esbulhar a posse do edifício. A medida liminar foi concedida nos autos nº 0010977-69.2015.8.16.0013, com previsão de conversão da ordem em reintegração, autorizando-se a requisição de reforço policial para cumprimento.

Contra a decisão do interdito proibitório, foi interposto o agravo de instrumento nº 0015879-07.2015.8.16.0000. Como ele e diversos outros *habeas corpus* preventivos tratavam da mesma questão, todos foram remetidos para o Desembargador relator que estava prevento. Ele autorizou a entrada na Assembleia Legislativa somente dos presidentes dos sindicatos interessados, mantendo a proibição de qualquer acesso público ao edifício.

É importante observar que o objeto do interdito foi ampliado. O que se pretendia, inicialmente, era a tutela antecipada para que os sindicatos se abstivessem de praticar qualquer ato que implicasse em turbação ou esbulho da posse exercida pela Assembleia Legislativa e nos arredores. Com a decisão do relator no agravo de instrumento e nos *habeas corpus* preventivos, impediu-se, por decisão judicial, o acesso público ao edifício, autorizando somente a entrada dos presidentes dos sindicatos interessados para acompanhar as sessões de discussão e votação da reforma previdenciária estadual.

Diante da enorme mobilização que ocorria em 26 de abril (domingo), o Alto Comando reuniu-se e levou até o Secretário de Segurança Pública a inexecutabilidade operacional da estratégia de isolamento (“congelamento”) da Praça Nossa Senhora de Salete. Não seria possível a realização de bloqueios permanentes por dias em diversos quarteirões, impedindo a aproximação de todos os manifestantes da sede dos poderes estaduais.

Ainda, havia a preocupação entre alguns Comandantes de que a medida poderia consistir em abuso de autoridade. A decisão seria inexecutável, também, do ponto de vista jurídico, pois impedia os direitos de reunião, de liberdade de manifestação do pensamento e de livre locomoção (art. 5º, incs. IV, XV e XVI, da Constituição Federal). À época dos fatos, ganhou notoriedade uma mensagem de texto que o Comandante do 1º Comando Regional, então Comandante da

Operação Centro Cívico, disparou para o Subcomandante-Geral no dia 26 de abril de 2015:

[...] acredito que estamos na iminência de cometermos um flagrante abuso de autoridade. Não vejo como impedir o acesso de pessoas, caminhão de som, montagem de barracas no Centro Cívico. Nossa missão é garantir que a ALEP não seja invadida e, caso ocorra, reintegrar a mesma. Outras providências caracterizam Abuso de Autoridade. Entendo a necessidade de que o Senhor Secretário de Segurança Pública consigna Ordem Judicial para impedir o acesso de pessoas, caminhão de som e montagem de barracas no Centro Cívico. Do contrário estremos, SMJ, criando um grave problema. Para a imagem do Estado, Governo, PMPR e de segurança da ALEP. SMJ, gostaria que reestudassem o que planejaram anteriormente.

Na reunião do Alto Comando com o Secretário de Segurança Pública houve um redimensionamento da área de restrição, e ele decidiu que o espaço a ser isolado seria somente o do edifício da Assembleia Legislativa, mas o Secretário de Segurança Pública mantinha a proibição da aproximação de caminhões de som, montagem de toldos e barracas grandes e acampamentos.

06/04	22/04	24/04	25/04	26/04
Apresentação de novo projeto de lei	Anúncio da votação para o dia 27/04	Elaborado o Plano de Operação Decisão do interdito proibitório	Retomada da greve e das mobilizações de grande proporção	Redimensionamento da área de restrição e proibição de acampamento e aproximação de caminhões de som

2.3. A véspera da Batalha ou Massacre do Centro Cívico

No dia 27 de abril (segunda-feira), pela manhã, o Comandante do 1º Comando Regional transmitiu, aos líderes sindicais, o que foi determinado pelo Secretário de Segurança Pública. Eles não aceitaram o impedimento da aproximação de caminhões de som, montagem de toldos e barracas grandes e acampamentos na Praça Nossa Senhora de Salete. No final da manhã, dois caminhões de som e manifestantes romperam de forma não violenta o cordão de isolamento na avenida principal que dá acesso à Assembleia Legislativa. Os veículos foram estacionados no local pretendido.

No mesmo dia, foi alterada a cadeia de comando do Plano de Operação nº 03/2015 (Operação Centro Cívico) por ordem verbal do Comandante-Geral. As tropas especiais (como os grupos táticos especiais e os pelotões de choque, entre outras de maior potencial ofensivo) deixaram de estar subordinadas ao 1º Comando Regional e

passaram a estar sob o comando direto do Subcomandante-Geral, em uma espécie de avocação das tropas de maior potencial ofensivo. O 1º Comando Regional teria o controle somente das tropas regulares.

Na madrugada daquele dia, foram observados os primeiros atos de violência contra os manifestantes desde fevereiro. A vigília montada nas imediações do Centro Cívico foi dispersada sem motivo.

Ainda na madrugada, os dois caminhões de som estacionados na Praça Nossa Senhora de Salete, que romperam o bloqueio, foram guinchados sem ordem judicial após o uso de *spray* de pimenta e gás lacrimogêneo nos manifestantes que estavam sentados no chão envolta do caminhão (resistência pacífica).

Ao longo da manhã do dia 28 de abril, outros caminhões de som foram impedidos de se aproximar da Assembleia Legislativa. O condutor do primeiro veículo, que se aproximou às 6h, foi dissuadido pelos Policias Militares sob ameaça de prisão. Um segundo se aproximou com manifestantes às 12h, e ocorreu tumulto, confronto e violência, com utilização de bombas de gás e *spray* de pimenta.

As manchetes dos jornais locais noticiavam o clima de tensão entre manifestantes e policiais militares.

Pela tarde, no dia 28 de abril (terça-feira), na véspera da votação, quando seria executada a operação de grande monta, foi trocado o comando imediato da operação. O Comandante do 1o Comando Regional, que negociou com líderes sindicais o posicionamento do caminhão de som, foi substituído.

27/04 (manhã)	27/04 (tarde)	28/04 (madrugada)	28/04 (pela manhã)	28/04 (pela tarde)
Caminhões de som rompem de forma não violenta o cordão de isolamento	Alteração da cadeia de comando da Operação	Manifestantes que realizavam vigília e resistência pacífica são dispersados com violência e caminhões de som são guinchados	Caminhões de som são impedidos de se aproximar	Troca do comando imediato da Operação

2.4. A Batalha ou Massacre do Centro Cívico

No dia 29 de abril (quarta-feira), dia da votação, a manchete do principal jornal do estado era “Confronto entre policiais e servidores antecede votação da reforma na previdência”, com uma fotografia ilustrando de policiais aplicando *sprays* de pimenta em manifestantes.

Pela manhã, o Procurador-Geral de Justiça e o Procurador de Justiça Coordenador do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Direitos Humanos entregaram, ao Governador do Estado, ao Secretário de Segurança Pública e ao Comandante-Geral, a Recomendação nº 01/2015, que propunha, entre outros pontos, a garantia do direito à realização de manifestações públicas e pacíficas nos arredores da Assembleia Legislativa, a partir do livre acesso àquele espaço público, sem prejuízo do livre e regular funcionamento do Parlamento.

Os Deputados Estaduais ingressaram na Assembleia Legislativa escoltados por viaturas da Polícia Militar e a votação ocorreu paralelamente à repressão do protesto, que contou com cerca de 20 mil pessoas.

A operação mobilizou 2.516 policiais militares, foram utilizados atiradores de elite, cães, canhões de água e helicópteros. Foram disparadas 2.323 “balas de borracha”, 1.413 “bombas de efeito moral” e 25 garrafas de spray de pimenta. A ação repressiva durou três horas. Durante esse intervalo, a cada minuto, foram disparadas 20 “balas de borracha” e lançadas 11 “bombas de efeito moral”. Ao menos 237 pessoas ficaram feridas.

Consta, na petição inicial da ação de improbidade administrativa nº 0004126-41.2015.8.16.0004, que a:

excepcionalidade e dramaticidade do evento já se encontra inscrita na memória coletiva paranaense” e que “fartas evidências demonstram que os manifestantes eram perseguidos em fuga, feridos, ofensivamente alcançados com tiros, cassetetes, bombas e armas químicas em perímetros inimagináveis, porque bem distantes da área de atuação primária que justificaria a própria legitimidade da operação.

3. OS DESDOBRAMENTOS JURÍDICOS

Como afirmado no início, além de descrever a Batalha ou Massacre do Centro Cívico, ocorrido em 29 de abril de 2015, é objetivo deste trabalho, também, avaliar os desdobramentos jurídicos das investigações e ações que tramitaram e tramitam sobre esse caso.

Em 09 de maio de 2024, organizações representaram o Estado brasileiro junto à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, em razão da omissão e ausência de responsabilização pelo conjunto de violações de direitos humanos que teria ocorrido no episódio.

Nenhuma denúncia criminal foi oferecida no inquérito policial militar nº 250/2015, que investigava as determinações e atos do Comandante-Geral da Polícia Militar, do Subcomandante-Geral e de Comandantes e a efetiva execução das ordens por parte da tropa.

A investigação foi arquivada definitivamente em 22 de março de 2016, com a homologação da promoção de arquivamento feita pela Promotoria de Justiça com atribuição para atuar na Justiça Militar Estadual (autos nº 0027199-15.2015.8.16.0013). O colega entendeu que a atividade de polícia de choque apenas controlou e dispersou a multidão, não impondo violência a terceiros, além da necessária ação para controlar o distúrbio civil. Ainda, os policiais militares implicados agiram em estrito cumprimento de dever legal.

A ação mais importante ajuizada foi a de improbidade administrativa nº 0004126-41.2015.8.16.0004, em que o Ministério Público do Paraná pedia responsabilização do Governador do estado, do Secretário de Segurança e dos Comandantes da Polícia Militar pela prática dos atos previstos nos arts. 10 e 11 da Lei nº 8.429/92. O mérito dela ainda não foi julgado e, em 30 de abril de 2024, foi interposto, pela Coordenadoria de Recursos Cíveis da Procuradoria-Geral de Justiça, o agravo interno nº 0003800-60.2023.8.16.0179, no recurso especial cível nº 0003812-16.2019.8.16.0179, que aguarda decisão do Presidente do Tribunal de Justiça do Paraná.

A Juíza da 5ª Vara da Fazenda Pública indeferiu a petição inicial em 14 de agosto de 2017. Para ela, os atos praticados pelos réus não atentaram contra os princípios da administração pública em contexto de deslealdade institucional (desvio ético e especial gravidade moral), mas sim, encontravam-se amparados por ordem judicial de interdito proibitório, tendo se utilizado dos meios necessários e disponíveis para garantir a manutenção da ordem e impedir a invasão da Assembleia Legislativa e a segurança de seus membros.

Ainda, foram distribuídas inúmeras ações indenizatórias individuais na Justiça Comum e nos Juizados Especiais da Fazenda Pública da capital e do interior. Em uma dessas demandas, o Estado do Paraná apresentou o incidente de resolução de demandas repetitivas nº 0044973-29.2017.8.16.0000, que foi julgado no ano de 2021 pela 1ª Seção Cível do Tribunal de Justiça do Paraná.

A tese, fixada por maioria de votos, presume culpa dos manifestantes-vítimas e foi restritiva do dever de indenizar do Estado (que, em regra, opera sob responsabilidade objetiva):

A responsabilidade civil do Estado pelos atos praticados por seus agentes durante a denominada ‘Operação Centro Cívico’ ficará restrita aos casos em que a vítima comprovar, além dos demais requisitos legalmente exigidos, que era terceiro inocente - pessoa que não estava envolvida na manifestação ou na referida operação -, e que não deu causa à reação do agente.

Contra o acórdão que fixou essa tese restritiva e presume culpa dos manifestantes-vítimas no incidente foram interpostos, pela Coordenadoria de Recursos Cíveis, o recurso extraordinário com repercussão geral nº 0103200-70.2021.8.16.0000 e o recurso especial nº 0101863-46.2021.8.16.0000. Ambos ainda não foram julgados.

A Defensoria Pública do Paraná ajuizou a ação civil pública no 0001512-23.2015.8.16.0179 que tinha, entre outros pedidos, o de dano moral coletivo. Essa ação encontra-se suspensa desde 15 de maio de 2022, aguardando decisão dos recursos interpostos pelo Ministério Público do Paraná contra o acórdão que fixou a tese no incidente de resolução de demandas repetitivas nº 0044973-29.2017.8.16.0000.

Além do arquivamento do inquérito policial militar, passados quase dez anos do episódio, nenhum encaminhamento concreto ou solução jurídica foi dada para as investigações e ações relativas ao caso, o que revela a inaptidão do Poder Judiciário para lidar com esse tipo de questão.

Pela relevância da matéria, o caso tem a potencialidade de chegar até os tribunais superiores pelas três demandas que ainda tramitam: a ação de improbidade administrativa proposta pelo Ministério Público do Paraná, o recurso contra a tese fixada no incidente de resolução de demandas repetitivas e na ação civil pública proposta pela Defensoria Pública do Paraná.

O Supremo Tribunal Federal já decidiu a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 187/DF, relatada pelo Min. Celso de Mello, e a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.969/DF, relatada pelo Min. Ricardo Lewandowski. Ambos os julgados trazem a ideia de que o Estado não pode interferir ou limitar reuniões pacíficas, e que é dever da atividade policial garantir a todos os manifestantes a possibilidade de protesto, reprimindo as tentativas de desorganização.

Na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 187/DF consta, expressamente, que o Estado deve vigiar a manifestação para garantir a sua realização. Na Ação Direta de Inconstitucionalidade, ficou decidido que é inconstitucional e antidemocrática lei que limite o uso de caminhões de som, porque diminui a capacidade de mobilização do protesto.

Ainda está pendente a admissibilidade da representação formulada em 09 de maio de 2024 na Comissão Interamericana de Direitos Humanos em razão da omissão e ausência de responsabilização pelo conjunto de violações de direitos humanos que teria ocorrido no episódio.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Existem discussões importantes na doutrina jurídica e na teoria política relacionando o direito de manifestação e de reunião como expressão de existência e aperfeiçoamento da democracia.

A Batalha ou Massacre do Centro Cívico foi um dos piores desfechos possíveis para um contexto de manifestações de quase três meses, que contou com grande adesão de diversos setores da sociedade civil e do serviço público estadual.

A perspectiva, neste trabalho, foi a de descrever o episódio, que é relativamente recente, e que ainda não teve nenhum encaminhamento concreto ou solução jurídica para a maior parte das investigações e ações relativas ao caso, mesmo após quase dez anos.

O objetivo é aprimorar o controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, na especialíssima hipótese de policiamento de choque em protestos realizados por civis. É certo que existem manuais e protocolos consolidados para o controle de distúrbios civis, e que esse tipo de intervenção é pautada pela máxima moderação do uso de violência.

Sucedê que, no caso relatado, a aplicação da tropa não garantiu os direitos de reunião, de liberdade de manifestação do pensamento e de livre locomoção (art. 5º, incs. IV, XV e XVI, da Constituição Federal). Podemos apontar dois aspectos que contribuíram para a escalada de violência. Primeiro, ocorreu limitação do direito de manifestação – tentativa de isolamento (“congelamento”) da praça Nossa Senhora de Salete, e proibição da montagem de toldos e

barracas grandes, acampamentos e posicionamento de caminhões de som no local onde tradicionalmente as manifestações sempre ocorreram na capital do Paraná. Segundo, na véspera da execução de operação ocorreu a alteração da cadeia de comando e do comando imediato.

Merece especial destaque que, no início das mobilizações (em fevereiro de 2015), a primeira greve de professores e servidores públicos da rede estadual de educação, de universidades estaduais, da saúde e de agentes penitenciários, totalizando cerca de 5 mil pessoas simultaneamente, contou com um Desembargador do Tribunal de Justiça como negociador.

Como ponto que pode aperfeiçoar a intervenção do Ministério Público no controle externo preventivo da atividade policial em manifestações de grandes proporções, podemos imaginar a qualificação de membros e servidores para acompanharem de perto todas as tratativas entre os líderes das manifestações e o Alto Comando da Polícia Militar. Em diversos ramos, existem órgãos que podem implementar mecanismos de autocomposição, como a negociação e a mediação, também nessa singular hipótese, na forma do que prevê a Resolução CNMP nº 118/2014.

Por fim, uma outra forma preventiva de controle externo da atividade policial, como prevê a recente Resolução CNMP nº 279/2023, podem ser realizadas visitas periódicas de membros às estruturas da Polícia Militar para instruir os Comandantes e a tropa das modernas discussões doutrinárias e jurisprudenciais sobre o direito de manifestação, deixando claro que o Estado não pode interferir ou limitar reuniões pacíficas, e que é dever da atividade policial garantir a todos os manifestantes a possibilidade de protesto, reprimindo as tentativas de desorganização.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

PARANÁ. Tribunal de Justiça. Inquérito Policial Militar. Autos no 0027199-15.2015.8.16.0013.

PARANÁ. Tribunal de Justiça. Ação de Improbidade Administrativa no 0004126-41.2015.8.16.0004.

PARANÁ. Tribunal de Justiça. Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas no 0044973-29.2017.8.16.0000.

PARANÁ. Tribunal de Justiça. Ação Civil Pública no 0001512-23.2015.8.16.0179.

FISCALIZAÇÃO DO CUMPRIMENTO DAS DECISÕES DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS NO ÂMBITO DO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL

MONITORING COMPLIANCE WITH INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS DECISIONS WITHIN THE SCOPE OF EXTERNAL CONTROL OF POLICE ACTIVITY

Wendell Beethoven Ribeiro Agra¹

Sumário: Introdução. 1. Da obrigação de cumprir as decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos em face do Brasil. 2. Decisões da Corte IDH que estabelecem obrigações que devem ser cumpridas pelos Estados-membros em relação à atividade policial. 3. A fiscalização do cumprimento das decisões da Corte IDH pelo Ministério Público e a competência jurisdicional interna para o cumprimento da sentença internacional. 4. Conclusão. Referências.

Resumo: O trabalho aborda o dever de cumprimento, pelo Brasil, das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos que impõem obrigações destinadas a evitar a repetição das violações de direitos humanos que deram ensejo às condenações do país, com especial enfoque naquelas que devem ser cumpridas especificamente pelos entes subnacionais, abordando a fiscalização, pelo Ministério Público, e o procedimento de cumprimento (execução) perante o Poder Judiciário, concluindo pela competência do sistema de justiça dos Estados-membros e do Distrito Federal, quando o ônus do cumprimento recair exclusivamente sobre estes (ou, eventualmente, os municípios), sem responsabilidade solidária ou parcial da União.

Palavras-chave: Decisões; Cumprimento; Fiscalização; Competência; Corte Interamericana de Direitos Humanos.

¹ Wendell Beethoven Ribeiro Agra: Mestre em Segurança Pública pelo Instituto Universitário da Polícia Federal Argentina. Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Doutorando em Direito no IDP Brasília. Membro do Ministério Público do Rio Grande do Norte desde 1997, exercendo o cargo de 19º Promotor de Justiça da comarca de Natal desde 2000.

Abstract: *The work addresses Brazil's duty to comply with the decisions of the Inter-American Court of Human Rights that impose obligations designed to prevent the repetition of human rights violations that gave rise to the country's convictions, with special focus on those that must be complied with specifically by subnational entities, addressing supervision by the Public Prosecutor's Office and the compliance (execution) procedure before the Judiciary, concluding that the justice system of the Member States and the Federal District is competent when the burden of compliance falls exclusively on them (or, eventually, the Municipalities), without joint or partial liability of the Union.*

Keywords: *Decisions; Greeting; Oversight; Competence; Inter-American Court of Human Rights.*

INTRODUÇÃO

A Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) é o principal instrumento de controle das obrigações internacionais assumidas pelos Estados signatários da Convenção Americana dos Direitos Humanos (CADH), sendo o órgão da Organização dos Estados Americanos (OEA) dotado de competência jurisdicional voluntariamente aceita pelos Estados integrantes.

Nos julgamentos dos casos submetidos à Corte IDH, é comum a fixação de pontos resolutivos que estabelecem medidas de não repetição das violações de direitos humanos que ensejaram as condenações. Em que pese o dever de cumprimento, algumas obrigações não são imediatas ou voluntariamente cumpridas, o que deve ser fiscalizado no âmbito interno, sobretudo pelo Ministério Público, que deve adotar medidas extraprocessuais ou o acionamento do Poder Judiciário nacional para tornar efetivas tais medidas. A execução dessas obrigações (cumprimento de sentença internacional), contudo, é um tema que ainda suscita dúvidas no Brasil.

O Brasil está organizado politicamente como uma República Federativa, constituída pela união indissolúvel dos estados, municípios e do Distrito Federal, no qual se reconhece a autonomia dos entes políticos subnacionais. No sistema de segurança pública, existe uma complexa distribuição de competências em que predominam, numericamente, a atuação das forças de segurança estaduais e municipais, sujeitas ao controle externo do Ministério Público dos estados e do Distrito Federal. O país possui, atualmente, 86 polícias², 1.467 guardas

² Três polícias federais (PF, PRF e PPF), 27 polícias militares, 27 polícias civis, 27 polícias penais estaduais e distrital e duas polícias legislativas (Câmara dos Deputados e Senado Federal). O Raio-X das forças de

municipais³ e quase 800 mil profissionais de segurança em atividade (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024), distribuídos pelo vasto território nacional e atuando sob as mais diversas condições, que devem ter as suas atividades controladas externamente pelo Ministério Público.

O presente trabalho examina a obrigação do Estado brasileiro de cumprir as decisões da Corte IDH, notadamente, aquelas que estabelecem obrigações relacionadas às atividades dos órgãos de polícia vinculados à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, e a sua fiscalização por parte do Ministério Público, como órgão constitucionalmente encarregado do controle externo da atividade policial, e ainda o acionamento do Poder Judiciário nacional para o cumprimento forçado em caso de inadimplemento por parte dos entes federativos.

1. DA OBRIGAÇÃO DE CUMPRIR AS DECISÕES DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS EM FACE DO BRASIL

O Brasil, como Estado-membro da Organização dos Estados Americanos, submete-se ao sistema regional interamericano de proteção dos direitos humanos, por força de sua vinculação à Carta da OEA (promulgada pelo Decreto 30.544/1952), da aprovação de declarações de direitos e da ratificação e incorporação à ordem jurídica interna de tratados interamericanos de direitos humanos. A Convenção Americana sobre Direitos Humanos consagra, em seus artigos 1º e 2º, a obrigação estatal de respeitar e garantir os direitos humanos, bem como de adotar todas as medidas legislativas ou de outra natureza para tornar efetivos os direitos ali consagrados.

De acordo com Lascale e Freitas (2012, p. 101), além do sistema global de proteção dos direitos humanos (ONU), foram criados os sistemas regionalizados, como o europeu, o africano e o americano, os quais coexistem e se completam. O sistema interamericano, acrescentam os autores, tem como principal instrumento a Convenção Americana

segurança pública no Brasil (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024) revela que, no âmbito federal, a Polícia Federal tem efetivo de 12.900 servidores, a Polícia Rodoviária Federal de 12.882, a Polícia Penal Federal de 1.141. Nos Estados e no Distrito Federal, os contingentes totais em 2023 eram de 404.871 policiais militares (em algumas unidades federadas os corpos de bombeiros estão ineridos na estrutura da PM) e 152.769 policiais civis. A situação é bastante heterogênea entre as unidades federativas.

- 3 O Raio-X das forças de segurança pública no Brasil (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024) aponta que existiam no país, em 2023, 1.467 Guardas Municipais em funcionamento com quase 100 mil guardas municipais.

de Direitos Humanos, assinada em 1969 e tendo entrado em vigor em 1978, quando recebeu número suficiente de adesão dos Estados-membros da OEA.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos, nos termos do artigo 62.3 da CADH, “tem competência para conhecer de qualquer caso relativo à interpretação e aplicação das disposições desta Convenção que lhe seja submetido, desde que os Estados-Partes no caso tenham reconhecido ou reconheçam a referida competência” e ainda, de acordo com o artigo 64.1 da mesma Convenção, pode emitir opiniões consultivas sobre a interpretação da Convenção ou de outros tratados concernentes à proteção dos direitos humanos nos Estados americanos, as quais fornecem a interpretação internacionalista dos dispositivos de tais tratados.

No plano contencioso, conforme Lascala e Freitas (2012, p. 103-104), a competência é limitada aos Estados-partes da Convenção que, além disso, reconheçam tal jurisdição expressamente, de modo que decisão da Corte tem força jurídica vinculante e obrigatória, cabendo, ao Estado, seu imediato cumprimento. A Corte Interamericana, acrescentam, jurisdicionizou a proteção dos direitos humanos em âmbito internacional, isto é, fora dos limites de soberania de cada Estado. Pontuam, ainda, que a atuação da Corte tem fundamento na teoria da responsabilidade internacional do Estado e independe de reciprocidade, porquanto baseada no tratado que ratificou a sua criação.

Já a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, ratificada e incorporada pelo Estado brasileiro, à ordem jurídica interna, por meio do Decreto 7.030/2009, consagra o princípio da boa-fé em Direito Internacional ao preceituar, em seu artigo 26, que “todo tratado em vigor obriga as partes e deve ser cumprido por elas de boa-fé”, e, em seu artigo 27, que “uma parte não pode invocar as disposições de seu direito interno para justificar o inadimplemento de um tratado”.

A República Federativa do Brasil, por meio do Decreto Legislativo 89, de 3 de dezembro de 1998, reconheceu a jurisdição contenciosa e obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), emitindo a respectiva Carta de Reconhecimento e depositando-a na OEA. O art. 1º do Decreto 4.463/2002 dispõe:

É reconhecida como obrigatória, de pleno direito e por prazo indeterminado, a competência da Corte Interamericana de Direitos Humanos em todos os casos relativos à interpretação ou aplicação da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José), de 22 de novembro de 1969, de

acordo com art. 62 da citada Convenção, sob reserva de reciprocidade e para fatos posteriores a 10 de dezembro de 1998.

O art. 68.1 da CADH – ratificada e incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto 678/1992 – dispõe que “os Estados-partes na Convenção comprometem-se a cumprir a decisão da Corte em todo e qualquer caso em que forem parte”.

As decisões da Corte IDH, portanto, obrigam todo o Estado-parte (e não apenas a União), por todos os seus Poderes e órgãos, nos termos do artigo 68 da referida Convenção, a fim de que seja “cumprida tão inteiramente como nela se contém” (art. 1º do Decreto 678/1992). Nos casos de graves violações de direitos humanos submetidos à apreciação daquela corte internacional, a parte demandada é a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos estados, municípios e do Distrito Federal (CF, art. 1º). Por ser um estado federal, apenas a União representa o país nas relações internacionais (CF, art. 21, I), todavia, os tratados que firma obrigam toda a nação brasileira.

Como esclarece Luciano Amaro (2010, p. 210-211), o tratado não é ato que se limite à esfera federal, ele atua na esfera nacional, nada obstante a nação (ou o Estado Federal) se faça representar pelo aparelho legislativo e executivo da União. Dessa forma, todos os entes federados (União, Estados-membros, Distrito Federal e municípios) estão obrigados a cumprir os tratados de que seja parte o Brasil. José Carlos de Magalhães (2000, p. 102) assevera que, ao Estado brasileiro, como parte do processo internacional de direitos humanos, cabe cumprir a decisão proferida pelo tribunal internacional, como faria com decisão de seu Poder Judiciário. Já André Ramos Tavares (2019, p. 399) afirma que, com base nos comandos da Constituição que preveem a obediência a tratados internacionais de direitos humanos e ainda fundado no comando do art. 7º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias⁴, as decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos, cuja jurisdição o Brasil reconheceu, são vinculantes e possuem força constitucional, acrescentando que as decisões internacionais vinculantes devem ser apropriadas pelo Poder Executivo e aqui implementadas.

O Supremo Tribunal Federal já decidiu reiteradas vezes que o Pacto de São José da Costa Rica possui *status* normativo supralegal, tendo em vista o seu conteúdo, sendo capaz, inclusive, de derrogar legislação infralegal com ela conflitante⁵. No julgamento da ADPF

4 Art. 7º. O Brasil propugnará pela formação de um tribunal internacional dos direitos humanos.

5 RE 404276, Segunda Turma. Rel. Min. Cezar Peluso. DJ. 10/03/2009; HC nº 95967, Segunda Turma.

635/RJ, o STF reafirmou o entendimento de que as decisões da Corte IDH “são vinculantes para o Estado Brasileiro, nos termos do Artigo 68.1 do Pacto de São José da Costa Rica”, ressaltando ainda que:

as consequências e responsabilidades jurídicas que emergem do descumprimento de uma sentença da Corte Interamericana em nada se distinguem do descumprimento de uma decisão do Supremo Tribunal Federal⁶.

Deve-se atentar que sentença internacional e sentença estrangeiras são títulos judiciais diferentes, sujeitos a regimes jurídico-constitucionais distintos. De acordo com Nereu José Giacomolli (2016, p. 9-10), a validade interna da decisão da Corte IDH é imediata e independe de sua homologação, por se tratar de sentença oriunda de um órgão com competência internacional, cuja jurisdição interna já foi admitida legalmente, não se equiparando a uma sentença estrangeira, a qual necessita de homologação do STJ (art. 105, I, i, CF).

Assim, o cumprimento de decisão da Corte IDH não reclama cooperação jurídica internacional na forma prevista nos arts. 26 a 41 do Código de Processo Civil. Nesse sentido, Thiago Oliveira Moreira e Caio José Arruda Oliveira (2022) registram que, diferentemente das decisões emanadas por tribunais estrangeiros, as sentenças da Corte IDH são classificadas como sentenças internacionais. Assim, complementam os autores, uma vez que o Estado brasileiro, no livre e pleno exercício da sua soberania, reconheceu a jurisdição do tribunal interamericano, não há de se falar em necessidade de homologação da decisão para que ela surta seus efeitos integralmente.

A sentença internacional deve ser cumprida pelos entes públicos voluntariamente – da mesma forma que uma sentença do Poder Judiciário nacional transitada em julgado. Com efeito, o Estado brasileiro, no plano interno, tem o dever jurídico de cumprir com exatidão a decisão jurisdicional internacional e de não criar embaraços a sua efetivação, dever cuja violação constitui ato atentatório à dignidade da justiça (art. 77, IV e § 2º, do CPC). Todavia, caso isso não ocorra, o ente público responsável pelo inadimplemento pode ser demandado internamente para ser compelido a cumprir as obrigações, o que deve ser feito de acordo com o ordenamento jurídico interno, levando em consideração as características do nosso pacto federativo.

Rel. Min. Ellen Gracie. DJ 11/11/2008; ADI 5240. Tribunal Pleno. Rel. Min. Luiz Fux. DJ. 20/08/2015. ADPF 347. Tribunal Pleno. Rel. Min. Marco Aurélio. DJ. 09/09/2015. O entendimento serviu de base para a edição da Súmula Vinculante 25.

6 ADPF 635 MC-ED, Relator: EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 03/02/2022.

2. DECISÕES DA CORTE IDH QUE ESTABELECEM OBRIGAÇÕES QUE DEVEM SER CUMPRIDAS PELOS ESTADOS-MEMBROS EM RELAÇÃO À ATIVIDADE POLICIAL

A Corte IDH, a partir do exame de casos específicos, mas atenta às questões estruturantes que ensejaram o seu acionamento, pode reconhecer a responsabilidade do Estado-parte (nação) e determinar a adoção de medidas ou a modificação e o aperfeiçoamento de procedimentos, a fim de evitar a repetição de violações de direitos humanos. Não se trata, porém, de outra instância judicial para reexaminar casos concretos (que estão sujeitos apenas à jurisdição nacional).

Fischer e Pereira (2023, p. 197) enfatizam que a Corte Regional não julga o delito em si, mas a atuação estatal na apuração dos fatos. Da mesma forma, Mazzuoli, Faria e Oliveira (2022, p. 148) esclarecem que essas decisões não se prestam ao julgamento de causas pontuais, mas à identificação e correção de problemas estruturais dos sistemas de justiça dos Estados que integram o sistema interamericano de direitos humanos. Por essa razão, concluem, o cumprimento das decisões condenatórias internacionais interessa não apenas às vítimas do caso sob julgamento, mas também a todos os cidadãos do Estado internacionalmente condenado, tendo em vista que o sancionamento visa à correção estruturante daquelas falhas do sistema interno de justiça, com o fim de evitar a repetição em situações futuras.

Mazzuoli, Faria e Oliveira (2022, p. 131-32) ainda destacam que todas as condenações impostas ao Brasil pela Corte IDH decorreram de omissões do Estado brasileiro em conferir efetivo cumprimento às suas obrigações positivas de proteção aos direitos humanos pela tutela penal, ou seja, não trataram de excessos nos procedimentos de persecução penal pelos órgãos brasileiros do sistema de justiça, senão de inefetividade do Estado brasileiro na persecução penal contra os responsáveis pelo cometimento de crimes em território brasileiro.

Diante desse contexto, algumas condenações da Corte IDH em relação ao Brasil estabeleceram obrigações positivas (como o dever de investigação eficaz das violações de direitos humanos) e negativas (dever de abstenção da prática de ações ofensivas aos direitos humanos de seus jurisdicionados), medidas cuja responsabilidade pelo cumprimento recai sobre o Estado brasileiro, inclusive os entes públicos subnacionais. O eventual descumprimento enseja a adoção de medidas executivas,

perante o Poder Judiciário nacional, para assegurar o seu cumprimento (sem rediscussão da matéria de fundo), como ocorreria, por exemplo, com uma sentença com trânsito em julgado numa ação qualquer contra o poder público. Por outro lado, os precedentes da Corte IDH podem ser invocados, em quaisquer processos judiciais, como se faz em relação às decisões do Supremo Tribunal Federal com efeito vinculante.

Algumas obrigações impostas ao Brasil devem ser cumpridas pela União e pelos Estados-membros (ou, eventualmente, pelos municípios) de forma independente, de modo que o inadimplemento de um ente não implica, necessariamente, o do outro. Com efeito, em relação aos órgãos de segurança pública, a Constituição Federal estabelece uma peculiar distribuição de competências que concentra a maior parte dos serviços nos Estados-membros e no Distrito Federal, que, por isso, têm as mais numerosas forças de segurança pública.

Na seara da perseguição penal, as persistentes falhas na investigação criminal, constatadas nas condenações impostas ao Brasil pela Corte IDH, invariavelmente decorreram de casos de competência da justiça comum estadual que deveriam, na origem, ser realizadas pelas polícias civis, com a violação do direito à garantia de acesso à jurisdição e do dever de proteção (artigos 8º e 25 da CADH), que abrange o direito da vítima e seus familiares à responsabilização do ofensor, mesmo quando a violação for praticada por agente do Estado. Exemplificativamente, podem ser mencionadas as seguintes condenações do Brasil pela Corte IDH (que, de início, estabeleceram obrigações genéricas, mas depois, progressivamente, outras mais específicas):

1) Caso Ximenes Lopes (primeira condenação do Brasil, em 2006), no qual a Corte IDH reconheceu que o país não proporcionou aos familiares da vítima um recurso efetivo para garantir o acesso à justiça, a determinação da verdade dos fatos, a investigação, a identificação, o processo e, se fosse o caso, a punição dos responsáveis e a reparação das consequências da violação, estabelecendo que, sempre que for realizada uma investigação, é essencial que sejam adotadas, pelo menos, providências para: a) identificação da vítima; b) recuperação e preservação do material probatório relacionado com a morte; c) identificação de possíveis testemunhas e obtenção de suas declarações; d) determinação da causa, forma, lugar e momento da morte; e) distinção entre morte natural, morte acidental, suicídio e homicídio; f) investigação exaustiva da cena do crime e realização de necropsia rigorosa por profissionais competentes e uso de procedimentos adequados;

2) Caso Garibaldi (2009), quando a Corte IDH reconheceu as falhas na investigação criminal e reafirmou o dever do Estado tanto de impedir as lesões quanto de investigar as violações de direitos humanos de forma efetiva, e não como simples formalidade, por meio de uma investigação séria, imparcial e tempestiva;

3) Caso Favela Nova Brasília (2017), quando a Corte determinou que o Estado deverá adotar as medidas normativas necessárias para que, desde a *notitia criminis*, delegue-se a investigação a um órgão independente e diferente da força policial envolvida no incidente, tais como uma autoridade judicial⁷ ou o Ministério Público, assistido por pessoal policial, técnico criminalístico e administrativo alheio ao órgão de segurança a que pertença o possível acusado ou acusados. Determinou ainda:

O Estado deverá publicar anualmente um relatório oficial com dados relativos às mortes ocasionadas durante operações da polícia em todos os estados do país. Esse relatório deverá também conter informação atualizada anualmente sobre as investigações realizadas a respeito de cada incidente que redunde na morte de um civil ou de um policial, no sentido disposto nos parágrafos 316 e 317 da presente sentença⁸;

4) Casos Antônio Tavares Pereira e Honorato (2023), em que a Corte IDH reconheceu que a aplicação da jurisdição militar à investigação e ao julgamento da morte da vítima civil contrariou a Convenção Americana de Direitos Humanos⁹, determinando que

7 No Brasil, contudo, autoridades do Poder Judiciário não têm competência para realizar investigações preliminares, exceto de crimes praticados por magistrados, na forma da Lei Orgânica da Magistratura Nacional.

8 Os referidos parágrafos 318 e 319 da sentença da CIDH têm o seguinte teor:

316. A Corte considera importante a obrigatoriedade da divulgação de relatórios anuais com dados sobre o número de policiais e civis mortos durante operações e ações policiais. A Corte toma nota dos dados divulgados pelo Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro, que, inclusive, dispõe de informação sobre homicídios decorrentes de intervenção policial. Considera também a existência do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (SINESP), criado pela Lei nº 12.681/2012, que tem como um de seus objetivos a disponibilização de estudos, estatísticas, indicadores e outras informações para auxiliar na formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação de políticas públicas. No entanto, esse Sistema não divulga de maneira ampla e clara os dados de segurança pública no Brasil.

317. Considerando também que o Estado não se opõe à medida e, com efeito, sugere que essa medida estaria já contemplada no Plano Plurianual 2012-2015 e nas atribuições do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas, a Corte ordena ao Estado que publique anualmente um relatório oficial com os dados relativos às mortes ocorridas durante operações da polícia em todos os estados do país. Esse relatório deve também conter informação atualizada anualmente sobre as investigações realizadas a respeito de cada incidente que resulte na morte de um civil ou de um policial. A Corte supervisionará essa medida e poderá determinar medidas adicionais ou suplementares durante a supervisão do cumprimento desta Sentença, caso os objetivos da medida não sejam comprovados satisfatoriamente.

9 Merecem destaque os §§ 140 e 143 a 146 da sentença da Corte IDH no caso Antônio Tavares Pereira e outros vs. Brasil:

140. Nesse sentido, a Corte afirmou reiteradamente que os padrões ou parâmetros relativos às limitações que a jurisdição militar deve observar são os seguintes: a) não é o foro apropriado para investigar

o Brasil, no prazo de um ano, adeque seu ordenamento jurídico em relação à competência da Justiça Militar aos princípios estabelecidos na jurisprudência da Corte IDH, de modo que não tenha competência para conhecer e julgar nenhum delito cometido contra civis de tal forma que unicamente lhe corresponda julgar militares em serviço ativo pelo cometimento de delitos que violem, por sua própria natureza, bens jurídicos próprios da ordem militar¹⁰.

São também emblemáticas, nesse contexto, as condenações nos casos Escher (2009), Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde (2016), Barbosa de Souza (2021) e Sales Pimenta (2022), que apontam

e, se for o caso, julgar e punir autores de violações dos direitos humanos b) apenas pode julgar militares em serviço ativo, e c) apenas pode julgar o cometimento de crimes ou infrações (cometidos por militares em serviço ativo) que atentem, por sua própria natureza, contra bens jurídicos próprios da ordem militar. [...]

143. No processo penal militar desenvolvido no presente caso, as tarefas de investigação foram realizadas pela Polícia Militar do Estado do Paraná. Em virtude dos artigos 7, inciso 1º e 10 do Código de Processo Penal Militar, o Comandante da Polícia da Capital delegou a um Tenente Coronel a realização das investigações sobre o possível uso excessivo da força por parte de integrantes da Polícia Militar em confronto com manifestantes. Esse Comandante redigiu um relatório de investigação que foi remetido às autoridades da justiça militar para continuar com o procedimento penal militar. Posteriormente, o Ministério Público Militar realizou um pedido de arquivamento que resultou na decisão do Juiz Auditor Militar de arquivar o caso. A Corte observa que, sob a legislação penal militar vigente, a investigação penal militar tinha o propósito de determinar de maneira sumária os fatos que, em termos legais, constituíssem crimes militares, e fornecer os elementos necessários para a instauração da ação penal. Além disso, a Corte nota que a qualificação jurídica dos fatos como um crime doloso contra a vida determinava a competência da jurisdição penal comum, e não da penal militar, para o julgamento e eventual punição dos responsáveis. Portanto, a autoridade encarregada da investigação dos fatos deveria cumprir as garantias de independência e imparcialidade próprias do devido processo.

144. Esta Corte estabeleceu, a esse respeito, que todas as exigências do devido processo previstas no artigo 8.1 da Convenção, bem como os critérios de independência e imparcialidade, também se aplicam a todos os órgãos que exercem funções de natureza materialmente jurisdicional e, particularmente, aos órgãos não judiciais aos quais corresponde a investigação prévia ao processo judicial, realizada para determinar as circunstâncias de uma morte e a existência de indícios suficientes para propor uma ação penal. Sem o cumprimento dessas exigências, o Estado não poderá posteriormente exercer de maneira efetiva e eficiente sua faculdade acusatória, e os tribunais não poderão levar a cabo o processo judicial que esse tipo de violação requer.

145. A esse respeito, a Corte assinalou que o elemento essencial de uma investigação penal sobre uma morte decorrente da intervenção da polícia é a garantia de que o órgão investigador seja independente dos funcionários envolvidos no incidente. Essa independência implica ausência de relação institucional ou hierárquica, bem como sua independência na prática. Nesse sentido, nas hipóteses de supostos crimes graves em que *prima facie* apareçam como possíveis acusados membros da polícia, a investigação deve ser atribuída a um órgão independente e diferente da força policial envolvida no incidente, como uma autoridade judicial ou o Ministério Público, assistido por pessoal policial, técnicos em criminalística e pessoal administrativo, alheios ao órgão de segurança a que pertençam o possível acusado ou acusados.

146. No presente caso, o Tribunal adverte que o processo penal militar sob análise tratava da privação da vida de um civil, presumivelmente perpetrada por um agente da Polícia Militar. Portanto, a Corte considera que esta instituição não contava com as garantias de independência e imparcialidade necessárias para investigar as circunstâncias em que ocorreu a morte do senhor Tavares Pereira.

- 10 É importante realçar que o prazo de um ano, referido no item 209 dessa sentença da Corte IDH, diz respeito exclusivamente às medidas legislativas que o Brasil deve adotar para adequar a sua legislação interna à jurisprudência daquela corte. Independentemente disso, porém, a decisão considera inconveniente, isto é, contrária à Convenção Americana dos Direitos Humanos, a investigação realizada pela polícia militar da morte de vítima civil, o que exige providências imediatas para fazer cessar a atividade considerada ilegítima (inconveniente) e assegurar a devida investigação desses fatos pela autoridade civil competente.

falhas recorrentes na investigação a cargo das polícias estaduais e na tramitação de ações penais perante o Poder Judiciário, sobretudo quanto à morosidade. Evidenciam, por outro lado, a necessidade de aprimoramento do controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, bem como de sua própria atuação como parte durante o processo penal.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento conjunto das ADIs 2.943, 3.309 e 3.318 (Rel. Min. Edson Fachin e Gilmar Mendes), em 2 de maio de 2024, que trataram do poder investigatório do Ministério Público, fez referência a várias decisões da Corte IDH na fundamentação do voto conjunto dos relatores e, expressamente, na proclamação do resultado, à obrigação de cumprimento de uma decisão específica: “3. Deve ser assegurado o cumprimento da determinação contida nos itens 18 e 189 da Sentença no Caso Honorato e Outros versus Brasil, de 27 de novembro de 2023, da Corte Interamericana de Direitos Humanos - CIDH, no sentido de reconhecer que o Estado deve garantir ao Ministério Público, para o fim de exercer a função de controle externo da polícia, recursos econômicos e humanos necessários para investigar as mortes de civis cometidas por policiais civis ou militares” (ata de julgamento). Foi mais um reconhecimento explícito, pelo STF, do cumprimento obrigatório pelo Estado brasileiro dos pontos resolutivos das sentenças da Corte IDH.

3. A FISCALIZAÇÃO DO CUMPRIMENTO DAS DECISÕES DA CORTE IDH PELO MINISTÉRIO PÚBLICO E A COMPETÊNCIA JURISDICIONAL INTERNA PARA O CUMPRIMENTO DA SENTENÇA INTERNACIONAL

Proferida a sentença condenatória pela Corte IDH, ela deverá ser executada no Estado-parte. O art. 68 da CADH dispõe que cada Estado deve cumprir a decisão condenatória de acordo com seu ordenamento jurídico interno. De acordo com Lasca e Freitas (2012, p. 106), há liberdade quanto à forma de execução das sentenças, conforme a normatividade interna, isto é, desde que cumpra em um prazo razoável, porquanto o descumprimento da sentença implica nova violação das obrigações internacionais.

Independentemente, contudo, de eventuais providências no âmbito internacional pelo descumprimento de sentença da Corte IDH,

medidas podem e devem ser adotadas no âmbito interno para assegurar o seu cumprimento. A condenação internacional, por si só, não define a competência para o eventual pedido de cumprimento da sentença no âmbito interno, o que vai depender da responsabilidade pelo inadimplemento. Assim, se o descumprimento da obrigação partir de órgão da administração pública federal ou, ainda, quando for conjunto, isto é, da União e de algum Estado-membro ou do Distrito Federal, a competência para o pedido de cumprimento (execução forçada) é da Justiça Federal, uma vez que ambos serão demandados em litisconsórcio passivo (CF, art. 109).

Algumas obrigações estabelecidas em sentenças da Corte IDH, porém, recaem sobre os entes subnacionais nos estados federais. Assim, na eventualidade de inadimplemento, se a responsabilidade recair exclusivamente sobre o Estado-membro ou o Distrito Federal (ou, eventualmente, algum Município), sem parcela de culpa da União, a causa não atrai a competência da Justiça Federal, nos termos do art. 109 da Constituição da República. É que, tendo em vista a autonomia dos estados e do DF, a União não dispõe de meios próprios para obrigar os Poderes Executivos estaduais a cumprirem pontos específicos de sentenças da Corte IDH. Por isso, a União não pode sequer figurar como litisconsorte passiva no pedido de cumprimento de sentença (execução). Nessa hipótese, o interesse da União no correto cumprimento da sentença internacional é reflexo, apenas por ser o ente que representa a Nação em organismos internacionais (CF, art. 21, I), não tendo, o ente federal, a obrigação de acionar o Poder Judiciário para sanar a omissão estadual.

Em tese, poder-se-ia cogitar da possibilidade de a União ajuizar uma ação civil originária em face do Estado-membro perante o Supremo Tribunal Federal (CF, art. 102, I, f) para sanar a omissão estadual ou distrital. Todavia, cuida-se de opção (sobretudo política) por litigar ou evitar o litígio (União x Estado) que não impede que outros interessados no cumprimento da obrigação, como o Ministério Público ou a Defensoria Pública, por iniciativa própria, litiguem contra o Estado em busca do cumprimento da sentença internacional. Com efeito, esses órgãos são dotados de autonomia e não dependem da iniciativa da União (ou do seu órgão de advocacia pública) para provocar a tutela jurisdicional para a defesa de direitos humanos.

Tome-se como exemplo a decisão da Corte IDH no caso *Favela Nova Brasília vs. Brasil*, que foi exaustivamente examinada pelo Supremo

Tribunal Federal no julgamento da medida cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635 (ajuizada por um partido político em razão do reiterado descumprimento de vários itens da sentença da Corte IDH pelo estado do Rio de Janeiro), especialmente na apreciação dos embargos de declaração, em fevereiro de 2022, oportunidade em que, no ponto específico aqui tratado, prevaleceu o voto do Min. Alexandre de Moraes no sentido de que cabe ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (e não ao MP Federal) investigar os casos de descumprimento da decisão do STF (que reforçou a decisão da Corte IDH), exceto na excepcional hipótese de federalização determinada pelo STJ a partir de provocação do Procurador-Geral da República (CF, art. 109, §5º).

A aplicação de decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos em ações na Justiça Estadual é relativamente comum na seara criminal. A esse respeito, é paradigmático o julgamento do Superior Tribunal de Justiça de um recurso do Ministério Público do Rio de Janeiro em face de uma decisão oriunda do Tribunal de Justiça carioca, que tratou da aplicabilidade de uma decisão da Corte IDH a um condenado cujo processo de execução penal tramitava na Justiça Estadual¹¹. A “autoridade de coisa julgada internacional” da sentença

¹¹ AGRAVO REGIMENTAL. MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. LEGITIMIDADE. IPPSC (RIO DE JANEIRO). RESOLUÇÃO CORTE IDH 22/11/2018. PRESO EM CONDIÇÕES DEGRADANTES. CÔMPUTO EM DOBRO DO PERÍODO DE PRIVAÇÃO DE LIBERDADE. OBRIGAÇÃO DO ESTADO-PARTE. SENTENÇA DA CORTE. MEDIDA DE URGÊNCIA. EFICÁCIA TEMPORAL. EFETIVIDADE DOS DIREITOS HUMANOS. PRINCÍPIO PRO PERSONAE. CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE. INTERPRETAÇÃO MAIS FAVORÁVEL AO INDIVÍDUO, EM SEDE DE APLICAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS EM ÂMBITO INTERNACIONAL (PRINCÍPIO DA FRATERNIDADE - DESDOBRAMENTO). SÚMULA 182 STJ. AGRAVO DESPROVIDO.

1. Legitimidade do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro para interposição do agravo regimental. “Não há sentido em se negar o reconhecimento do direito de atuação dos Ministérios Públicos estaduais e do Distrito Federal perante esta Corte, se a interpretação conferida pelo STF, a partir de tema que assume, consoante as palavras do Ministro Celso de Mello, ‘indiscutível relevo jurídico-constitucional’ (RCL-AGR n.7.358) aponta na direção oposta, após evolução jurisprudencial acerca do tema” (AgRg nos EREsp n. 1.256.973/RS, Relatora Ministra LAURITA VAZ, Relator p/ acórdão Ministro ROGÉRIO SCHIETTI CRUZ, Terceira Seção, julgado em 27/8/2014, DJe 6/11/2014).

2. Hipótese concernente ao notório caso do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho no Rio de Janeiro (IPPSC), objeto de inúmeras Inspeções que culminaram com a Resolução da Corte IDH de 22/11/2018, que, ao reconhecer referido Instituto inadequado para a execução de penas, especialmente em razão de os presos se acharem em situação degradante e desumana, determinou que se computasse “em dobro cada dia de privação de liberdade cumprido no IPPSC, para todas as pessoas ali alojadas, que não sejam acusadas de crimes contra a vida ou a integridade física, ou de crimes sexuais, ou não tenham sido por eles condenadas, nos termos dos Considerandos 115 a 130 da presente Resolução”.

3. Ao sujeitar-se à jurisdição da Corte IDH, o País alarga o rol de direitos das pessoas e o espaço de diálogo com a comunidade internacional. Com isso, a jurisdição brasileira, ao basear-se na cooperação internacional, pode ampliar a efetividade dos direitos humanos.

4. A sentença da Corte IDH produz autoridade de coisa julgada internacional, com eficácia vinculante e direta às partes. Todos os órgãos e poderes internos do país encontram-se obrigados a cumprir a sentença. Na hipótese, as instâncias inferiores ao diferirem os efeitos da decisão para o momento em que o Estado Brasileiro tomou ciência da decisão proferida pela Corte Interamericana, deixando com isso de computar parte do período em que o recorrente teria cumprido pena em situação considerada degradante, deixaram de dar cumprimento a tal mandamento, levando em conta que as sentenças da Corte possuem eficácia imediata para os Estados Partes e efeito meramente declaratório.

5. Não se mostra possível que a determinação de cômputo em dobro tenha seus efeitos modulados como se o recorrente tivesse cumprido parte da pena em condições aceitáveis até a notificação e a partir de então tal estado

da Corte IDH, “com eficácia vinculante e direta às partes”, de modo que “todos os órgãos e poderes internos do país encontram-se obrigados a cumprir a sentença”, está em consonância com os precedentes do STF, que reconhecem a validade e eficácia das ordens da Corte Interamericana, torna irrelevante o fato de o Código de Processo Civil não enumerar tal instrumento (de forma explícita) entre os títulos executivos judiciais no seu art. 515.

Independentemente de outras eventuais providências que se possa cogitar, seja por parte da Corte IDH ou mesmo do Governo Federal,

de fato tivesse se modificado. Em realidade, o substrato fático que deu origem ao reconhecimento da situação degradante já perdurara anteriormente, até para que pudesse ser objeto de reconhecimento, devendo, por tal razão, incidir sobre todo o período de cumprimento da pena.

6. Por princípio interpretativo das convenções sobre direitos humanos, o Estado-parte da CIDH pode ampliar a proteção dos direitos humanos, por meio do princípio *pro personae*, interpretando a sentença da Corte IDH da maneira mais favorável possível aquele que vê seus direitos violados.

7. As autoridades públicas, judiciárias inclusive, devem exercer o controle de convencionalidade, observando os efeitos das disposições do diploma internacional e adequando sua estrutura interna para garantir o cumprimento total de suas obrigações frente à comunidade internacional, uma vez que os países signatários são guardiões da tutela dos direitos humanos, devendo empregar a interpretação mais favorável ao ser humano.

- Aliás, essa particular forma de parametrar a interpretação das normas jurídicas (internas ou internacionais) é a que mais se aproxima da Constituição Federal, que faz da cidadania e da dignidade da pessoa humana dois de seus fundamentos, bem como tem por objetivos fundamentais erradicar a marginalização e construir uma sociedade livre, justa e solidária (incisos I, II e III do art. 3º). Tudo na perspectiva da construção do tipo ideal de sociedade que o preâmbulo da respectiva Carta Magna caracteriza como “fraterna” (HC n. 94163, Relator Min. CARLOS BRITTO, Primeira Turma do STF, julgado em 2/12/2008, DJe-200 DIVULG 22/10/2009 PUBLIC 23/10/2009 EMENT VOL-02379-04 PP-00851). O horizonte da fraternidade é, na verdade, o que mais se ajusta com a efetiva tutela dos direitos humanos fundamentais. A certeza de que o titular desses direitos é qualquer pessoa, deve sempre influenciar a interpretação das normas e a ação dos atores do Direito e do Sistema de Justiça.

- Doutrina: BRITTO, Carlos Ayres. **O Humanismo como categoria constitucional**. Belo Horizonte: Forum, 2007; MACHADO, Carlos Augusto Alcântara. **A Fraternidade como Categoria Jurídica**: fundamentos e alcance (expressão do constitucionalismo fraternal). Curitiba: Appris, 2017; MACHADO, Clara. **O Princípio Jurídico da Fraternidade**. - um instrumento para proteção de direitos fundamentais transindividuais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017; PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o direito constitucional internacional**. São Paulo: Saraiva, 2017; VERONESE, Josiane Rose Petry; OLIVEIRA, Olga Maria Boschi Aguiar de. **Direito, Justiça e Fraternidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

8. Os juízes nacionais devem agir como juízes interamericanos e estabelecer o diálogo entre o direito interno e o direito internacional dos direitos humanos, até mesmo para diminuir violações e abreviar as demandas internacionais. É com tal espírito hermenêutico que se deduz que, na hipótese, a melhor interpretação a ser dada, é pela aplicação a Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos, de 22 de novembro de 2018 a todo o período em que o recorrente cumpriu pena no IPPSC.

9. A alegação inovadora, trazida em sede de agravo regimental, no sentido de que a determinação exarada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, por meio da Resolução de 22 de novembro de 2018 da CIDH, teria a natureza de medida cautelar provisória e que, ante tal circunstância, mencionada Resolução não poderia produzir efeitos retroativos, devendo produzir efeitos jurídicos *ex nunc*, não merece guarida. O caráter de urgência apontado pelo recorrente na medida provisória indicada não possui o condão de limitar os efeitos da obrigação decorrentes da Resolução de 22 de novembro de 2018 da CIDH para o futuro (*ex nunc*), mas sim de apontar para a necessidade de celeridade na adoção dos meios de seu cumprimento, tendo em vista, inclusive, a gravidade constatada nas peculiaridades do caso.

10. Por fim, de se apontar óbice de cunho processual ao provimento do recurso de agravo interposto, consistente no fato de que o recorrente se limitou a indicar eventuais efeitos futuros da mencionada Resolução de 22 de novembro de 2018 da CIDH fulcrado em sua natureza de medida de urgência, sem, contudo, atacar os fundamentos da decisão agravada, circunstância apta a atrair o óbice contido no Verbete Sumular 182 do STJ, verbis: “É inviável o agravo do art. 545 do CPC que deixa de atacar especificamente os fundamentos da decisão agravada.”

11. Negativa de provimento ao agravo regimental interposto, mantendo, por consequência, a decisão que, dando provimento ao recurso ordinário em habeas corpus, determinou o cômputo em dobro de todo o período em que o paciente cumpriu pena no Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho, de 09 de julho de 2017 a 24 de maio de 2019. (AgRg no RHC n. 136.961/RJ, relator Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, Quinta Turma, julgado em 15/6/2021, DJe de 21/6/2021.)

nada impede que a sentença internacional seja implementada no âmbito estadual por meio da atuação do Ministério Público e do acionamento do Poder Judiciário do próprio Estado-membro ou Distrito Federal. Ausente o interesse federal direto, prevalece a jurisdição estadual ou distrital plena. De fato, seria uma *capitis diminutio* excluir o Poder Judiciário Estadual do amplo sistema de proteção dos direitos fundamentais, afinal não existe monopólio na tutela dos direitos humanos.

A competência jurisdicional vai determinar o ramo do Ministério Público legitimado para a demanda, se o Federal, estadual ou do Distrito Federal. Nessa linha de entendimento, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) apreciou, em 29/03/2022, o Conflito Negativo de Atribuições 1.014468/2021-80 entre os Ministérios Públicos Federal e do Estado do Rio Grande do Norte para a condução de inquérito civil que tinha por objeto o cumprimento de obrigação estabelecida na sentença da Corte IDH no Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil, decidindo por fixar a atribuição do MP Estadual, que, por sua vez, promoveu a respectiva execução (pedido de cumprimento de sentença) perante o Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Norte (Processo 0804962-33.2023.8.20.5001, ainda em tramitação)¹².

12 CONFLITO NEGATIVO DE ATRIBUIÇÕES. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. POSSÍVEL DESCUMPRIMENTO DO PONTO RESOLUTIVO Nº 15 DA SENTENÇA PROFERIDA PELA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS NO CASO NOVA FAVELA BRASÍLIA (COSME ROSA GENOVEVA, EVANDRO DE OLIVEIRA E OUTROS X BRASIL). INQUÉRITO CIVIL INSTAURADO PELO MP/RN. CONTUNDENTES INDÍCIOS DE FALHAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE NA PRODUÇÃO E NO FORNECIMENTO DE DADOS. INTERESSE DA UNIÃO QUE NÃO EXIME A RESPONSABILIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. PROCEDÊNCIA.

1. Em vistas do art. 109 da CF, inexistente circunstância de fato e de direito que autorize o enquadramento do objeto do Inquérito Civil nº 117.2017.000861 em uma das hipóteses taxativas de competência da Justiça Federal para o processo e julgamento de futura demanda.

2. O conceito de sentença estrangeira não se confunde com o de sentença internacional. Enquanto aquela é oriunda de órgão judicial de outro estado soberano, esta decorre da manifestação de organismo internacional cuja jurisdição o Estado aceitou se submeter, como é o caso da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Apenas a execução da sentença estrangeira, após homologação pelo Superior Tribunal de Justiça, atrai a competência da Justiça Federal (art. 109, X, CF).

3. Das investigações, as quais foram iniciadas e conduzidas por cerca de dois anos em meio pelo MP/RN, com a prática de vários atos finalísticos, inclusive expedição de recomendação, extrai-se indícios de falhas e omissões imputáveis ao Estado do Rio Grande do Norte, notadamente de suas forças policiais, relacionadas à produção e obtenção de dados de vitimização e letalidade em operações próprias de força de segurança ostensiva, o que não se amolda ao art. 109, I e III, da CF, para fins de fixação da competência da Justiça Federal.

4. O interesse da União no caso não exime o Estado do Rio Grande do Norte em produzir e fornecer os dados requisitados pelo Ministério Público.

5. Conflito Negativo de Atribuições julgado procedente para reconhecer a atribuição do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte para conduzir o Inquérito Civil nº 117.2017.000861.

6. Envio de cópias à Procuradoria-Geral da República para que encaminhe os autos ao órgão do Ministério Público Federal que possua atribuição de investigar eventual omissão da União em exigir dos Estados da Federação o envio dos dados previstos no Ponto Resolutivo nº 15 da sentença proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) no Caso Favela Nova Brasília e em acompanhar o cumprimento da sentença internacional.

A C Ó R D Ã O

Após essa decisão, o CNMP expediu a Recomendação 96/2023, que orienta, aos órgãos ministeriais, que observem, em seus respectivos âmbitos de atribuição, em todas as esferas de atuação: a) as normas dos tratados, convenções e protocolos internacionais de direitos humanos em vigor no Brasil e as demais normas imperativas do Direito Internacional dos Direitos Humanos; b) o efeito vinculante das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos, nos casos em que o Brasil é parte, nos termos do artigo 68 da Convenção Americana sobre os Direitos Humanos (CADH); c) a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, quando adequada ao caso; e d) as declarações e outros documentos internacionais de direitos humanos, quando adequados ao caso.

No que diz respeito, especificamente, ao controle externo da atividade policial, a Resolução 279/2023, do Conselho Nacional do Ministério Público, em vigor a partir de junho de 2024, tem como fundamentos, além dos dispositivos da legislação nacional (constitucionais e legais), instrumentos internacionais de direitos humanos, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes (e o seu Protocolo Facultativo) e o Código de Conduta para Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei. Um dos objetivos desse controle é “o respeito aos direitos fundamentais e a preservação dos direitos humanos assegurados na Constituição Federal, nos tratados e convenções internacionais e nas leis” (art. 3º, I). Em relação ao monitoramento e fiscalização da letalidade e da vitimização policiais, os ramos e unidades do Ministério Público devem dedicar especial atenção aos documentos e recomendações produzidos pelo sistema regional de proteção dos direitos humanos e outras fontes normativas do direito internacional (art. 10, III).

Por fim, é pertinente registrar que a recente Lei 14.751/2023, além instituir a Lei Orgânica Nacional das Polícias Miliars e dos Corpos de Bombeiros Militares, alterou o inciso IX do art. 4º da Lei 13.675/2018 (Lei dos Sistema Único de Segurança Pública) para estabelecer, como uma das diretrizes da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, o “uso comedido e proporcional da força pelos agentes da

Vistos e relatados os autos em que são partes as acima indicadas, os Conselheiros do Conselho Nacional do Ministério Público, por unanimidade, julgaram procedente o pedido formulado pelo órgão suscitante para resolvê-lo com a fixação de atribuição do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte para a condução do Inquérito Civil nº 117.2017.000861, bem como pelo envio de cópias à Procuradoria-Geral da República, tudo nos termos do voto do Conselheiro Relator.

segurança pública, pautado nos documentos internacionais de proteção aos direitos humanos de que o Brasil seja signatário”, o que inclui a CADH. Em relação ao Pacto de São José da Costa Rica (convenção promulgada por meio do Decreto 678, de 6 de novembro de 1992), especificamente, essa alteração legislativa seria desnecessária, contudo, a norma abrange outros documentos internacionais de direitos humanos sem a mesma força normativa (*soft law*).

4. CONCLUSÃO

Os Estados-partes da Convenção Interamericana de Direitos Humanos têm o compromisso internacional de dar cumprimento às sentenças da Corte IDH nos casos em que foram partes e, ainda, de observar a sua jurisprudência nos demais casos. Todavia, quando descumprirem os deveres impostos nas sentenças internacionais, em especial as obrigações positivas, devem ser adotadas providências no âmbito interno para tornar efetivas tais decisões, de acordo com o ordenamento jurídico interno, inclusive, se necessário, com a provocação do Poder Judiciário nacional, cuja competência, federal, estadual ou distrital, vai depender da responsabilidade pelo inadimplemento.

Em relação às obrigações relacionadas à atuação das forças de segurança pública, sobressai a responsabilidade do Ministério Público (Federal, estadual ou do Distrito Federal) para, no exercício do controle externo da atividade policial, fiscalizar o cumprimento das decisões da Corte IDH e, uma vez constatado o inadimplemento, adotar as providências cabíveis, seja por meio de instrumentos extraprocessuais de tutela coletiva seja mediante a provocação da tutela jurisdicional.

REFERÊNCIAS

AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 16^a ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

FISCHER, Douglas; PEREIRA, Frederico Valdez. **As obrigações processuais positivas**: segundo as Cortes Europeia e Interamericana de Direitos Humanos. 4^a ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2023.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Raio-x das forças de segurança pública no Brasil**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024.

GIACOMOLLI, Nereu José. **O devido processo legal**: abordagem conforme a Constituição Federal e o Pacto de São José da Costa Rica. 3^a ed. São Paulo: Atlas, 2016.

LASCALA, Maria Carolina Florentino; RIVA, Riva Sobrado de. **O Brasil e a cooperação jurídica internacional com a Corte Interamericana de Direitos Humanos**. *Direitos Fundamentais & Justiça*, Ano 6, n^o 18, p. 97-119, Jan./Mar. 2012

MAGALHÃES, José Carlos de. **O Supremo Tribunal Federal e o direito internacional**: uma análise crítica. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

MAZZOULI, Valerio de Oliveira. **Controle de convencionalidade pelo Ministério Público**. 2^a ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

OLIVEIRA, Caio José Arruda Amarante de; MOREIRA, Thiago Oliveira. A execução das sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos no Brasil: (in)aplicabilidade do art. 15 Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. **Inter – Revista de Direito Internacional e Direitos Humanos da UFRJ**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, julho a dezembro de 2022, p. 8-24. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/inter/article/view/55853>>. Acesso em: 11 maio 2024.

TAVARES, André Ramos. **Processo internacional de direitos humanos**. 6^a ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

INVESTIGAÇÃO DE ALEGAÇÕES DE TORTURA E A NECESSIDADE DE MOTIVOS RAZOÁVEIS (REASONABLE GROUNDS) OU INDÍCIOS MÍNIMOS

INVESTIGATION OF ALLEGATIONS OF TORTURE AND THE NEED FOR REASONABLE GROUNDS OR MINIMAL EVIDENCE

João Gaspar Rodrigues¹

Sumário: 1. Introdução. 2. Alegações de tortura, motivos razoáveis ou indícios mínimos. 2.1. Indícios mínimos: delimitação. 3. Investigações efetivas como mecanismos de enfrentamento à tortura. 3.1. Investigação eficaz. 3.2. Investigação meticulosa. 3.3. Investigação exaustiva. 3.4. Investigação célere. 3.5. Investigação independente. 4. Considerações finais. Referências.

Resumo: O objetivo deste ensaio é, a partir de evidências básicas e revisão específica da literatura, delinear a obrigação positiva do Estado em investigar, de forma ágil e independente, a prática da tortura. Mas essa atividade persecutória precisa partir de uma base razoável (*reasonable grounds*) para evitar que os mecanismos de enfrentamento dissolvam-se em instrumentos ilegais de vingança ou perseguição de qualquer **índole**. Para viabilizar uma investigação formal direta, célere e imparcial, a alegação de tortura deve vir acompanhada de indícios mínimos, de modo a torná-la verossímil, razoável e argumentável. Reunidas essas condições mínimas, o dever de investigar impõe-se ao Estado.

Palavras-chave: Alegações de tortura; Indícios mínimos; Motivos razoáveis; Investigação; Direitos Humanos.

Abstract: *The objective of this essay, based on basic evidence and a specific literature review, is to delineate the positive obligation of the State to promptly and independently investigate the practice of torture. However, this investigative activity needs to be based on a reasonable foundation to prevent the mechanisms of accountability from dissolving into illegal instruments of revenge or persecution of any kind. In order to enable a direct, expedient, and impartial formal investigation, the allegation of torture must be accompanied by minimal indications that render it plausible, reasonable, and arguable. Once these minimal*

¹ João Gaspar Rodrigues: Mestre em Direito pela Universidade de Coimbra (Portugal). Especialista em direito penal e processo penal pela Universidade Cândido Mendes/RJ. Promotor de Justiça do Ministério Público do Amazonas. Atualmente chefe do centro de estudos e aperfeiçoamento funcional do MPAM.

conditions are met, the duty to investigate is imposed on the State.

Keywords: *Allegations of torture; Minimal evidence; Reasonable grounds; Investigation; Human rights.*

1. INTRODUÇÃO

As alegações de tortura e maus-tratos podem constituir sérias violações dos direitos humanos e devem ser tratadas com a devida seriedade. A garantia dos direitos humanos e a proteção da dignidade das pessoas são valores fundamentais em qualquer sociedade civilizada. No entanto, a necessidade de estabelecer motivos razoáveis ou indícios mínimos para iniciar investigações é premissa básica que, na prática, não vem sendo observada.

Há uma prática corriqueira, principalmente nas audiências de custódia e também nas varas criminais, de encaminhar todos os elementos produzidos no ato a um órgão de apuração, quando o custodiado, ou a parte, simplesmente alega a prática da tortura sem que sejam apontados ou levantados indícios mínimos e, muitas vezes, com laudo pericial negativo.

Os documentos internacionais que tratam da matéria, apesar do rigor técnico dispensado ao enfrentamento da tortura em todo o mundo, exigem, sem discrepância digna de nota, base razoável (*reasonable grounds*) para destravar a obrigação primária do Estado em apurar e, posteriormente, responsabilizar os agentes responsáveis pela prática proibida. As obrigações convencionais dos estados no engajamento pela erradicação da prática não podem se converter, à míngua de elementos indiciários mínimos, em irresponsável instrumento de vingança ou de perseguição. Uma ação garantidora de direitos não pode se tornar, por mera inércia ou condescendência, em violadora de direitos.

Neste estudo, partindo dessa evidência básica e de uma revisão da normativa nacional e internacional, serão examinados alguns pontos relevantes: primeiro, a importância dos “motivos razoáveis” como critério para iniciar investigações em casos de tortura e maus-tratos; segundo, como a utilização adequada desse critério pode contribuir para a efetivação da justiça, bem como para a prevenção e o enfrentamento de práticas abusivas e violadoras de direitos fundamentais; terceiro, será discutida a relevância de um sistema persecutório sólido e independente que seja capaz de assegurar o respeito aos direitos humanos e a devida responsabilização dos responsáveis. Por fim, será apontada a necessidade

continua de aprimorar as políticas e os mecanismos de proteção dos direitos humanos, garantindo que nenhuma forma de tortura ou maus-tratos permaneça impune, à míngua de uma investigação efetiva, pronta e imparcial.

2. ALEGAÇÕES DE TORTURA, MOTIVOS RAZOÁVEIS OU INDÍCIOS MÍNIMOS

Apurar alegações de tortura² cobra uma ação estatal positiva, demandando, em um primeiro momento, uma intensa atuação administrativa. Isso porque a proibição de tortura – tal como prevista no texto constitucional – não se limita a uma simples obrigação negativa do Estado. Ela também implica uma obrigação positiva de agir para prevenir, investigar, punir e reparar casos de tortura e maus-tratos. O trabalho investigativo, especialmente, implica, para o Estado, uma obrigação de atuação diligente e o volume de serviço de seus órgãos não os eximem de cumprir essa tarefa persecutória.

Para cumprir efetivamente a proibição da tortura, o Estado deve adotar uma abordagem ativa e positiva. A obrigação positiva de enfrentar a tortura também inclui a responsabilização dos perpetradores. Isso implica assegurar que os responsáveis sejam devidamente investigados, processados e punidos de acordo com a lei. Além disso, é importante garantir a reparação adequada às vítimas, incluindo medidas de compensação, reabilitação e garantias de não repetição.

Para viabilizar uma apuração formal direta, célere e imparcial, a alegação de tortura deve ser verossímil, razoável e argumentável. Reunidas essas condições mínimas, o dever de investigar constitui uma “obrigação estatal imperativa”, pois o direito à verdade, em uma sociedade democrática, atende uma justa expectativa a que o Estado deve suprir, principalmente, quando em jogo um direito fundamental de caráter absoluto.

Em regra, todos os documentos internacionais que tratam sobre a matéria exigem a presença de “motivos razoáveis” (*reasonable grounds*), especialmente no âmbito dos direitos humanos e do direito penal internacional. A Declaração sobre a Proteção de Todas as Pessoas contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou

2 O critério de reconhecimento de potenciais vítimas obedece, prioritariamente, ao princípio da autodeclaração (cf. Res. n. 5, de 12.03.2020, do CNDH, art. 20., § 3º – Brasil, 2022a).

Degradantes de 1975 (Nações Unidas, 2022a), no art. 9º exige “motivos razoáveis” para deflagrar uma investigação imparcial:

Sempre que haja motivos razoáveis para crer que foi cometido um ato de tortura tal como definido no artigo 1.º, as autoridades competentes do Estado interessado procederão oficiosamente e sem demora a uma investigação imparcial.

A Convenção contra a Tortura da ONU de 1984 (Nações Unidas, 2022b), após dizer no art. 13, que:

cada Estado Parte assegurará que qualquer pessoa que alegue ter sido submetida a tortura em qualquer território sob a sua jurisdição tenha o direito de apresentar queixa e de ter o seu caso rápida e imparcialmente examinado pelas autoridades competentes do dito Estado,

Esclarece no art. 12 que:

cada Estado Parte assegurará que, sempre que houver motivos razoáveis para acreditar que um ato de tortura foi cometido dentro de sua jurisdição, as autoridades competentes realizem uma investigação imediata e imparcial³.

Ou seja, não basta a simples alegação, mas é necessário que venha acompanhada de um mínimo de verossimilhança, de “motivos razoáveis” ou indícios mínimos para se acreditar que um ato de tortura ou de maus-tratos foi praticado em uma determinada situação. Se, por exemplo, a suposta vítima alegar que foi agredida à exaustão por horas a fio, com vestígios por todo o corpo ou ainda que recebeu vários socos no rosto ou “bicudas” nas costelas (agressões potencialmente capazes de deixar vestígios no corpo), e tais evidências não são detectadas no laudo médico-legal regularmente elaborado, nem a olho nu pela autoridade receptora (em audiência de custódia ou interrogatório policial), a alegação cai no vazio e não remanescem “motivos razoáveis” para iniciar uma investigação formal.

A Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, de 1985 (OEA, 2022), também exige “razão fundada para supor que haja sido cometido ato de tortura...” (art. 8º: *well-grounded reason to believe*) para destravar uma imediata e imparcial investigação.

3 No original: Art. 12- “Each State Party shall ensure that its competent authorities proceed to a prompt and impartial investigation, wherever there is reasonable ground to believe that an act of torture has been committed in any territory under its jurisdiction”. Veja-se que o artigo convencional fala de “reasonable ground to believe” – literalmente “base razoável para acreditar” ou “motivo razoável para acreditar”. E, certamente, esse “motivo razoável” não pode ser, simplesmente, a palavra escoteira de um indivíduo imbuído, naturalmente, de sentimentos negativos para com seus captores e desejoso de obter os benefícios legais (liberdade provisória, por exemplo, na audiência de custódia ou exclusão probatória, em processos criminais).

As chamadas “Regras de Mandela” - The United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (Nações Unidas, 2022c) – também exigem uma investigação imparcial “sempre que existam motivos razoáveis para crer que foi cometido na prisão um ato de tortura ou outro tratamento ou pena cruel, desumano ou degradante” (Regra 71)⁴.

O Relatório do Subcomitê de Prevenção da Tortura (SPT), por ocasião da visita ao Brasil em 2012 (MPF, 2012), expediu uma série de recomendações em que, ao mesmo tempo em que é inflexível na apuração, destaca a necessidade de existir um “motivo para acreditar” na prática de um ato de tortura:

O SPT recomenda que os juízes sejam obrigados por lei a consultar todas as pessoas detidas acerca do tratamento recebido ao longo das investigações, a registrar por escrito quaisquer alegações de tortura ou maus-tratos, bem como a determinar a realização imediata de exames médicos forenses *sempre que houver motivos para se acreditar* que algum detido tenha sido submetido a tortura ou a maus-tratos (Recomendação 6).

O SPT recomenda fortemente que os juízes se recusem a aceitar confissões quando houver motivos razoáveis para se acreditar que tenham sido obtidas por meio de tortura ou de maus-tratos. Nesses casos, os juízes deverão notificar imediatamente a Polícia e/ou o Ministério Público, de modo a que uma investigação possa ser iniciada (Recomendação 7). [...]

O SPT recomenda que todos os institutos forenses se tornem independentes das Secretarias de Segurança Pública. O SPT também recomenda que o Estado Parte estabeleça um sistema de exame independente, de acordo com o Protocolo de Istambul, segundo o qual médicos forenses e psicólogos devem realizar investigações completas quando o médico que examinar o detido tenha *motivos para supor* que os indivíduos tenham sido submetidos a tortura e/ou a maus-tratos (Recomendação 9).

[...]

Como medida de urgência, o SPT insta o Estado Parte a: a) garantir a realização de uma investigação expedita e imparcial a respeito de todas as reclamações de tortura e tratamento degradante, de acordo com os artigos 12 e 13 da Convenção contra a Tortura. (Recomendação 49, “a”).

Os “Princípios de Méndez” (2021), também abordam a matéria:

Sempre que houver motivos para acreditar que foi cometido um ato de tortura, mesmo na ausência de denúncias, deve haver uma investigação minuciosa, pronta e imparcial, em conformidade com o Artigo 12 da Convenção das Nações Unidas contra a Tortura. (Princípio 5, n. 198).

4 No original: “The obligation in paragraph 1 of this rule shall equally apply whenever there are **reasonable grounds** to believe that an act of torture or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment has been committed in prison...”.

Na América Latina, incluindo o Brasil, a alegação de tortura é, usualmente, cercada de resistência e de desconfiança por parte das autoridades públicas para com as supostas vítimas, normalmente suspeitos, investigados e criminosos. Isso pode ser atribuído a diversos fatores, como a cultura de impunidade, a falta de confiança nas instituições, a presença de práticas abusivas no sistema de justiça criminal e a estigmatização de certos grupos.

No entanto, é encorajador observar que cada vez mais organizações da sociedade civil, grupos de direitos humanos e organismos internacionais têm trabalhado para denunciar e combater a tortura, pressionando por mudanças nas políticas e práticas governamentais. Esforços estão sendo feitos para fortalecer a responsabilização e garantir que as denúncias de tortura sejam tratadas de forma séria, imparcial e efetiva.

Nesse aspecto, não há como fugir do fato de que investigar a prática da tortura é um dever estatal imperativo derivado do direito internacional e não pode ser atenuado por atos ou disposições normativas internas de nenhuma índole (MÉXICO, 2014), ou ainda por sentimentos pessoais (preconceito, desconfiança, ceticismo, indiferença, etc.). É óbvio que a alegação deve fornecer elementos mínimos e razoáveis que permitam uma investigação, mas, reunidos esses elementos, a apuração pronta, imparcial e independente é obrigatória.

O importante, para o início de uma investigação formal, é que a alegação consiga carrear “quaisquer indícios” sérios, razoáveis e verossímeis, sobre eventuais agressões, maus-tratos ou tortura (e suas categorias assemelhadas). A Resolução n. 414, de 02 de setembro de 2021, do Conselho Nacional de Justiça (BRASIL, 2022b) - que estabelece diretrizes para a realização de perícias nos casos de tortura ou maus-tratos, de acordo com o Protocolo de Istambul -, exige a identificação, pelo juiz, de “quaisquer indícios” da prática da tortura, não bastando a simples alegação:

Nas audiências e demais atos processuais praticados no exercício da jurisdição criminal e infanto-juvenil, a autoridade judicial deve inquirir e analisar as condições de apresentação da pessoa privada de liberdade, de sua detenção ou apreensão e o tratamento a ela conferido, a fim de identificar quaisquer indícios da prática de tortura ou outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, especialmente quando a pessoa estiver sob custódia. (art. 2º., *caput*).

A própria ementa da referida Resolução n. 414/2021 deixa bem claro: “Estabelece diretrizes e quesitos periciais para a realização dos

exames de corpo de delito nos casos em que *haja indícios de prática de tortura ...*”.

A exigência ainda é reproduzida em vários dispositivos da Resolução:

Art. 1º, *caput*: “...nos casos em que *haja indícios* de prática de tortura...”;

Art. 1º, parágrafo único: “...encaminhamento de *casos com indícios de tortura...*”;

Art. 2º, §2º: “Identificados *indícios da prática de tortura...*”;

Art. 4º, *caput*: “O laudo do exame de corpo de delito *decorrente de indício* de prática de tortura...”.

A Resolução CNJ n. 213/2015 (BRASIL, 2022c), que instituiu a audiência de custódia, também exige a presença de indícios de tortura para o início de uma investigação:

A ata da audiência conterá, apenas e resumidamente, a deliberação fundamentada do magistrado quanto à legalidade e manutenção da prisão, cabimento de liberdade provisória sem ou com a imposição de medidas cautelares diversas da prisão, considerando-se o pedido de cada parte, como também as providências tomadas, *em caso da constatação de indícios de tortura e maus tratos*. (art. 8, § 3º).

No art. 11, *caput*, da mesma Resolução 213/2015, se a autoridade judicial entender “que há *indícios* da prática de tortura, será determinado o registro das informações” e “adotadas as providências cabíveis para a investigação da denúncia...”. Já no § 1º:

[...] com o objetivo de assegurar o efetivo combate à tortura e maus tratos, a autoridade jurídica e funcionários deverão observar o Protocolo II desta Resolução com vistas a garantir condições adequadas para a oitiva e coleta idônea de depoimento das pessoas presas em flagrante delito na audiência de custódia, a adoção de procedimentos durante o depoimento que permitam a *apuração de indícios* de práticas de tortura e de providências cabíveis em caso de identificação de práticas de tortura.

A coleta ou a apuração de indícios da prática de tortura ou maus tratos passa, dentre outras informações, pela “verificação de registros das lesões sofridas pela vítima” (art. 11, § 2º, inc. V) e “existência de registro que indique prática de tortura ou maus tratos no laudo elaborado pelos peritos do Instituto Médico Legal” (art. 11, § 2º, inc. VI). E por fim, dispõe a Resolução n. 213/2015, que os “os registros das lesões poderão ser feitos em modo fotográfico ou audiovisual, respeitando a intimidade e consignando o consentimento da vítima” (art. 11, §3º), ou

seja, no ato da audiência de custódia, devem constar indícios mínimos (lesões e vestígios corporais condizentes com a alegação de tortura) e esses indícios devem ser capturados ou registrados em modo fotográfico ou audiovisual.

No Protocolo II, anexo à Resolução CNJ n. 213/2015, são apresentadas orientações quanto aos:

procedimentos relativos à apuração de indícios da prática de tortura durante a oitiva da pessoa custodiada e as providências a serem adotadas em caso de identificação de práticas de tortura e tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes.

E diz, ainda, o referido Protocolo II, reforçando a necessidade da razoabilidade e verossimilhança das alegações:

[...] Poderão ser considerados como *indícios quanto à ocorrência de práticas de tortura* e outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes:

IX. Quando a pessoa custodiada não tiver passado por exame médico imediato após a detenção ou quando o exame constatar agressão ou lesão;

(...);

XVII. Quando outros relatos de tortura e tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes em circunstâncias similares ou pelos mesmos agentes indicarem a *verossimilhança das alegações*. [...]

Sendo um dos objetivos da audiência de custódia a coleta de informações sobre práticas de tortura, o Juiz deverá sempre questionar sobre ocorrência de agressão, abuso, ameaça, entre outras formas de violência, adotando os seguintes procedimentos:

(...);

III. Assegurar a indicação de testemunhas ou outras fontes de informação que possam *corroborar a veracidade do relato de tortura* ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, com garantia de sigilo;

(...);

V. Questionar a pessoa custodiada sobre o tratamento recebido desde a sua prisão, em todos os locais e órgãos por onde foi conduzido, mantendo-se *atento a relatos e sinais que indiquem ocorrência de práticas de tortura* e outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes.

Destaca, o Protocolo II, que a finalidade da audiência e dos procedimentos específicos de oitiva da vítima:

[...] é perceber e materializar indícios quanto à ocorrência de tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, considerando as graves consequências que podem decorrer da manutenção da custódia do preso sob responsabilidade de agentes supostamente responsáveis por práticas de tortura, sobretudo após o relato das práticas realizado pela pessoa custodiada perante a autoridade judicial.

E que:

Constatada a existência de indícios de tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, o Juiz deverá adotar as providências cabíveis para garantia da segurança da pessoa custodiada, tomando as medidas necessárias para que ela não seja exposta aos agentes supostamente responsáveis pelas práticas de tortura.

É interessante observar que a Recomendação n. 49/2014 (BRASIL, 2022d), do CNJ, atualmente revogada pela Resolução CNJ n. 414/2021, previa que as notícias (ou alegações) sobre a prática de tortura deveriam ser “concretas ou fundadas” (art. 1o, inc. II). Ou seja, atendia plenamente ao *reasonable ground* (“base razoável”) contida na Convenção Contra a Tortura e outros documentos internacionais já referidos.

A Recomendação n. 31, de 27 de janeiro de 2016, do Conselho Nacional do Ministério Público (BRASIL, 2022e), diz que “sempre que chegarem ao conhecimento dos membros do Ministério Público *notícias concretas ou fundadas* da prática de tortura” (item II), estes formularão aos peritos médico-legistas quesitação estruturada em forma específica.

Outro importante documento é a Resolução n. 221, de 11 de novembro de 2020, do Conselho Nacional do Ministério Público (dispõe sobre a atuação do Ministério Público na audiência de custódia, incorpora as providências de investigação referentes ao Protocolo de Istambul, da Organização das Nações Unidas – ONU), principalmente o Anexo que a acompanha.

Além de tudo isso, constitui crime de abuso de autoridade:

requisitar instauração ou instaurar procedimento investigatório de infração penal ou administrativa, em desfavor de alguém, à falta de qualquer indício da prática de crime, de ilícito funcional ou de infração administrativa (art. 27, da Lei n. 13.869, de 05 de setembro de 2019 – BRASIL, 2022f).

Essa disposição da lei tem como objetivo evitar abusos por parte de autoridades que requisitam ou instauram investigações sem qualquer fundamento ou indício mínimo. Ela busca proteger os direitos e garantias individuais dos cidadãos, evitando que pessoas sejam submetidas a procedimentos invasivos ou injustificados sem base em evidências concretas.

O requisito de indícios mínimos é fundamental para garantir que a instauração de procedimentos investigatórios seja pautada em fundamentos sólidos e evite investigações arbitrárias ou baseadas em motivações pessoais.

Qualquer autoridade, administrativa ou judicial, que tenha conhecimento da alegação – acompanhada de indícios mínimos - de uma pessoa ter sofrido tortura ou tenha dados da pessoa, deve, imediatamente e de ofício, encaminhar esses elementos para órgãos com capacidade investigativa (Ministério Público, Polícia Judiciária) para ter início uma apuração imparcial, independente, célere e exaustiva. Essa apuração tem como escopo determinar a origem e a natureza da violação da integridade (física ou mental) de quem alega a tortura (materialidade), bem como identificar e processar os agentes responsáveis (autoria). O tempo não é fator impeditivo ou obstativo para as investigações: os exames e as verificações devem ser levados a cabo independentemente do tempo transcorrido desde a suposta prática da tortura e com independência das acusações criminais que pesam contra a suposta vítima.

Os juízes, a todo momento, devem se manter alertas ante a possibilidade de que os acusados e as testemunhas possam ter sido submetidos a tortura. Se, por exemplo, um preso, quando comparece perante o juiz para o interrogatório alega ter sido vítima de tortura, cumpre, à autoridade judicial, fazer constar a alegação em termo escrito ou registro audiovisual, determinar imediatamente a realização de exame forense, adotar providências para reunir indícios mínimos e garantir uma investigação. Iguais medidas devem ser adotadas quando, embora não exista reclamação ou alegação, a pessoa revela, de imediato, sinais claros de haver sido vítima da prática proibida (lesões visíveis a olho nu, testemunhas ou outros elementos razoáveis, etc.).

A alegação de tortura não precisa ser feita exclusivamente pela vítima. Terceiros (amigos, familiares, advogado) também podem levar ao conhecimento da autoridade competente. Se a autoridade a quem for comunicada a suposta tortura se mantiver inerte e não deflagrar uma apuração imediatamente (ou encaminhar a quem detenha tal atribuição), incorre nas sanções do art. 1º. § 2º da Lei n. 9.455/1997 (BRASIL, 2022g) – tortura-omissão (“aquele que se omite em face dessas condutas, quando tinha o dever de evitá-las ou apurá-las, incorre na pena de detenção de um a quatro anos”).

O Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura (Nações Unidas, 2022d) ressalta que “o fortalecimento da proteção das pessoas privadas de liberdade e o pleno respeito aos seus direitos humanos é uma *responsabilidade comum compartilhada por todos*”⁵. Desse modo, embora

5 No original: “That strengthening the protection of people deprived of their liberty and the full respect for their human rights is a common responsibility shared by all”.

nem todas as autoridades do país tenham o dever, e principalmente, o poder para apurar a prática da tortura, todas, sem exceção (desde o vereador do mais ínfimo município até o presidente da República), têm o dever (legal, constitucional e convencional) de evitá-la e combatê-la⁶, logo todas podem, potencialmente, responder por esse tipo penal. Assim, se uma autoridade pública – qualquer que seja – recebe uma denúncia ou alegação de tortura, e não possui atribuição investigativa, deve, imediatamente, encaminhar a denúncia para quem possa apurar. Do contrário, incide nas sanções do art. 1º § 2º, da referida Lei de Tortura.

Considera-se como alegação ou denúncia de tortura, nos termos do direito internacional, todo tipo de notícia, aviso, comunicação, representação, requerimento ou registro que, sobre um fato específico, seja formulado perante uma autoridade (ou chegue efetivamente ao seu conhecimento). Não se exige forma solene para essas alegações, que podem ser escritas ou verbais. De outro lado, o processo de registro de denúncia ou alegação de atos de tortura deve ser simples e, inicialmente, de caráter confidencial. A existência de mecanismos para denúncia deve ser amplamente divulgada e as pessoas devem ser estimuladas a informar todos os atos de tortura ou outras formas de maus-tratos. Se for necessário preencher um formulário para fazer a denúncia, este deve estar facilmente disponível. Deve haver a possibilidade de entregar a denúncia em um envelope fechado para que ela não possa ser lida pelo pessoal prisional que tem contato com o denunciante. O órgão responsável por receber a denúncia deve acusar imediatamente o recebimento da denúncia. Quando o caso estiver em andamento e o indivíduo correr riscos, deve haver ação imediata. Em todos os casos, deve haver prazos curtos ou metas para investigar e responder a denúncias (FOLEY, 2003). As vítimas e seus representantes legais devem ter acesso às informações relevantes para a investigação.

A falta ou a impossibilidade de uma investigação sobre atos de tortura é uma violação do direito de proteção contra a tortura e outros maus-tratos. Não é óbice, à investigação, a ausência de queixa ou representação, caso existam indícios fundados da ocorrência de tortura ou atos assemelhados.

Em âmbito nacional, os órgãos aptos a apurar atos ou alegações de tortura por agentes do Estado são o Ministério Público por meio de órgãos de execução especializados no controle externo da atividade

6 “A prevenção da tortura e de outras formas de maus-tratos é primordialmente um ato de vontade política e profissional e a responsabilidade de combater tais atos se estende a todas as pessoas investidas de autoridade na sociedade” (FOLEY, 2003).

policial (quando o autor for policial em ambiente extramuros) ou de órgãos de execução com atuação na execução penal (quando o autor for agente prisional ou policial em ambiente intramuros, ou ainda co-detento). Também a polícia judiciária tem atribuições para apurar, mas carece, muitas vezes, da independência e imparcialidade necessárias para apurar delitos que envolvam policiais, o que atrai a incidência do art. 12, da CAT.

Em âmbito internacional ou regional, existem órgãos ou mecanismos que, sob certas circunstâncias, podem receber denúncias ou alegações de tortura: o Comitê das Nações Unidas contra a Tortura, a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, o Relator Especial das Nações Unidas sobre Tortura, o Relator Especial das Nações Unidas sobre o Direito à Saúde, o Relator Especial das Nações Unidas sobre a Violência contra a Mulher, o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, o Comitê Europeu para a Prevenção da Tortura, a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, etc.

Quando a notícia-crime não for anônima, é importante constar em seu bojo:

- 1 - identificação da vítima e endereço (esse dado será classificado como sigiloso e confidencial);
- 2 - identificação, quando possível, dos prováveis autores do crime;
- 3 - identificação da pessoa ou do órgão acionador (que está encaminhando a denúncia);
- 4 - a data e o lugar da violação; e
- 5 - uma descrição detalhada das circunstâncias da violação.

Essas informações são essenciais para garantir que a denúncia seja corretamente registrada e encaminhada às autoridades competentes para investigação. A identificação da vítima e dos possíveis autores, juntamente com uma descrição detalhada das circunstâncias, contribuem para uma avaliação precisa e apropriada do crime alegado.

A inclusão dessas informações na notícia-crime permite que as autoridades conduzam uma investigação adequada, reunindo evidências relevantes e tomando as medidas necessárias para buscar a verdade e a justiça.

2.1. Indícios mínimos: delimitação

A definição precisa de “motivos razoáveis” ou “indícios mínimos” pode ser um desafio. O equilíbrio entre a proteção dos direitos humanos e a necessidade de uma investigação fundamentada, muitas vezes, exige avaliações subjetivas e uma análise cuidadosa das circunstâncias de cada caso. Além disso, a pressão da opinião pública e a natureza política de certas alegações podem complicar ainda mais o processo de determinação dos motivos necessários para dar início a uma investigação.

Os indícios mínimos, geralmente, não são suficientes para estabelecer uma certeza absoluta, mas podem ser o ponto de partida para uma investigação mais aprofundada ou para o desenvolvimento de um argumento. Eles podem consistir em pistas vagas, testemunhos limitados, vestígios ou observações sutis, que, quando reunidos, formam uma base inicial para a tomada de decisões ou o estabelecimento de uma linha de raciocínio. São informações ou sinais que, embora não sejam abundantes ou definitivos, apontam para uma determinada direção ou possibilidade.

Considera-se indício, segundo a lei processual penal, “a circunstância conhecida e provada, que, tendo relação com o fato, autorize, por indução, concluir-se a existência de outra ou outras circunstâncias” (CPP, art. 239). A análise dos indícios requer um processo lógico de inferência, no qual se estabelece uma relação de causalidade entre os fatos conhecidos e os fatos a serem comprovados.

O Protocolo II da Resolução n. 213/2015, do CNJ, lista alguns “indícios quanto à ocorrência de práticas de tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes” para guiar o juiz na tomada de decisão durante a audiência de custódia, no sentido de requisitar a abertura de inquérito policial ou determinar o encaminhamento para o órgão do Ministério Público competente, quando o suposto agressor for um agente do Estado. São estes os indícios elencados:

1 - quando a pessoa custodiada tiver sido mantida em um local de detenção não oficial ou secreto;

2 - quando a pessoa custodiada tiver sido mantida incomunicável por qualquer período de tempo;

3 - quando a pessoa custodiada tiver sido mantida em veículos oficiais ou de escolta policial por um período maior do que o necessário para o seu transporte direto entre instituições;

4 - quando os devidos registros de custódia não tiverem sido mantidos corretamente ou quando existirem discrepâncias significativas entre esses registros;

5 - quando a pessoa custodiada não tiver sido informada corretamente sobre seus direitos no momento da detenção;

6 - quando houver informações de que o agente público ofereceu benefícios mediante favores ou pagamento de dinheiro por parte da pessoa custodiada;

7 - quando tiver sido negado, à pessoa custodiada, pronto acesso a um advogado ou defensor público;

8 - quando tiver sido negado acesso consular a uma pessoa custodiada de nacionalidade estrangeira;

9 - quando a pessoa custodiada não tiver passado por exame médico imediato após a detenção ou quando o exame constatar agressão ou lesão;

10 - quando os registros médicos não tiverem sido devidamente guardados ou tenha havido interferência inadequada ou falsificação;

11 - quando o(s) depoimento(s) tiverem sido tomados por autoridades de investigação sem a presença de um advogado ou de um defensor público;

12 - quando as circunstâncias nas quais os depoimentos foram tomados não tiverem sido devidamente registradas e os depoimentos em si não tiverem sido transcritos em sua totalidade na ocasião;

13 - quando os depoimentos tiverem sido indevidamente alterados posteriormente;

14 - quando a pessoa custodiada tiver sido vendada, encapuzada, amordaçada ou algemada sem justificativa registrada por escrito ou sujeita a outro tipo de coibição física, ou tiver sido privada de suas próprias roupas, sem causa razoável, em qualquer momento durante a detenção;

15 - quando inspeções ou visitas independentes ao local de detenção por parte de instituições competentes, organizações de direitos humanos, programas de visitas préestabelecidos ou especialistas tiverem sido impedidas, postergadas ou sofrido qualquer interferência;

16 - quando a pessoa tiver sido apresentada à autoridade judicial fora do prazo máximo estipulado para a realização da audiência de custódia ou sequer tiver sido apresentada; e

17 - quando outros relatos de tortura e tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes em circunstâncias similares ou pelos mesmos agentes indicarem a verossimilhança das alegações.

É importante observar que essa base razoável deve ser, preferencialmente, considerada de forma coletiva, pois nenhum fator isolado pode conferir a razoabilidade necessária à ocorrência de tortura. A avaliação de alegações de tortura requer uma análise abrangente de todas as evidências disponíveis, *expertise* profissional e adesão a padrões e protocolos internacionais.

De qualquer modo, presente um ou alguns desses indícios, o juiz (ou qualquer outra autoridade pública) assume o dever de encaminhar os elementos colhidos para os órgãos competentes para a devida apuração. Ações como essa demonstram o compromisso com a proteção dos direitos humanos e o combate à impunidade em casos de violência e abuso, independentemente da qualidade do agressor ou da vítima.

3. INVESTIGAÇÕES EFETIVAS COMO MECANISMOS DE ENFRENTAMENTO À TORTURA

Como já dito, apurar alegações de tortura, a partir de uma base razoável de elementos, caracteriza-se como uma ação estatal positiva a demandar uma intensa atuação administrativa de caráter persecutório. O trabalho investigativo implica, para o Estado, uma obrigação de atuação diligente, eficaz, meticulosa, exaustiva, célere e independente.

É essencial que o Estado forneça recursos adequados e treinamento apropriado para os profissionais envolvidos na investigação, a fim de garantir que o trabalho seja conduzido de forma competente e ética.

Nos itens abaixo serão analisados cada um dos atributos de uma investigação eficaz⁷.

⁷ Muito do que vai dito nos itens a seguir inspira-se nas lições de obra anterior do autor (RODRIGUES, 2016, pp. 126 ss).

3.1. Investigação eficaz

Na atualidade, reconhece-se, amplamente, a vital importância de levar a cabo investigações eficazes que permitam identificar e sancionar pessoas responsáveis por tortura e maus-tratos, principalmente de agentes do Estado. O cumprimento desse princípio (investigação eficaz) exige que seja proporcionado, às autoridades responsáveis pelas investigações, todos os recursos necessários, tanto humanos como materiais.

A eficácia investigativa refere-se à obtenção de resultados e à qualidade dos serviços, evitando a realização de diligências inúteis ou a conclusão prematura. Por esse elemento conceitual, é verificado se os resultados previstos foram alcançados em termos de quantidade e qualidade. A eficácia, em uma investigação, prende-se ao fato de se obter elementos que esclareçam a materialidade e a autoria de um crime; de escolher, estrategicamente, o que fazer, selecionando as diligências investigativas adequadas ou corretas.

Em uma investigação, é fundamental que os objetivos sejam claramente definidos desde o início, estabelecendo o que se espera alcançar em termos de informações relevantes para esclarecer o crime. Isso implica ter uma estratégia bem delineada, baseada em sólidas técnicas investigativas, para orientar os esforços da equipe responsável pelo caso.

3.2. Investigação meticulosa

A investigação criminal (e inclusive a de natureza civil nas diversas áreas: improbidade, saúde, direitos humanos, etc.) é, basicamente, um trabalho artesanal, a montagem de um quebra-cabeças, uma ciência dos detalhes. Essencialmente, é a reconstituição do passado por meio da formulação e teste de hipóteses sobre algo incerto, cuja principal força motriz é o desejo de encontrar a verdade dos fatos. Toda investigação levada a cabo por órgãos dotados de atribuição persecutória deve, por isso, cumprir o critério da meticulosidade. Não é apenas uma obrigação de resultado, mas de método. Por esse princípio exige-se que sejam adotadas todas as medidas razoáveis para obter elementos de convicção e provas do abuso ao direito fundamental absoluto, sendo essencial, para garantir a integridade, a imparcialidade e a eficácia do processo investigativo.

O critério da meticulosidade implica em conduzir a investigação de forma minuciosa, cuidadosa e detalhada. Isso requer a aplicação de métodos de investigação sólidos, a análise criteriosa das evidências disponíveis e a busca diligente por informações relevantes para o caso. O objetivo é obter uma compreensão completa e precisa dos fatos, a fim de se formar uma base sólida para a tomada de decisões.

A garantia constitucional da duração razoável do processo não pode ser empecilho ou justificativa para abdicar do atributo da meticulosidade na condução das investigações. Ambos os valores devem ser compatibilizados. Isso pode ser alcançado por meio da adoção de práticas eficientes, alocação adequada de recursos e planejamento cuidadoso dos procedimentos. Óbvio que sob o pálio da apuração metódica o procedimento não deve se eternizar como uma implacável espada de Dâmoqueles sobre a cabeça do investigado. É justamente para evitar esses abusos que existem prazos estritos para o início e a conclusão das investigações.

3.3. Investigação exaustiva

Todos os meios investigativos relevantes para a formação da *opinio delicti* devem ser explorados ao máximo e esgotados. É o critério da exaustividade. Em muitos casos, apesar dos incidentes e dos fatos relacionados com possíveis abusos, o alcance da investigação se limita indevidamente, e episódios e circunstâncias importantes são ignorados. Exemplo disso é quando chega a notícia-crime de que eventual cidadão foi vítima de violência física e psicológica por parte de agentes públicos. Como providência inicial, requisita-se o exame de corpo de delito. O referido documento atesta não haver a suposta vítima sofrido qualquer lesão à sua integridade física. A investigação não pode ser arquivada com base na perícia, pois resta a questão da violência psicológica alegada (salvo se não houver nenhum elemento mínimo a amparar a alegação). O curso investigativo deve esgotar todas as possibilidades, agora enveredando por outra vertente.

Uma investigação exaustiva envolve a coleta de todas as evidências disponíveis; a realização de entrevistas com testemunhas, vítimas e suspeitos; e a análise de documentos e registros relevantes, bem como a utilização de especialistas e tecnologias forenses, quando apropriado. Isso inclui, também, a cooperação com outros órgãos e autoridades competentes, se necessário.

A exaustividade na investigação é crucial para evitar lacunas ou omissões que possam comprometer a busca pela verdade e justiça. As vítimas têm o direito de ter suas alegações de crimes investigadas de forma minuciosa e completa, enquanto os suspeitos têm o direito de um processo justo e imparcial.

Em resumo, o critério da exaustividade na investigação é essencial para garantir a busca pela verdade, a justiça e a proteção dos direitos humanos. É um elemento-chave para um sistema de justiça eficaz e confiável.

3.4. Investigação célere

Para que a investigação seja eficaz, deve ser conduzida com a celeridade razoável. É uma garantia constitucional prevista no inciso LXXVIII do art. 5º da Constituição Federal que assegura a todos, no âmbito judicial e administrativo, “a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”. É o princípio da brevidade processual erigido como garantia fundamental do cidadão. Além disso, em matéria investigativa, o tempo que passa é a verdade que se distancia e foge.

A Lei Orgânica Nacional do Ministério Público de 1993, por exemplo, antecipando-se à Emenda Constitucional n. 45, de 2004, adota o princípio da celeridade procedimental, dispondo que no exercício de suas atribuições cabe ao Ministério Público “zelar pela celeridade e racionalização dos procedimentos administrativos” (art. 27, parágrafo único, inc. II).

O dispositivo constitucional (inc. LXXVIII, do art. 5º) fala em “razoável duração” e em “celeridade de sua tramitação”. É a celeridade da tramitação que alcança a duração razoável, ou seja, a duração necessária à conclusão do processo, sem prejuízo do direito das partes e terceiros de deduzirem as suas pretensões, mas sem delongas que retardem a prestação administrativa. A celeridade da tramitação traduz-se na presteza da prática de cada ato do procedimento, porquanto a demora na prática de um deles repercute, negativamente, no conjunto, como acontece com a retenção de um trem em um dos pontos de parada do seu percurso. Atos praticados celeremente asseguram a duração razoável, senão rápida do procedimento, o qual outra coisa não é, desde a

etimologia, que um conjunto de atos que se sucedem para a consecução de determinado fim.

O Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos garante o direito de todos os acusados de serem julgados num prazo razoável (art. 9º, inc. III; art. 14, inc. III, alínea “c”). A Convenção contra a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes (adotada pela Resolução 39/46, da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1984) prevê no art. 12 que:

Cada Estado Parte assegurará que as suas autoridades competentes procederão a uma investigação rápida e imparcial sempre que houver motivos suficientes para se crer que um ato de tortura tenha sido cometido em qualquer território sob sua jurisdição.

O agente público ou privado que tem atos de sua vida funcional ou pessoal investigados em procedimentos administrativos a cargo do Ministério Público (ou da polícia judiciária) tem o direito fundamental de que tais procedimentos tramitem dentro de um “prazo razoável”. Por outro lado, a sociedade nutre igual expectativa, pois, intuitivamente, o enfrentamento efetivo da tortura depende da credibilidade, celeridade e rigor das punições, impedindo, por outro lado, que os crimes caiam sob o abraço mortal da prescrição.

Além de tudo isso, a investigação célere e exaustiva dos relatos dos cidadãos é crucial para a percepção da comunidade sobre os órgãos persecutórios. Se não houver uma investigação dotada com as propriedades indicadas, a suposta vítima passa a abrigar ressentimentos e má vontade contra os órgãos oficiais. Se a percepção de vitimização (tortura, maus-tratos, etc.) for generalizada, a confiança da comunidade e a vontade de cooperar se desgastam, levando, em última análise, a uma relação perpetuamente tensa de barril de pólvora entre essa comunidade e o Estado (BOBB, 2021). Muitas vezes, as comunidades prejudicadas são as de cor, e a atmosfera é ainda mais envenenada por suposições sobre racismo, discriminação e o desproporcional impacto do sistema de justiça criminal sobre alguns grupos vulneráveis.

3.5. Investigação independente

A independência investigativa implica a não subordinação a interesses outros (como políticos, burocráticos e corporativos) que não seja o completo esclarecimento do crime. O caráter independente da investigação é capaz de assegurar que os agentes públicos sejam

plenamente responsabilizados por suas condutas, garantindo a cabal salvaguarda dos direitos humanos e aumentando a confiança da sociedade na polícia pela eficiência dos mecanismos de controle (que se revelam capazes de atender suas demandas).

A apuração de crimes praticados por policiais (civis ou militares) deve ser levado a cabo pelo respectivo órgão do Ministério Público encarregado de exercer o controle externo concentrado, visto que não apresenta qualquer ligação (de ordem funcional ou disciplinar) com os presumíveis autores dos crimes e suas respectivas instituições. Delegar essa atribuição a órgãos da polícia, direta ou indiretamente (requisitando a instauração de inquérito e, simplesmente, aguardando sua conclusão), é subverter a independência e a imparcialidade da investigação.

O art. 15 dos Princípios Orientadores Relativos à Função dos Magistrados do Ministério Público (aprovados no 8º Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes, realizado em Havana, Cuba, de 27 de agosto a 7 de setembro de 1990⁸), com a finalidade de resguardar a independência das investigações, estabelece:

Os magistrados do Ministério Público prestarão a devida atenção ao exercício da ação penal relativamente a crimes cometidos por funcionários públicos, em particular corrupção, abuso de poder, violações graves de direitos humanos e outros crimes reconhecidos pelo direito internacional e, quando a lei ou a prática nacionais os autorizam, à investigação de tais delitos.

Conforme recomendação do relatório de visita ao Brasil de 2002 do Relator das Nações Unidas sobre Tortura, Nigel Rodley (CEJIL, 2004):

As investigações de crimes cometidos por policiais não deveriam estar submetidas à autoridade da própria polícia. Em princípio, um órgão independente, dotado de seus próprios recursos de investigação e de um mínimo de pessoal – o Ministério Público – deveria ter autoridade de controlar e dirigir a investigação, bem como acesso irrestrito às delegacias de polícia.

Policial não deve investigar policial: o círculo não fecha. A existência de um possível conflito de interesse ou de lealdades compartilhadas pode comprometer a integridade da investigação. É fundamental, portanto, estabelecer mecanismos e salvaguardas adequados para garantir a imparcialidade e evitar possíveis conflitos de interesse.

8 Disponível em: <<https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/princorientadores-mp.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2023.

Um sistema de controle civil independente, capaz de levar a cabo uma investigação independente, deve ser totalmente desligado da polícia e de toda direção policial. Membros do Ministério Público, membros de corregedorias autônomas ou de unidades especializadas dentro do sistema de Justiça criminal podem constituir esses órgãos independentes e especializados para lidar com casos envolvendo a conduta policial.

O dualismo entre investigação e falta de independência é sempre suspeito. Conduzida sem independência, uma investigação é vazia e insuficiente. E, dificilmente, um Sistema Nacional de Prevenção e de Combate à Tortura (instituído pela Lei n. 12.847 de 2 de agosto de 2013) se sustenta hígido se na base não for constituído por investigações independentes (como determina, enfaticamente, o art. 12 da CAT).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A investigação de alegações de tortura e maus-tratos é uma questão de extrema importância para garantir a proteção dos direitos humanos e combater violações graves. No entanto, é essencial que existam critérios claros e objetivos para iniciar tais investigações. A necessidade de “motivos razoáveis” ou “indícios mínimos” desempenha um papel fundamental nesse contexto. Tão fundamental, que uma investigação formal pode ser deflagrada na ausência de um relato ou de uma alegação expressa⁹, desde que existam indícios mínimos ou motivos razoáveis para acreditar que um ato de tortura foi perpetrado.

A mera alegação de tortura ou maus-tratos não é suficiente para deflagrar uma investigação formal. É necessário estabelecer uma base sólida de “motivos razoáveis” ou “indícios mínimos” antes que o aparato persecutório (Estado-polícia e Estado-acusador) seja mobilizado. Essa exigência se deve ao fato de que investigações abrangentes e ações legais envolvem recursos consideráveis, além de poderem ter sérias repercussões para as partes envolvidas (vítima e agressor).

O Estado tem a responsabilidade de investigar, prontamente, alegações de tortura, mas também deve garantir que essa investigação seja conduzida de forma criteriosa e baseada em evidências sólidas. Nesse sentido, é fundamental que as alegações de tortura sejam analisadas com seriedade e rigor, mas também é essencial garantir que haja indícios mínimos que tornem a alegação verossímil. Encaminhar

9 Princípio 6, n. 220 (“Princípios de Méndez”, 2021).

todas as alegações sem uma base razoável pode sobrecarregar o sistema de investigação¹⁰ e comprometer sua capacidade de lidar com casos legítimos de tortura.

Destaca-se, ao longo do estudo, a preocupação com a garantia dos direitos fundamentais, principalmente no contexto penal, com a proibição da tortura. É importante assegurar que a alegação de tortura seja tratada com a atenção devida e que qualquer indício seja adequadamente investigado. Embora seja importante levar a sério qualquer alegação de tortura e investigar de forma adequada, é fundamental garantir que a decisão de encaminhar o caso para um órgão de apuração seja baseada em indícios razoáveis de que a tortura possa ter ocorrido. A simples alegação, sem apresentação de evidências mínimas, não deve ser suficiente para tomar tal decisão.

A análise crítica aponta para a possibilidade de abuso ou utilização indiscriminada dessa alegação, sem a apresentação de indícios mínimos que a sustentem. Nesse caso, qualquer menção à tortura ou maus tratos, sem a presença de elementos de convicção ou indícios concretos, não pode ensejar o encaminhamento para um órgão de apuração.

Sobrelevam-se, ainda, questões sobre a eficiência e o uso adequado dos recursos do sistema de justiça criminal. Encaminhar todas as alegações de tortura para um órgão ou alguns órgãos de apuração, mesmo sem indícios mínimos, pode resultar em desperdício de tempo e de recursos, além de, como já dito, potencialmente sobrecarregar as instituições responsáveis pela investigação.

A comunidade internacional, por meio de tratados e organismos de direitos humanos, tem reafirmado consistentemente a obrigação dos estados de prevenir e enfrentar a tortura, assim como de garantir, presentes “motivos razoáveis”, a investigação e a responsabilização dos perpetradores. A impunidade para casos de tortura enfraquece a confiança na justiça, perpetua a violência e viola os direitos das vítimas.

10 Uma forma de sabotar o referido sistema persecutório é sobrecarregando-o com alegações vazias e desprovidas de evidências básicas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH).

Resolução n. 5, de 12 de março de 2020. Dispõe sobre Diretrizes Nacionais para uma Política Pública sobre Direitos Humanos e Empresas. [Brasília, DF]: CNDH, [2022a]. Disponível em: <<http://homacdhe.com/wp-content/uploads/2020/03/Resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA5-2020-CNDH.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 414, de 02.09.2021.** Estabelece diretrizes e quesitos periciais para a realização dos exames de corpo de delito nos casos em que haja indícios de prática de tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, conforme os parâmetros do Protocolo de Istambul, e dá outras providências. [Brasília, DF]: Conselho Nacional de Justiça, [2022b]. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/files/original125834202109086138b37ad4cfo.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 213, de 15.12.2015.** Dispõe sobre a apresentação de toda pessoa presa à autoridade judicial no prazo de 24 horas. [Brasília, DF]: Conselho Nacional de Justiça, [2022c]. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_213_15122015_22032019145102.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Recomendação n. 49, de 01.04.2014.** Dispõe sobre a necessidade de observância, pelos magistrados brasileiros, das normas - princípios e regras - do chamado Protocolo de Istambul, da Organização das Nações Unidas (ONU), e, bem assim, do Protocolo Brasileiro de Perícia Forense, em casos de crime de tortura e dá outras providências. [Brasília, DF]: Conselho Nacional de Justiça, [2022d]. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/recomendacao/recomendacao_49_01042014_03042014155230.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação n. 31, de 27.01.2016.** Dispõe sobre a necessidade de observância, pelos membros do Ministério Público, das normas – princípios e regras – do

chamado Protocolo de Istambul, da Organização das Nações Unidas (ONU), e, bem assim, do Protocolo Brasileiro de Perícia Forense, em casos de crimes de tortura e dá outras providências. [Brasília, DF]: Conselho Nacional do Ministério Público, [2022e]. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-031.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. **Lei n. 13.869, de 05.09.2019.** Dispõe sobre os crimes de abuso de autoridade. [Brasília, DF]: Presidência da República, [2022f]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13869.htm#:~:text=Constitui%20crime%20realizar%20intercepta%C3%A7%C3%A3o%20de,quatro\)%20anos%2C%20e%20multa](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13869.htm#:~:text=Constitui%20crime%20realizar%20intercepta%C3%A7%C3%A3o%20de,quatro)%20anos%2C%20e%20multa)>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. **Lei n. 9.455, de 07.04.1997.** Define os crimes de tortura e dá outras providências. [Brasília, DF]: Presidência da República, [2022g]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9455.htm>. Acesso em: 20 jun. 2022.

CENTER FOR JUSTICE AND INTERNATIONAL LAW (CEJIL).

Tortura no Brasil: implementação das recomendações do relator da ONU. Rio de Janeiro:Ceжил, 2004. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/denunciar/tortura/a_pdf/cejil_tortura_brasil_recomendacoes.pdf>. Acesso: 15 jul. 2023.

FOLEY, Conor. **Combate à tortura. Manual para Magistrados e Membros do Ministério Público.** 2003. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/dados/manuais/a_pdf/306_manual_combate_tortura_mp.pdf. Acesso em: 17 jul. 2023.

MÉXICO. **Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en asuntos que involucren hechos constitutivos de tortura y malos tratos.** 2014. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponível em: <https://www.pjenl.gob.mx/EquidadDeGenero/download/Protocolo_tortura_electronico.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2022.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA/DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL (MJ/DEPEN). **Modelo de Gestão para a Política**

Prisional. 2016. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/modelo-de-gestao_documento-final.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). **Compilação das Recomendações contidas no Relatório sobre a visita ao Brasil do Subcomitê de Prevenção da Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes – fevereiro/2012.** 2012. Disponível em: <https://midia.mpf.mp.br/pfdc/hotsites/sistema_protecao_direitos_humanos/docs/sistema-nacoes-unidas/orgaos-monitoramento/spt/recomendacoes-spt-2012.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2023.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração sobre a proteção de todas as pessoas contra a tortura ou outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes.** Adotada pela Assembléia Geral das Nações Unidas, em 9 de dezembro de 1975 [resolução 3452 (XXX)]. Nova Iorque: Nações Unidas, [2022a]. Disponível em: <<http://www.nepp-dh.ufrj.br/onu19-15.html>>. Acesso em: 20 jun. 2022.

NAÇÕES UNIDAS. **Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CAT).** 1984. Nova Iorque: Nações Unidas, [2022b]. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-against-torture-and-other-cruel-inhuman-or-degrading>>. Acesso em: 14 abr. 2022.

NAÇÕES UNIDAS. **The United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners.** 2015. Nova Iorque: Nações Unidas, [2022c]. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson_Mandela_Rules-E-ebook.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2023.

NAÇÕES UNIDAS. **Optional Protocol to the Convention Against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment Or Punishment (OPCAT).** 2002.

NOVA IORQUE: Nações Unidas, [2022d]. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/optional->

protocol-convention-against-torture-and-other-cruel>. Acesso em: 17 jul. 2023.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura**. 1985.

Cartagena das Índias/Colômbia: OEA, [2022]. Disponível em: <<https://www.oas.org/pt/cidh/mandato/basicos/tortura.pdf>>. Acesso em: 16 jul.2023.

PRINCÍPIOS DE MÉNDEZ (Principles on Effective Interviewing for Investigations and Information Gathering). 2021. Disponível em: <interviewingprinciples.com>. Acesso em: 17 out. 2023.

RODRIGUES, João Gaspar. **Atividade policial, direitos fundamentais e controle externo**. Curitiba:Juruá, 2016.

SAÚDE MENTAL DOS SERVIDORES DAS FORÇAS DE SEGURANÇA PÚBLICA - UM DEBATE NECESSÁRIO TAMBÉM PARA O MINISTÉRIO PÚBLICO

*MENTAL HEALTH OF PUBLIC SECURITY FORCES PROFESSIONALS
- A NECESSARY DEBATE ALSO FOR THE PUBLIC PROSECUTOR'S
OFFICE*

Francisco Angelo Silva Assis¹

Lydiane Maria Azevedo²

Bárbara dos Santos Choucair³

Sumário: 1. Introdução. 2. Saúde mental – um conceito em construção. 3. Saúde mental e trabalho. 4. Saúde mental e atividade de segurança pública. 4.1. Possíveis fatores preditores do adoecimento mental dos servidores das forças de segurança pública. 4.1.1. Assédios. 4.2. Suicídios nas forças de segurança pública. 5. Considerações finais. 6. Referências.

Resumo: Este artigo é parte de um trabalho mais extenso, produzido pelo Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa dos Direitos Humanos, Controle Externo da Atividade Policial e Apoio Comunitário do Ministério Público de Minas Gerais-CAO-DH/MPMG, objetivando compilar referências de estudos e pesquisas acerca da saúde mental no contexto laboral, notadamente no âmbito das forças de segurança pública, bem como oferecer um panorama das ações implementadas pelas instituições imediatamente responsáveis pela segurança pública do estado

- 1 Francisco Angelo Silva Assis: Mestrando em Ciências Sociais pela PUC-Minas, possui graduação em Direito pela Fundação Universidade de Itaúna. Atualmente é Promotor de Justiça Coordenador do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa dos Direitos Humanos, Controle Externo da Atividade Policial e Apoio Comunitário do Ministério Público de Minas Gerais - CAODH/MPMG. Conselheiro do Conselho de Criminologia e Política Criminal CCPC/SEGOV.
- 2 Lydiane Maria Azevedo: Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Mestre em Educação pela Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais. Professora da disciplina Direitos Humanos, nos Cursos de Formação Técnico-Profissional, e da disciplina Crime, Violência e Processo Civilizador, no Curso de Pós-Graduação em Criminologia, na Academia de Polícia Civil de Minas Gerais-Acadepol/MG. Investigadora da Polícia Civil de Minas Gerais em atividade no Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa dos Direitos Humanos, Controle Externo da Atividade Policial e Apoio Comunitário do Ministério Público de Minas Gerais-CAO-DH/MPMG
- 3 Bárbara dos Santos Choucair: Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Mestre em Direito na linha de pesquisa “Teoria do Direito e da Justiça” pelo Programa de Pós-graduação em Direito da PUC Minas. Estagiária de Pós-graduação no Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa dos Direitos Humanos, Controle Externo da Atividade Policial e Apoio Comunitário do Ministério Público de Minas Gerais - CAODH/MPMG.

de Minas Gerais, com vistas à prevenção, acolhimento e tratamento no contexto da saúde mental dos seus servidores, além da indicação de normas e boas práticas nacionais e internacionais relacionadas à saúde mental dos profissionais das forças de segurança pública. Pretende-se, ainda, apresentar as ações relacionadas ao enfrentamento e responsabilização pelo assédio moral e assédio sexual, reconhecidos como fatores significativos no adoecimento mental dos trabalhadores, especialmente os da segurança pública, como, também, enfatizar o papel do Ministério Público, tanto no Controle Externo da Atividade Policial e na Tutela Coletiva da Segurança Pública quanto na defesa dos Direitos Humanos desses profissionais.

Palavras-chave: Saúde mental; Profissionais das forças de segurança pública; Ações institucionais; Ministério Público.

Abstract: *This article is part of a more extensive work, produced by the Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa dos Direitos Humanos, Controle Externo da Atividade Policial e Apoio Comunitário do Ministério Público de Minas Gerais-CAO-DH/MPMG, aiming to compile references of studies and research on mental health in the workplace, notably within the scope of public security forces, as well as offering an overview of the actions implemented by the institutions immediately responsible for public security in the state of Minas Gerais, with a view to prevention, reception and treatment in the context of the mental health of its employees, in addition to indicating national and international standards and good practices related to the mental health of public security forces professionals. It is also intended to present actions related to confronting and taking responsibility for moral harassment and sexual harassment, recognized as significant factors in the mental illness of workers, especially those in public security, as well as emphasizing the role of the Public Prosecutor's Office, both in External Control of Police Activity and Collective Protection of Public Security and in the defense of the Human Rights of these professionals.*

Keywords: *Mental health; Public security professionals; Institutional actions; Public Prosecutor's Office.*

1. INTRODUÇÃO

As preocupações relacionadas à saúde mental da população mundial têm ganhado relevo, tendo em vista que, na contemporaneidade, diversos desafios estão sendo sobrepostos aos já existentes e conhecidos nesse contexto.

A Organização Mundial da Saúde – OMS – divulgou, em 2022, sua maior revisão mundial sobre saúde mental⁴ desde a virada do século. O Relatório Mundial de Saúde Mental – 2022 –, indicou que:

4 Disponível em: <<https://www.who.int/teams/mental-health-and-substance-use/world-mental-health-report>>. Acesso em: 16 out. 2023.

em 2019, quase um bilhão de pessoas – incluindo 14% dos adolescentes do mundo – viviam com um transtorno mental. O suicídio foi responsável por mais de uma em cada 100 mortes e 58% dos suicídios ocorreram antes dos 50 anos de idade.

O referido relatório, além dos dados gerais sobre a saúde mental, fornece um plano para governos, acadêmicos, profissionais de saúde, sociedade civil e outros atores com potencial para uma atuação profícua no cenário da saúde mental.

Já o Relatório Anual do Estado Mental do Mundo, encomendado pela Sapien Labs, divulgado em março de 2023⁵, indica que o Brasil ocupa o terceiro pior índice de saúde mental, em um *ranking* que contou com 64 países habilitados para a internet, ficando abaixo apenas da África do Sul e do Reino Unido. Segundo o estudo, 33,5% dos brasileiros, ou seja, uma a cada três pessoas, relataram diversos sintomas relacionados a transtornos mentais.

Merece destaque, neste artigo, a relação entre trabalho e saúde mental, que tem sido, desde a década de 1950⁶, objeto de estudo de pesquisadores de diversas áreas do conhecimento, como a psicologia, a psiquiatria, a antropologia, a sociologia, a administração, entre outras.

Dados da Organização Mundial da Saúde - OMS, dão conta de que 15% dos adultos em idade ativa vivem com algum transtorno mental⁷.

Segundo informações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE –, as doenças mentais são responsáveis por uma redução significativa do potencial de oferta de trabalho, pelo aumento do absenteísmo e pela exclusão social de milhares de pessoas, gerando altos custos econômicos e sociais.

Já a Organização Mundial da Saúde – OMS – e a Organização Internacional do Trabalho – OIT – afirmam que mais de 30% dos trabalhadores dos países industrializados sofrem com algum tipo de transtorno mental. No Brasil⁸, os dados do Ministério da Previdência e Assistência Social-MPS indicam a alta incidência de doenças psíquicas

5 Disponível em: <<https://mentalstateoftheworld.report>>. Acesso em: 18 out. 2023.

6 Lê Guillant (1954) e Sivadon (1952, 1957) estudaram as afecções mentais que poderiam ser ocasionadas pelo trabalho. Na década de 1980, Christophe Dejourns, psiquiatra francês, introduziu uma nova teoria sobre a relação entre trabalho e o sofrimento psíquico.

7 ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). **Relatório Mundial de Saúde Mental**. 2022.

8 Ainda no contexto brasileiro, a Coordenadoria-Geral de Vigilância em Saúde do Trabalhador do Ministério da Saúde, informa que entre 2006 e 2022 foram registradas quase 18 mil notificações por transtornos mentais relacionados ao trabalho, números que, segundo a gestão da pasta, estão ainda subnotificados, tanto em razão de dificuldades de acesso a atendimento quanto em razão do receio que o trabalhador tem em buscar ajuda.

entre a população em idade produtiva, representando a terceira maior causa de afastamento do trabalho no país⁹.

Sem a pretensão de discutir a total abrangência desse campo de estudo, que relaciona as implicações das relações laborais na saúde mental, mas, por outro lado, objetivando trazer apontamentos dessa questão na seara específica dos servidores que atuam na área da segurança pública, notadamente os policiais, é que este breve estudo apresenta-se, uma vez que se não bastassem as complexidades que envolvem a referida área, a saúde mental daqueles que a efetivam, em nome do Estado, por meio das diversas instituições, tem merecido grande preocupação, tendo em vista a suscetibilidade ao adoecimento desses servidores, em razão de fatores intrínsecos às condições de trabalho, como desestruturas, carência de pessoal, questões disciplinares internas, assédios, riscos recorrentes à incolumidade física e à vida, baixos salários, especialmente das categorias de base, o mito do herói, entre outros, que somados aos fatores pessoais, que não podem ser desconsiderados, têm impulsionado o aumento de licenças por afastamentos psiquiátricos, necessidade de readaptação funcional, absenteísmo e, em situações limites, no aumento no número de suicídios desses trabalhadores.

Já é suficientemente temerário que milhares de servidores da segurança pública de todo o país estejam tão suscetíveis ao adoecimento, em grande medida, em razão de questões relacionadas ao ambiente laboral, mas ao somarmos a isso o fato de que esses servidores são, conforme previsão do art. 144 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, os responsáveis pela preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, tendo para o exercício dessa missão, entre outros, o mandato para controlar o direito de ir e vir, para realizar buscas pessoais e domiciliares, para prender e conduzir pessoas e, até para utilizar força letal, estamos diante de um problema ainda mais grave.

Diante desse quadro, discutir a saúde mental dos servidores da segurança pública, notadamente dos policiais, as normas relacionadas à questão, as ações institucionais já implementadas em Minas Gerais nesse contexto, as boas práticas evidenciadas e o papel do Ministério Público nessa seara, são providências que se fazem necessárias e urgentes.

9 SOUZA, Heloisa Aparecida; BERNARDO, Marcia Hespanhol. Prevenção de adoecimento mental relacionado ao trabalho: a práxis de profissionais do Sistema Único de Saúde comprometidos com a saúde do trabalhador. **Revista Brasileira de Saúde Ocupacional**, v. 44, 2019.

2. SAÚDE MENTAL - UM CONCEITO EM CONSTRUÇÃO

Muito embora o termo saúde mental seja recorrentemente utilizado na área da saúde, no ambiente acadêmico e pelo público geral, estando inclusive presente em legislações e políticas governamentais, parece não haver consenso sobre o que, de fato, conceitue saúde mental.

Há discussões sobre a importância de melhor defini-la, a partir da problematização dos discursos ou dos paradigmas a ela associados, tendo em vista que a disputa de poder entre esses paradigmas influencia o modo como se conceitua e se compreende a saúde mental, repercutindo, por sua vez, nas políticas públicas de assistência e nas legislações de proteção aos usuários, bem como na pesquisa científica.¹⁰

De acordo com a Organização Mundial da Saúde – OMS –, saúde mental é um estado de bem-estar no qual o indivíduo é capaz de usar suas próprias habilidades, recuperar-se do estresse rotineiro, ser produtivo e contribuir com a sua comunidade. Assim, a saúde mental significa muito mais que a ausência de doenças mentais.

Entretanto, a própria OMS afirma que não existe definição oficial de saúde mental, já que diferenças culturais, julgamentos subjetivos, e teorias relacionadas concorrentes afetam o modo como a saúde mental é definida.

Conforme Lucca¹¹, saúde mental é um termo utilizado para descrever o equilíbrio emocional (esforços para atingir a resiliência psicológica) entre os desejos internos e subjetivos e as exigências ou vivências externas, podendo-se dizer, então, que a saúde mental é um estado de bem-estar emocional e psicológico, mediante o qual o indivíduo é capaz de poder utilizar as suas habilidades emocionais e cognitivas, funções sociais e de responder às solicitações da vida cotidiana.

A saúde mental significa um socius saudável, assim, ela implica emprego, satisfação no trabalho, vida cotidiana significativa, participação social, lazer, qualidade das redes sociais, equidade, enfim, qualidade de vida. Por mais que se decrete o fim das utopias e a crise dos valores, não se pode escapar: o conceito de saúde mental vincula-se a uma pauta emancipatória do sujeito, de natureza inapelavelmente política¹².

10 ALCÂNTARA, Vírnia Ponte; VIEIRA, Camilla Araújo Lopes Vieira; ALVES, Samara Vasconcelos. Perspectivas acerca do conceito de saúde mental: análise das produções científicas brasileiras. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 27, n.1, 2022.

11 LUCCA, Sérgio Roberto de. Saúde, saúde mental, trabalho e subjetividade. **Revista Laborativa**, v. 6, n. 1 (especial), p. 147-159, abr. 2017.

12 ALMEIDA FILHO, Naomar de; COELHO, Maria Thereza Ávila; PERES, Maria Fernanda Tourinho. **O conceito de saúde mental**. Revista USP, São Paulo, n. 43, p. 100-125, 1999.

3. SAÚDE MENTAL E TRABALHO

Conforme Dejours, o trabalho ocupa um lugar fundamental na dinâmica do investimento afetivo das pessoas.

Condições favoráveis à livre utilização das habilidades dos trabalhadores e ao controle do trabalho pelos trabalhadores têm sido identificadas como importantes requisitos para que o trabalho possa proporcionar prazer, bem-estar e saúde, deixando de provocar doenças. Por outro lado, o trabalho desprovido de significação, sem suporte social, não-reconhecido ou que se constitua em fonte de ameaça à integridade física e/ou psíquica, pode desencadear sofrimento psíquico¹³.

O trabalho influencia de forma direta na esfera econômica, social e cultural de uma sociedade, já que é um elemento central da vida do homem moderno. A atividade laborativa apresenta-se como um elemento capaz de interferir ou até mesmo contribuir para a relação saúde-doença mental¹⁴.

As dinâmicas específicas de produção e de relações laborais tanto podem produzir saúde, bem-estar físico e emocional quanto podem, também, ser marcadas por insatisfações, estresse, sofrimento. Essa dialética é também tratada por Dejours¹⁵, em vários momentos de sua obra.

A contribuição do trabalho para as alterações da saúde mental das pessoas dá-se a partir de ampla gama de aspectos: desde fatores pontuais, como a exposição a determinado agente tóxico, até a complexa articulação de fatores relativos à organização do trabalho, como a divisão e parcelamento das tarefas, as políticas de gerenciamento das pessoas e a estrutura hierárquica organizacional^{16,17}.

Os transtornos mentais e do comportamento, relacionados ao trabalho, resultam, assim, não de fatores isolados, mas de contextos de

13 DEJOURS, C. Addendum théorique: de la psychopathologie a la psychodynamique du travail. In: DEJOURS, C. Travail, usure mentale: essai de psychopathologie du travail. **Nouvelle édition augmenté**. Paris: Bayard, p. 204-253, 1993.

14 LEÃO, L. H. C.; VASCONCELLOS L. C. F. Cadeias produtivas e a vigilância em saúde, trabalho e ambiente. **Revista Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 24, n. 4, p. 1232-1243, 2015.

15 DEJOURS, C. Addendum théorique: de la psychopathologie a la psychodynamique du travail. In: DEJOURS, C. Travail, usure mentale: essai de psychopathologie du travail. **Nouvelle édition augmenté**. Paris: Bayard, p. 204-253, 1993.

16 BRASIL. Ministério da Saúde. **Doenças relacionadas ao trabalho**: manual de procedimentos para os serviços de saúde. Brasília: Ministério da Saúde do Brasil, 2001.

17 SOUZA, Wladimir Ferreira. Transtornos mentais e comportamentais relacionados ao trabalho: o que a psicologia tem a dizer e a contribuir para a saúde de quem trabalha?. **Fractal: Revista de Psicologia**, v. 25, n. 1, abr. 2013.

trabalho em interação com o corpo e aparato psíquico dos trabalhadores. As ações decorrentes do ato de trabalhar podem atingir o corpo dos trabalhadores, produzindo disfunções e lesões biológicas, mas também reações psíquicas às situações de trabalho patogênicas, além de poderem desencadear processos psicopatológicos especificamente relacionados às condições do trabalho desempenhado pelo trabalhador¹⁸.

Entre os modelos que se propõem a explicar as relações entre saúde mental e trabalho, duas correntes merecem, segundo a literatura, destaque: a psicopatologia do trabalho, denominada psicodinâmica do trabalho, a partir dos estudos efetuados por Dejours^{19 20}, e os estudos que tratam da relação entre estresse e trabalho.

A psicodinâmica do trabalho enfatiza a centralidade do trabalho na vida dos trabalhadores, analisando os aspectos dessa atividade que podem favorecer a saúde ou a doença. Ao analisar a relação entre saúde mental e trabalho, Dejours²¹ destaca o papel da organização do trabalho e seus efeitos negativos ou positivos no funcionamento psíquico e na vida mental do trabalhador, conceituando a organização do trabalho como a divisão das tarefas e a divisão dos homens.

O outro modelo destacado na análise da inter-relação entre a saúde mental e trabalho é o que privilegia a relação entre estresse e trabalho. Tal abordagem apresenta muita complexidade, a começar por uma ampla variação do conceito de estresse. Destacam-se, nesse campo, os autores escandinavos^{22, 23, 24}, que definem estresse como um desequilíbrio entre as demandas do trabalho e a capacidade de resposta dos trabalhadores.

Evidencia-se, nessa abordagem, a preocupação com a determinação dos fatores potencialmente estressantes nas situações de trabalho.

18 SOUZA, Wladimir Ferreira. Transtornos mentais e comportamentais relacionados ao trabalho: o que a psicologia tem a dizer e a contribuir para a saúde de quem trabalha?. **Fractal: Revista de Psicologia**, v. 25, n. 1, abr. 2013.

19 DEJOURS, C. Introdução à psicopatologia do trabalho. **Tempo Social** - Revista de Sociologia da USP, São Paulo, v. 1, p. 97-103, 1989.

20 DEJOURS, C. **A loucura do trabalho**: estudo de psicopatologia do trabalho. 5. ed. São Paulo, SP: Cortez, 1992.

21 DEJOURS, C. Por um novo conceito de saúde. **Revista Brasileira de Saúde Ocupacional**, São Paulo, v. 54, n. 4, p. 7-11, 1986.

22 FRANKENHAEUSER, M.; GARDELL, B. Underload and overload in working life: Outline of a multidisciplinary approach. **Journal of Human Stress**, v.2, p. 35-46, 1976.

23 KALIMO, R. Stress in work: Conceptual analysis and a study on prison personnel. *Scandinavian Journal of Work, Environment & Health*, v. 6, n. 3, p. 1-148, 1980.

24 LEVI, L. Definiciones y aspectos teóricos de la salud en relación con el trabajo. In: *Los Factores Psicosociales en el Trabajo y su Relación con la Salud* (R. Kalimo, M. A. El Batawi & C. L. Cooper, ed.). Geneva: **Organización Mundial de la Salud**, p. 9-14, 1988.

Nessa linha, Karasek e Theorell²⁵ propõem um modelo com uma abordagem tridimensional, contemplando os seguintes aspectos: “exigência/controle” (*demand/control*); “tensão/ aprendizagem” (*strain/learning*) e suporte social. A situação saudável de trabalho seria a que permitisse o desenvolvimento do indivíduo, alternando exigências e períodos de repouso com o controle do trabalhador sobre o processo de trabalho.

No Brasil, Seligmann-Silva²⁶ identifica a existência de um campo de estudo interdisciplinar voltado para a análise das conexões entre saúde mental e trabalho, mediante a integração de “olhares” distintos, apresentando o conceito de desgaste como opção conceitual integradora. O desgaste psíquico foi associado à imagem de “mente consumida”, reunindo três abrangências: a primeira, compreendendo quadros clínicos relacionados ao desgaste orgânico da mente (seja em acidentes do trabalho seja pela ação de produtos tóxicos); a segunda, compreendendo as variações do “mal-estar”, das quais a fadiga (mental e física) é uma das analisadas; e a terceira, quando se verificam os desgastes que afetam a identidade do trabalhador, ao atingir valores e crenças, que podem ferir sua dignidade e a esperança.

O trabalho amplifica questões sociais que afetam negativamente a saúde mental, incluindo discriminação e desigualdade. O *bullying* e a violência psicológica (também conhecidos como assédio moral) estão entre as principais queixas de assédio no local de trabalho, impactando negativamente na saúde mental. No entanto, falar sobre saúde mental ainda é um tabu nos ambientes de trabalho em todo o mundo²⁷.

Depressão, tentativas de suicídios, uso abusivo de álcool e drogas, estresse, crises de ansiedade, fadiga e esgotamento profissional estão se tornando cada vez mais comuns e há muitas evidências da relação entre essas expressões do sofrimento humano e as formas de organização do trabalho existentes na atualidade.

25 KARASEK, R. A.; THEORELL, T. **Healthy Work**. New York: Basic Books, 1990.

26 SELIGMANN-SILVA, Edith. Aspectos psicossociais da saúde do trabalhador. Travessia - **Revista do Migrante**, nº 20, p. 17–21, 1994.

27 Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/201450-oms-e-oit-publicam-novas-diretrizes-sobre-sa%C3%BA-de-mental-no-trabalho>>. Acesso em: 15 out. 2023.

4. SAÚDE MENTAL E ATIVIDADE DAS FORÇAS DE SEGURANÇA PÚBLICA

Estudos e pesquisas voltadas à relação entre saúde e trabalho têm ganhado espaço, especialmente em busca de fatores associados ao adoecimento dos trabalhadores²⁸ e, nesse campo, não se pode deixar de destacar as questões que envolvem os profissionais que atuam na segurança pública, notadamente os policiais, tendo em vista que algumas atividades profissionais expõem seus funcionários a maiores riscos.

A atividade policial reveste-se de características específicas que podem contribuir para o adoecimento, sendo incontroverso que, no exercício do dever funcional de manter a ordem, combater o crime e proteger a população e patrimônio, os policiais estão sujeitos a um ambiente de trabalho violento e estressante²⁹.

Em relação à população em geral, a literatura nacional aponta que policiais integram a classe profissional mais vulnerável e suscetível ao acometimento por sofrimentos psíquicos associados a fatores como risco, inclusive de morte; pressões; tensões e cobranças institucionais³⁰.

O trabalho do policial pode ser caracterizado como extremamente desgastante física e emocionalmente, principalmente pela constante exposição ao perigo, riscos iminentes, horários irregulares de trabalho³¹.

Some-se a isso a vigilância da disciplina, componente hierárquico em função da organização piramidal, mas prescrita para todos os policiais, constituindo-se, tal como afirma Foucault³², em um poder múltiplo, que atua formando uma rede que controla continuamente também os que estão encarregados de controlar, e, ainda, o mito do policial herói³³, e estamos diante de quadro alarmante de adoecimento mental dessa categoria profissional.

28 SELIGMANN-SILVA, Edith; BERNARDO, Márcia Hespagnol; MAENO, Maria; KATO, Mina. O mundo contemporâneo do trabalho e a saúde mental do trabalhador. **Revista Brasileira de Saúde Ocupacional**, v. 35, n. 122, 2010.

29 MINAYO, Maria Cecília de Souza; SOUZA, ER.; CONSTANTINO, P. (Coords.). Estrutura organizativa. In: **Missão prevenir e proteger**: condições de vida, trabalho e saúde dos policiais militares do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, p. 81-97, 2008.

30 SANTOS, R. O. B.; HAUER, R. D.; FURTADO, T. M. G. O sofrimento psíquico de policiais militares em decorrência de sua profissão: revisão de literatura. **Revista Gestão & Saúde**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 2, p. 14-27, 2019.

31 BORGES, A. A. Polícia e Saúde: entrevista com o Diretor Geral de Saúde da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, p. 677-679, 2013.

32 FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir**: nascimento da prisão. Trad. de Raquel Ramallete. Petrópolis: Vozes, 1987.

33 Lógica belicista e maniqueísta que acompanha os policiais. Essa lógica seria a responsável pela viabiliza-

Das repercussões mais dramáticas do adoecimento mental dos policiais, os suicídios e tentativas de suicídio entre profissionais de segurança pública robustecem as estatísticas de morte de policiais dentro e fora das corporações. Pesquisas sobre o tema registram, também, abuso de drogas lícitas e ilícitas, transtorno de ansiedade, transtorno de humor, transtorno de estresse pós-traumático, depressão e estresse, relatos de insônia, dor de cabeça, falência na memória, apatia, agressividade e mau humor como manifestações frequentes.³⁴

4.1. Possíveis fatores preditores do adoecimento mental dos servidores das forças de segurança pública

Considerando alguns dos elementos apontados nos estudos e pesquisas como fatores potencialmente preditores de adoecimento mental nos policiais, trataremos, neste estudo, dos mais recorrentemente mencionados, com destaque para as questões que envolvem os assédios (moral e sexual), considerando a gravidade e as repercussões pessoais, institucionais e sociais relacionadas.

De início, é importante mencionar as dificuldades estruturais que acometem as instituições policiais e, nesse contexto, entre os aspectos percebidos como negativos pelos servidores, estão as restrições de recursos materiais e humanos³⁵, que impactam diretamente na realização, a contento, das atividades cotidianas, bem como os treinamentos e atualizações.

Também os procedimentos adotados por suas instituições para lidar com aspectos relacionados à carreira e aos salários³⁶, e à organização do trabalho são considerados dois entraves na satisfação com a carreira

ção da construção do policial como um guerreiro, um herói. Esse heroísmo inviabilizaria sua condição de trabalhador, até mesmo sua humanidade, permitindo assim, toda sorte de sacrifícios pessoais e profissionais. Essa ideia heroica de sacrifícios, de “dar a vida pela profissão”, como aponta Juliana Martins, psicologia e coordenadora do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, junto ao ethos guerreiro (FRANÇA, 2019, p. 65), ou ethos policial (BORDIN, 2020, p. 120), contribuem para o adoecimento mental de muitos policiais.

34 Nesse sentido, **Dias; Siqueira (2023)**.

35 Nos efetivos previstos ou fixados pelas polícias civis e militares, o *déficit* de profissionais alcança o patamar de 236 mil policiais, em números absolutos, sendo 56 mil trabalhadores apenas da Polícia Civil. Essa corporação tem hoje apenas 63% das vagas previstas preenchidas, o que, sem dúvida, prejudica as investigações criminais. Nas PMs, a lacuna é pouco menor: 69% das vagas encontram-se preenchidas. Disponível em: <<https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/9628cf35-d687-4588-abd3-cd8628634ca6>>. Acesso em: 28 de fev. 2024.

36 De acordo com Cano (2006), o investimento na área da segurança pública é insuficiente, o que se traduz, entre outras coisas, por baixos salários para os escalões inferiores das polícias. Esses salários obrigam os agentes a trabalharem em outros empregos, geralmente em segurança privada, gerando altos níveis de estresse e a tendência de privatização da segurança pública.

policial. Esses fatores parecem se refletir na percepção generalizada de que a carreira policial é pouco valorizada. Nesse sentido:

apesar de as polícias terem planos de carreira e objetivos bem definidos, os policiais não se sentem reconhecidos e recompensados por suas instituições, pois, na prática, os procedimentos usados não são percebidos necessariamente como justos³⁷.

Outro elemento da estrutura das organizações policiais brasileiras que parece estar associado às tensões é a forma de exercício da hierarquia que, apesar das várias diferenças entre as instituições policiais, apresenta traços comuns.

A hierarquia é o princípio fundamental da divisão do trabalho da corporação, expressando-se em papéis, tarefas e *status que determinam condutas e estruturam relações de comando-subordinação. É, ainda, a base sobre a qual se reatualizam, cotidianamente, sinais de respeito, honras, cerimoniais e rituais de ordem e de disciplina*³⁸.

De acordo com Abreu³⁹, ao se configurar como princípio único e segmentador, a hierarquia constrói posições sociais que podemos qualificar como desiguais. Essa desigualdade sustenta em si as relações de comando e obediência, na qual os indivíduos serão sempre diferenciados entre quem manda de quem obedece, mesmo pertencendo a uma mesma patente.

Kant de Lima⁴⁰, ainda no contexto da hierarquia, destaca as consequências de haver, no caso das polícias civis e militares, carreiras separadas para os que comandam (oficiais e delegados) e os policiais que atuam na rua (agentes e policiais/praças). A grande diferença salarial, a separação completa da instrução profissional e a impossibilidade de policiais de nível inferior ascenderem às posições de comando produz uma estrutura organizacional elitista e excludente que suscita o sentimento de oposição e disputa entre os dois grupos.

37 CUBAS, Viviane de Oliveira; ALVES, Renato; OLIVEIRA, André Rodrigues. Tão diferentes e tão iguais: as percepções de policiais civis e militares de São Paulo sobre suas instituições. **Dilemas, Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 3, set.-dez., p. 801-825, 2020.

38 MINAYO, Maria Cecília de Souza; SOUZA, ER.; CONSTANTINO, P. (Coords.). Estrutura organizativa. In: **Missão prevenir e proteger**: condições de vida, trabalho e saúde dos policiais militares do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, p. 81-97, 2008.

39 ABREU, L. E. de L. Meia volta volver - um estudo antropológico sobre a hierarquia militar. **Revista De Antropologia**, v. 41, n.1, p. 237-245, 1998.

40 KANT DE LIMA, Roberto. **Ensaios de antropologia e de direito**: acesso à justiça e processos institucionais de administração de conflitos e produção da verdade jurídica em uma perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

Vale, aqui, ressaltar, também, a disciplina, que é um outro elemento relacionado às instituições policiais que, tal qual a hierarquia, é considerada pilar institucional ainda na contemporaneidade.

A disciplina atinge não só o corpo como a atividade em si, exigindo dos indivíduos: o controle dos expedientes, como horários e escalonamentos de trabalho; a elaboração temporal do ato, de forma tipificada e regulamentada, fazendo o tempo penetrar o corpo, programando-o para a execução da ação; a articulação do corpo com os objetos manipulados, recompondo o gesto global institucionalizado em elementos ínfimos; a sujeição à fiscalização e ao controle dentro de rígida hierarquia, fazendo com que as ordens decorram quase naturalmente da correlação de forças e de poder; a introjeção da ordem e da norma de tal modo que o simples olhar já apareça como mecanismo de coerção e de imposição, desde que por trás dele se desvende a lógica institucional; a sanção e a penalidade para os recalcitrantes ⁴¹.

Como leciona Foucault⁴²:

o exercício da disciplina supõe um dispositivo que obrigue pelo jogo do olhar; um aparelho onde as técnicas que permitem ver induzam a efeitos de poder, e onde, em troca, os meios de coerção tornem claramente visíveis aqueles sobre quem se aplicam.

Além dos elementos mencionados, especialmente nas polícias civis e militares, é possível identificar uma cisão interna entre dois grupos: na Polícia Civil, entre delegados e demais carreiras; na Polícia Militar, entre oficiais e praças. Essas divisões, na prática, traduzem-se em diferentes processos de ingresso nas carreiras e diferenças de *status* e, salários, bem como de acesso a prerrogativas e recursos (materiais, autoridade e prestígio)⁴³.

Também o papel ocupado⁴⁴ dentro da organização é apontado, na literatura, como um fator que pode contribuir para o sofrimento psíquico⁴⁵.

41 MINAYO, Maria Cecília de Souza; SOUZA, ER.; CONSTANTINO, P. (Coords.). Estrutura organizativa. In: **Missão prevenir e proteger**: condições de vida, trabalho e saúde dos policiais militares do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, p. 81-97, 2008.

42 FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir**: nascimento da prisão. Trad. de Raquel Ramallete. Petrópolis: Vozes, 1987, p. 197.

43 SOARES, Luiz Eduardo; ROLIM, Marcos; RAMOS, Silvia. **O que pensam os profissionais da segurança pública no Brasil**. Brasília: Ministério da Justiça/Senasp, 2009.

44 Nesse sentido, considerando que as Polícias Civis possuem grande diversidade de funções internas, Bretas e Poncioni (1999), destacam atividades especialmente estressantes: o Investigador de rua que realiza “campanas” e escutas telefônicas, enfrentando riscos e cargas horárias excessivas; e o Plantonista, o policial que realiza plantões de até 24 horas ininterruptas em Delegacias, atendendo as vítimas, ao mesmo tempo em que lavra os Autos de Prisão em Flagrante e faz custódia de detento. Esta realidade exigiria grande esforço psíquico em trocar em pouco tempo a postura acolhedora necessária para escutar vítimas de crimes, com a firmeza que o trato com sujeitos detidos exige.

45 SILVA, M. M.; VIEIRA, S. B. O processo de trabalho do militar estadual e a saúde mental. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 17, n. 4, p. 161-170, 2008.

Os policiais podem ocupar cargos administrativos e/ou operacionais. O serviço administrativo se caracteriza pela presença de diferentes funções, tais como recursos humanos, inteligência, entre outros, enquanto o serviço operacional se caracteriza por uma atuação preventiva e repressiva, visando a proteção direta da população. Nesta última função, os policiais têm maiores chances de se deparar com situações de alto risco, participar diretamente da mediação de conflitos e resolver crises de diferentes complexidades⁴⁶.

Aspecto recorrentemente apontado nos estudos sobre a atividade policial, especialmente naqueles que se debruçam sobre o adoecimento mental dos profissionais que a desempenham, o risco⁴⁷ inerente à atuação dos policiais, merece destaque neste trabalho.

Conforme Hayes⁴⁸, o conceito de risco é um campo acadêmico que não tem fronteiras definidas, existindo lacunas de coerência conceitual, mas com duas tendências concomitantes, que podem ser notadas historicamente. De um lado, risco como algo negativo e o correr risco como escolha individual frente a algo que pode dar certo ou errado. De outro, a ideia de risco como algo inerente à vida, aos desafios do progresso universal e ao desenvolvimento pessoal e do mundo.

Minayo e Adorno⁴⁹ exemplificam o risco como algo negativo, e o correr risco como escolha individual frente a algo que pode dar certo ou errado, com o seu uso no campo da saúde, sendo ele central para a epidemiologia⁵⁰ e vinculado à ideia de desvio e perigo a ser afastado. Assim, do ponto de vista dos policiais, seu “risco epidemiológico” materializa-se, principalmente, nos confrontos armados, nos quais se expõem e podem perder a vida. É certo que o risco é inerente à natureza das operações policiais.

Não é menos certo, porém, que orientações institucionais, emitidas pelas autoridades hierarquicamente superiores e não raro lastreadas em políticas governamentais de segurança pública podem agravar esse quadro de risco. Políticas do tipo “mão dura”, voltadas para o enfrentamento a qualquer custo do crime urbano não raro potencializam o risco. No mesmo sentido,

46 SOUSA, Raphaela Campos de; BARROSO, Sabrina Martins; RIBEIRO, Ariadne Christie Silva. Aspectos de saúde mental investigados em policiais: uma revisão integrativa. **Saúde e Sociedade**, v. 31, n. 2, 2022.

47 O termo histórico que liga a polícia ao contexto das sociedades modernas é o conceito de risco, vivenciado por ela como profissão e prática, e de forma superlativa nas contingências da sociedade contemporânea (MINAYO; ADORNO, 2013).

48 HAYES (1992, p. 401-407) apud MINAYO, Maria Cecília de Souza; ADORNO, Sérgio. Risco e (in)segurança na missão policial. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 18, p. 585-593, 2013.

49 MINAYO, Maria Cecília de Souza; ADORNO, Sérgio. Risco e (in)segurança na missão policial. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 18, p. 585-593, 2013.

50 Do ponto de vista operacional, a epidemiologia trabalha com a teoria das probabilidades, visando à redução de incertezas na tomada de decisões dos agentes de saúde (MINAYO E ADORNO, 2013).

o desempenho do chamado “bico”, em geral exercício de atividades de segurança para o mercado privado nas horas de folga ou descanso da ocupação profissional oficial, exerce efeitos similares. A probabilidade que têm de sofrer graves lesões, traumas e mortes encontra respaldo nas altas taxas de óbito por violência de que são vítimas, dentro e fora de seu ambiente de trabalho e nos efeitos pós-traumáticos dos que continuam vivos⁵¹.

Em um tópico que se propõe a apresentar possíveis fatores preditores para o adoecimento mental dos servidores da segurança pública, o “mito do ethos guerreiro” ou “mito do policial super-herói”, que envolve mencionada categoria profissional, merece ser discutido.

Oportuno relembrar a definição de Brandão⁵² acerca do arquétipo do herói, mergulhado com devoção na missão, ora encantador ora agressivo, no entanto, ele vai, faz e cumpre seu dever, quer seja ajudando ou destruindo.

Nesse sentido, o mito do herói faz-se presente em um dito popular que circula entre os policiais brasileiros para caracterizar a relação com o trabalho: “Missão dada é missão cumprida”, o que poderia ser entendido, conforme Dejours, Abdoucheli e Jayet⁵³, como o “trabalho prescrito”, tarefa imposta ao trabalhador pela organização, que é diferente do “trabalho real”, aquilo que é possível realizar dadas as condições e forma de organização do trabalho. O “trabalho real” não é visível para quem está de fora ou em outro nível hierárquico, pois as normas consolidadas, culturalmente ou pelas relações interpessoais, atuam como limitadores da atividade, diferentemente do modelo idealizado nos dispositivos técnicos.

A imagem do policial herói, guerreiro e missionário é construída durante toda a sua formação. Muitas etnografias sobre a vida na Caserna nos ensinaram que policiais militares são profissionais de segurança pública treinados para cumprir ordens sem direito de errar⁵⁴.

51 MINAYO, Maria Cecília de Souza; ADORNO, Sérgio. Risco e (in)segurança na missão policial. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 18, p. 585-593, 2013.

52 BRANDÃO, J. S. **Mitologia Grega**, vol. III. Petrópolis: Ed. Vozes, 2002.

53 MUNIZ, Jacqueline O. **Ser policial é sobretudo uma razão de ser: cultura e cotidiano da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro**. Tese (Doutorado) – PPG em Ciência Política, IUPERJ: Rio de Janeiro, 1999.

54 CANO, Ignacio. Políticas de segurança pública no Brasil: tentativas de modernização e democratização versus a guerra contra o crime. **Sur, Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 3, n. 5, 2006.

Conforme Cano⁵⁵, o modelo do policial herói é uma armadilha que pode chegar a ser fatal, tanto para os policiais quanto para a sociedade, entretanto, a contraproposta é simples:

O policial, como gestor da segurança, deve começar por cuidar da sua própria. A organização policial e a sociedade devem garantir a proteção dos agentes de segurança pública não apenas por motivos de justiça, mas também de eficácia. Policiais que sintam seguros, com mais coletes e menos fuzis, serão muito mais capazes de prover segurança do que aqueles que temem constantemente pela vida. A segurança coletiva não pode ser obtida negligenciando a dos agentes da lei, sob a cruel desculpa da sua suposta vocação para o heroísmo⁵⁶.

Para Lima⁵⁷, um dos principais óbices da institucionalização da profissionalização policial militar no Brasil é romper com o mito do *ethos* guerreiro ou mito do policial super-herói.

Em uma perspectiva ainda mais dramática dessa condição, de acordo com Miranda⁵⁸, o mito de heroísmo faz, do policial, um profissional inflexível e perfeccionista, e essa condição de rigidez acaba sendo cristalizada no adoecimento emocional, que, muitas vezes, pode levar à ideação suicida, ao planejamento da própria morte, e até o ato em si.

Considerando muitos desses fatores apresentados pela literatura como possíveis preditores para o adoecimento mental, o artigo denominado “O herói-envergonhado: tensões e contradições no cotidiano do trabalho policial”, publicado na revista do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, resultado de pesquisa etnográfica em “polícia estadual de uma grande cidade brasileira”, apresenta as seguintes considerações finais:

Os policiais atribuem ao trabalho o significado de heroísmo, dignidade e honra, mas, ao mesmo tempo, sentem-se envergonhados, pois trabalhar como policial é viver com medo, em perigo e colocar-se em risco. São reconhecidos pelo que fazem, porém, sentem-se também amaldiçoados pela população, pela imprensa e pelas instituições. Sentem-se parte de uma família unida, no entanto, percebem o ambiente de trabalho como hostil, tenso, hipócrita, cheio de inseguranças e riscos. Além disso, sentem que fazem o papel de lixeiro social, enxugam o gelo, vivem de ilusão e sentem-

55 CANO, Ignácio. Uma polícia para o século XXI: comentário sobre o artigo de Minayo e Adorno. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, Mar. 2013.

56 LIMA, João Calvim de. *Atividade policial e o confronto armado*. Curitiba: Juruá, 2007.

57 MIRANDA, D. **Por que policiais se matam?** Diagnóstico e prevenção do comportamento suicida na polícia militar do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Mórula Editorial, 2016.

58 ALCADIPANI DA SILVEIRA, Rafael; MEDEIROS, Cintia Rodrigues de Oliveira. O Herói-Envergonhado: tensões e contradições no cotidiano do trabalho policial. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 10, n. 2, p. 134–153, 2016.

se ludibriados por seus empregadores⁵⁹.

4.1.1. Assédios

Assédio é o termo utilizado para designar toda conduta que cause constrangimento psicológico ou físico à pessoa, podendo ser classificado em dois tipos: o assédio moral⁶⁰ e o assédio sexual⁶¹.

De acordo com a Organização Internacional do Trabalho –OIT –, a violência e o assédio no trabalho apresentam elevada prevalência e têm efeitos profundos e custosos, que envolvem desde danos à saúde física e mental até desligamento do trabalho e perdas econômicas para trabalhadores, empregadores e sociedades.

Em face da gravidade dessas condutas, em junho de 2019, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) editou a Convenção nº 190 e a Recomendação nº 206 para eliminação da violência e do assédio no mundo do trabalho. A Convenção trouxe em seu art. 1º o seguinte conceito de assédio moral:

Um conjunto de comportamentos e práticas inaceitáveis, ou de ameaças de tais comportamentos e práticas, que se manifestam apenas uma vez ou repetidamente, que objetivam causar, causam ou são suscetíveis de causar danos físicos, psicológicos, sexuais ou econômicos, incluída a violência e o assédio em razão de gênero⁶².

Para Nascimento⁶³, o assédio moral caracteriza-se por ser uma conduta abusiva, de natureza psicológica, que atenta contra a dignidade psíquica do trabalhador, de forma repetitiva e prolongada, e que o expõe a situações humilhantes e constrangedoras capazes de causar ofensa à personalidade, à dignidade ou à integridade psíquica, e que tenha, por

59 O assédio moral ainda não faz parte, expressamente, do ordenamento jurídico brasileiro, quanto às empresas de iniciativa privada, contudo, existem projetos de lei em diferentes cidades e estados, a fim de regulamentá-lo, a exemplo do Projeto de Lei nº 4.591/01, que dispõe sobre a aplicação de penalidades à prática de assédio moral por servidores públicos da União, Autarquias e Fundações Públicas Federais em desfavor de seus subordinados, alterando o Estatuto dos Servidores Públicos Federais (Lei nº 8.112/90). Vários destes projetos relacionados aos servidores públicos já se encontram aprovados e transformados em lei como em São Paulo (SP), Natal (RN), Cascavel (PR), Guarulhos (SP) e Campinas (SP), entre outros. CNMP. Assédio Moral e Sexual, Previna-se. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/assedio-moral-e-sexual.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2024.

60 NASCIMENTO, Sônia A. C. Mascaro. Assédio moral no ambiente do trabalho. **Revista LTR**, São Paulo, v. 68, n. 08, p. 922-930, ago. 2004.

61 ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção nº 190**, de 25 de junho de 2021. Convenção para eliminação da violência e do assédio no trabalho.

62 NASCIMENTO, Sônia A. C. Mascaro. Assédio moral no ambiente do trabalho. **Revista LTR**, São Paulo, v. 68, n. 08, p. 922-930, ago. 2004.

63 HIRIGOYEN, Marie-France. **Mal-Estar no trabalho**: redefinindo o assédio moral. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

efeito, excluir a posição do empregado no emprego ou deteriorar o ambiente de trabalho durante a jornada de trabalho e no exercício de suas funções.

Segundo Hirigoyen⁶⁴, precursora nos estudos sobre o tema, o assédio moral está relacionado a qualquer conduta abusiva, manifestada por meio de ações, palavras, gestos ou escritos que possam prejudicar a personalidade, dignidade, integridade física ou mental do trabalhador, além de ameaçar a manutenção do emprego e a deterioração do ambiente de trabalho, incluindo, ainda, desqualificação, isolamento, atribuição de tarefas de menor valor com o objetivo de humilhar, indução ao erro, assédio sexual, exclusão, alterações de horários, jornadas e atividades sem prévio aviso e abusos de poder, sendo uma forma de abuso hierárquico e de dominação.

Para Freitas⁶⁵ e Hirigoyen⁶⁶, existem diversas modalidades de assédio⁶⁷. O assédio pode ocorrer entre os pares, sendo aquele que acontece entre colegas do mesmo nível hierárquico da esfera organizacional da empresa, também conhecido como assédio horizontal. Há, ainda, situações em que o superior é assediado por um ou mais subordinados, sendo esse tipo de assédio denominado de vertical ascendente, registrando, os autores, que essa espécie ocorre com menor frequência, e, ainda, o assédio moral no trabalho praticado pelo chefe, também denominado como assédio vertical descendente.

Com base nas pesquisas de Hirigoyen⁶⁸, o assédio vertical descendente, praticado pelo chefe ou superior hierárquico, constitui o caso mais comum de assédio moral nas organizações e, considerando as especificidades das instituições policiais, é a modalidade mais relevante para este estudo.

Hirigoyen⁶⁹ chama atenção para o fato de que, quando o assédio é praticado por um superior, ele pode ter consequências ainda mais

64 FREITAS, Maria Ester de. Assédio Moral e Assédio Sexual: faces do poder perverso nas organizações. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 41, n. 2, p. 8-19, Abr./Jun, 2001.

65 HIRIGOYEN, Marie-France. **Assédio moral: a violência perversa no cotidiano**. 16. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

66 De acordo com Hirigoyen (2010), além do assédio horizontal e vertical, existe o assédio misto, que acontece mediante situações nas quais um assédio horizontal aplicado por longos períodos possa também incorporar o assédio vertical descendente, como resultado da omissão da chefia ou superior hierárquico, e, ainda, o assédio vertical ascendente, no qual o superior é assediado por um ou mais subordinados.

67 HIRIGOYEN, Marie-France. **Assédio moral: a violência perversa no cotidiano**. 16. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

68 HIRIGOYEN, Marie-France. **Assédio moral: a violência perversa no cotidiano**. 16. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

69 FREITAS, Maria Ester de. Assédio Moral e Assédio Sexual: faces do poder perverso nas organizações.

graves sobre a saúde da vítima, se comparado ao assédio proveniente dos pares, uma vez que a vítima se sente ainda mais isolada e com maior dificuldade em achar a solução para o problema, pois, nesse caso, ela não tem a quem recorrer.

As repercussões do assédio, em quaisquer de suas modalidades, são indiscutivelmente negativas e, em regra, muito graves.

Assim, de acordo com Freitas⁷⁰, Hirigoyen⁷¹ e Heloani⁷², independentemente da origem do assédio, ele pode ser considerado um processo ardiloso e perverso, que visa bloquear psicologicamente a capacidade de defesa da vítima. Obviamente, esse bloqueio provocará uma série de mudanças comportamentais da vítima, afetando, em especial, a autoestima, o que resultará na sensação de inutilidade. Esse conjunto de emoções, minará, vagarosamente, a dignidade e o autorrespeito do assediado. Inevitavelmente, o assédio, quando não enfrentado, acaba por desestabilizar as emoções do assediado, podendo levá-lo a desenvolver doenças físicas ou psicossomáticas graves ou até mesmo conduzir a vítima ao suicídio.

Nesse sentido, de acordo com Hirigoyen⁷³, uma das consequências mais graves do assédio moral é o suicídio, considerado o ápice das experiências de “psicoterror”, hostilidade e aniquilamento psíquico.

Adentraremos, agora, no campo do assédio sexual, que é considerado crime e tem a seguinte tipificação no art. 216-A do Código Penal Brasileiro: “constranger alguém com o intuito de obter vantagem ou favorecimento sexual, prevalecendo-se o agente da sua condição de superior hierárquico ou ascendência inerentes ao exercício de emprego, cargo ou função”⁷⁴.

Se, conforme Freitas⁷⁵, o assédio moral “está ligado a um esforço repetitivo de desqualificação de uma pessoa por outra”, o assédio sexual,

RAE - Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 41, n. 2, p. 8-19, Abr./Jun, 2001.

70 HIRIGOYEN, Marie-France. **Assédio moral**: a violência perversa no cotidiano. 16. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

71 HELOANI, Roberto. A dança da garrafa: assédio moral nas organizações. **GV-executivo**, v. 10, n. 1, p. 50-53, mai. 2011.

72 HIRIGOYEN, Marie-France. **Mal-Estar no trabalho**: redefinindo o assédio moral. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

73 BRASIL. Código Penal. **Decreto-Lei nº 2.848**, de 7 de dezembro de 1940.

74 FREITAS, Maria Ester de. Assédio Moral e Assédio Sexual: faces do poder perverso nas organizações. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 41, n. 2, p. 8-19, Abr./Jun, 2001.

75 CAPPELLE, Mônica Carvalho Alves; MELO, Marlene Catarina de Oliveira Lopes. Mulheres Policiais, relações de poder e gênero na Polícia Militar de Minas Gerais. **RAM, Revista de Administração Mackenzie**, v. 11, n. 3, Edição Especial, p. 1-24, Mai./Jun. 2010.

de acordo com o Cappelle e Melo⁷⁶, envolve “qualquer comportamento ou manifestação de natureza sexual ou com base no sexo, física, verbal ou não verbal, não desejada pela pessoa a que se dirige”. Além disso, ele se torna uma forma exponencial de relação de poder, posto que reafirma, simultaneamente, as diferenças de gênero e de hierarquia.

Segundo Higa⁷⁷, a igualdade de gênero na relação capital e de trabalho perpassa pelo reconhecimento de que a inserção da mulher no mercado perturbou as relações de poder, na medida em que implicou a transgressão de paradigmas culturais que outorgavam somente ao homem o mister de participar das relações sociopolíticas.

É indiscutível que tanto homens quanto mulheres podem ser vítimas de assédio sexual, porém, considerando que a hierarquia funcional possui relevância na ocorrência do fenômeno, e os dados⁷⁸ que indicam que no Brasil os cargos de chefia são minoritariamente ocupados por mulheres, está posta uma condição que determina serem, as mulheres, o grande público-alvo do assédio sexual, superando os homens, tanto em frequência quanto em gravidade.

A ocorrência do assédio sexual é, infelizmente, uma realidade em diversos espaços laborais; some-se a isso o fato de que as instituições policiais contam com grande maioria de homens em seu corpo profissional, e de estarem, as mulheres, sujeitas a vivências de assédio moral e sexual com maior frequência nesse contexto e se tem aumentado o risco de ser mulher nas polícias.

Para serem avaliadas como boas profissionais operacionais, as policiais

76 HIGA, Flávio da Costa. Assédio sexual no trabalho e discriminação de gênero: duas faces da mesma moeda?. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 12, n. 2, p. 484-515, Mai/Ago., 2016.

77 Daqueles que foram mortos, 7 em cada 10 morreram na folga. Foram 16 policiais a mais assassinados em comparação com 2021. Em anos anteriores já discorremos sobre os motivos que ajudam a explicar porque os policiais morrem mais na folga do que em serviço e vale retomarmos alguns aspectos. Nós sabemos que tanto policiais civis quanto militares são orientados a se colocarem na condição de policiais 24h por dia, não importa se na folga ou em serviço. São policiais e ponto. Parte da categoria tem, inclusive, dificuldade em adequar seu comportamento quando o ambiente não é composto por pares. Ademais, a atividade profissional os obriga a tomarem constantes medidas de proteção que podem ser desde andarem armados constantemente, a não frequentar determinados locais. O fato é que na folga esses profissionais estão desassistidos por suas instituições de origem. Não há comunicação por rádio imediata, não há outras viaturas se deslocando para o local ou mesmo a farda que faz com que qualquer pessoa os identifique, mesmo que à distância. Com isso, o socorro pode demorar a chegar em caso de necessidade. A situação se complexifica quando se trata de municípios menores e do interior dos estados (FBSP, 2023).

78 Suicídios e tentativas de suicídio entre profissionais de segurança pública avolumam as estatísticas de morte de policiais dentro e fora das corporações (DOMBROSKI, 2017; M. A. SILVA & BUENO, 2017; VIO-LANTI, OWENS, MCCANLIES, FEKEDULEGN, & ANDREW, 2019). Consumo de drogas lícitas e ilícitas; transtorno de ansiedade; transtorno de humor; transtorno de estresse pós-traumático; depressão e estresse também figuram entre os registros clínicos na saúde mental de policiais militares (R. O. B. SANTOS et al., 2019). Adicionalmente, PORTELA E BUGHAY (2007) relatam insônia; dor de cabeça; falência na memória; apatia; agressividade e mau humor como manifestações frequentes na literatura sobre o trabalho policial militar.

ainda dependem de contradizer as expectativas acerca de adotar um comportamento nomeadamente feminino. Assim, devem se portar como heroínas, no sentido viril do termo, e enfrentar bandidos e ocorrências da mesma forma que os homens. Caso contrário, algumas são acusadas de receber tratamento especial por parte de seus superiores, tratamento esse que pode não se configurar em desvantagem, mas sim em possibilidade de exercício de poder⁷⁹.

Assim, apesar de a presença de mulheres na polícia, muitas vezes, ainda reproduzir os padrões de gênero vigentes na sociedade, sua inclusão deve ser compreendida de maneira mais dinâmica, com base nas estratégias adotadas por homens e mulheres para conviverem e se posicionarem na organização. Isso pode se concretizar dependendo das relações de poder estabelecidas pelos e pelas policiais em seu cotidiano de trabalho ⁸⁰.

Ainda no contexto do necessário enfrentamento dos assédios, o CNMP assim se manifesta:

Os assédios moral e sexual representam violação à dignidade da pessoa humana, assim como aos direitos fundamentais ao trabalho e à saúde, previstos na Constituição Federal, sendo pois atribuição do Ministério Público, enquanto defensor da ordem jurídica, agente de transformação social e indutor de políticas públicas, atuar para combatê-lo, preventiva e repressivamente, seja quando ocorre no âmbito das relações privadas de trabalho, seja quando tem lugar na própria Administração Pública.⁸¹

4.2. Suicídios nas forças de segurança pública

Segundo a OMS, a taxa global de suicídios decresceu entre 2000 e 2019. Entretanto, enquanto a taxa mundial diminuiu 36%, nas Américas, cresceu 17%, sendo a quarta causa de morte mais recorrente entre jovens de 15 e 29 anos.

No tocante ao suicídio entre os policiais, Miranda e Guimarães⁸² revisaram publicações sobre o tema e indicaram risco 7,6 maior de suicídio para policiais do que para a população geral, além de

79 Informação constante no Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2023. Disponível em: <<https://forum-seguranca.org.br/wp-content/uploads/2023/07/anuario-2023.pdf>>. Acesso em: 5 jun. 2024.

80 Disponível em: <<https://fontesegura.forumseguranca.org.br/a-magnitude-do-suicidio-policial-no-brasil-frageis-ou-falsas-evidencias/>>. Acesso em: 5 jun. 2024.

81 Violanti et al. (2012) indicaram que os policiais sofrem em silêncio, não buscando ajuda de suas famílias, redes de saúde ou profissionais especializados em saúde mental, o que aumenta o risco de suicídio.

82 Registro de Evento de Defesa Social, documento análogo ao Boletim de Ocorrência de outros estados.

subnotificação por acobertamento, falhas de registro e comportamento para suicida.

As autoras citam aspectos pessoais, como predominância de profissionais do sexo masculino, presença de quadros psicopatológicos e aspectos da organização do trabalho (hierarquia, alta rotatividade, políticas e regras ambíguas, medo de investigações internas, burocracia e pressão dos pares) e a facilidade de acesso a meios letais (armas, drogas e medicação) como fatores relacionados ao elevado número de suicídios entre policiais.

Os dados referentes às mortes de policiais civis e militares em 2022, disponibilizados pelas secretarias estaduais de segurança pública, mostram um cenário já observado nos anos anteriores: policiais morrendo mais em confronto ou por lesão não natural na folga, depois por suicídio e, por último, em confronto em serviço. Em 2022, morreram 161 policiais assassinados⁸³ e 82 por suicídio.

Discutir saúde mental e suicídio⁸⁴, de forma geral, já é tarefa eivada de dificuldades, tratar desses temas no contexto das instituições policiais é ainda mais difícil.

Não por acaso, entre todos os dados coletados para o Anuário Brasileiro de Segurança Pública, os de vitimização, que englobam os números de suicídios de policiais, seguem sendo os mais precários, junto com violência contra a população LGBTQIA+ e pessoas desaparecidas.⁸⁵

Sem referência fidedigna a respeito das mortes violentas intencionais de policiais da ativa, seja durante o serviço, de folga ou autoprovocada, dificilmente será possível a formulação de políticas que respondam ao problema e acolham profissionais com a saúde mental comprometida, mas que permanecem trabalhando em contato direto com a comunidade.⁸⁶

O Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2023 enfatiza que a ausência de clareza sobre os dados de mortes de policiais em decorrência de lesão autoinfligida ou, autoextermínio/suicídio, afeta não apenas a categoria dos policiais, mas, inclusive, os rumos da Segurança Pública.

83 CAPELLE, Mônica Carvalho Alves; MELO; Marlene Catarina de Oliveira Lopes. Mulheres Policiais, relações de poder e gênero na Polícia Militar de Minas Gerais. **RAM, Revista de Administração Mackenzie**, v. 11, n. 3, Edição Especial, p. 1-24, Mai./Jun. 2010.

84 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Assédio moral e sexual**: previna-se. Brasília: CNMP, 2016.

85 FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Raio-x das forças de segurança pública no Brasil**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024.

86 MIRANDA, D. **Por que policiais se matam?** Diagnóstico e prevenção do comportamento suicida na polícia militar do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Mórula Editorial, 2016

Nesse mesmo sentido, Miranda e Cruz⁸⁷ afirmam:

A magnitude do suicídio policial no país ainda é uma incógnita. Apesar das recorrentes notícias nas redes sociais e na grande mídia sobre o suicídio e/ou os homicídios seguidos por suicídio (os chamados H/S) na Segurança Pública, ainda sabemos muito pouco. Os dados disponíveis ainda apresentam discrepância entre as fontes. Esse fato não se restringe ao suicídio policial e muito se deve à inexistência de uma cultura de coleta de dados sistematizada e padronizada que nos permita tecer comparações entre instituições e/ou Unidades Federativas. Sem falar na cultura organizacional baseada no “sigilo oficial”, que impede o acesso do público ao dado quando o assunto é suicídio⁸⁸.

Ainda conforme as referidas pesquisadoras, o poder público e as instituições de segurança pública terão que firmar um pacto pela vida do policial a partir de investimentos em políticas de transparência e com a inovação de estratégias de coleta e análise de dados capazes de orientar a formulação de políticas públicas.

Objetivando conhecer a realidade nas instituições de segurança pública no que diz respeito aos casos de autoextermínio de servidores, o CAO-DH encaminhou ofício ao Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais, à Polícia Civil de Minas Gerais, à Polícia Militar de Minas Gerais, à Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública e à Secretaria Municipal de Segurança e Prevenção de Belo Horizonte, solicitando informações referentes ao autoextermínio de servidores nos últimos cinco anos, incluindo os respectivos REDS⁸⁹.

Os resultados das respostas já encaminhadas pelas instituições não serão divulgados neste artigo, mas servirão de subsídios para discussões interinstitucionais e futuras ações.

É importante destacar que a maioria das instituições consultadas informou que os servidores vítimas de autoextermínio não acessaram os serviços voltados à saúde mental disponíveis, sendo, portanto, seus eventuais problemas de ordem psiquiátrica ou psicológica, desconhecidos por parte do corpo técnico desses órgãos de segurança pública.

Tal fato tende a corroborar a afirmação de Miranda⁹⁰, no sentido de que buscar profissionais de saúde mental ainda é fonte de

87 CAPPELLE, Mônica Carvalho Alves; MELO; Marlene Catarina de Oliveira Lopes. Mulheres Policiais, relações de poder e gênero na Polícia Militar de Minas Gerais. **RAM, Revista de Administração Mackenzie**, v. 11, n. 3, Edição Especial, p. 1-24, Mai./Jun. 2010.

88 JAYET, C. (1994). **Psychodynamique du travail au quotidien**. Paris: AleXitére.

89 MIRANDA, Dayse; GUIMARÃES, Tatiana. O suicídio policial: O que sabemos?. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, vol. 9, nº1, JAN-ABR 2016, p. 1-18.

90 MIRANDA, Dayse; CRUZ, Fernanda. **A Magnitude do Suicídio Policial no Brasil**: Frágeis ou Falsas

estigma de fraqueza no meio policial, assim, muitas vezes, os policiais procuram médicos para tratar das questões físicas, mas não recebem o acompanhamento psicológico/psiquiátrico que poderia quebrar o ciclo crônico do surgimento dos sintomas.

Também foram encaminhados ao Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais, à Polícia Civil de Minas Gerais, à Polícia Militar de Minas Gerais, à Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública e à Secretaria Municipal de Segurança e Prevenção de Belo Horizonte os ofícios solicitando informações sobre ações voltadas à saúde mental do servidor, desenvolvidas e implementadas por cada uma das mencionadas instituições.

A partir das respostas apresentadas, foram agendadas visitas técnicas, que contaram com a participação do Promotor de Justiça Coordenador do CAO-DH e assessoria, objetivando conhecer mais pormenorizadamente as ações indicadas nas respostas apresentadas aos ofícios.

Detalhamento das informações prestadas pelas instituições de segurança pública, bem como das observações decorrentes das visitas a elas realizadas, não serão, aqui, apresentadas, contudo, o compilado dos dados essenciais, referentes às ações com vistas à promoção de saúde mental, que contemplam, também, o enfrentamento do assédio moral e sexual poderão ser conhecidas por meio do seguinte link e QR Code:

https://www.canva.com/design/DA-GH20XHPVA/ugO4cKVPun4jq-NuF-VMntg/view?utm_content=DAGH20XHP-VA&utm_campaign=designshare&utm_medium=link&utm_source=editor	

O que se apreende, preliminarmente, do resultado dessas consultas e visitas é a essencialidade dos serviços voltados ao acolhimento e tratamento da saúde mental no âmbito das instituições de segurança pública, incluindo, entre as necessárias mudanças de paradigmas, a conscientização sobre a gravidade do problema; a maior capilarização do acesso ao tratamento multidisciplinar; e a implementação de busca ativa desses potenciais pacientes e o fortalecimento das ações voltadas

Evidências?. Fonte Segura, ed. 218, 2024.

ao enfrentamento e responsabilização pelo assédio moral e sexual sem prejuízo de outras medidas.

Os materiais enviados pelas instituições de segurança pública de Minas Gerais ao CAODH podem ser acessados, na íntegra, por meio do seguinte link e QR Code:

https://www.canva.com/design/DAGH-80BLuRA/UVXmyTFmUMPmzkIdmJLgIQ/view?utm_content=DAGH80BLuRA&utm_campaign=designshare&utm_medium=link&utm_source=editor	

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho trata de temas complexos, que exigem compreensão e aprofundamento técnico, discussão de paradigmas das culturas institucionais, superação de preconceitos e tabus, investimento estatal e atuação interinstitucional, por isso, não tem outras pretensões, senão a de compilar referências de trabalhos acadêmicos que tratam da saúde mental, especialmente no ambiente laboral, e de apresentar um breve panorama das ações já implementadas pelas instituições de segurança pública de Minas Gerais, tanto no contexto do acolhimento, como do tratamento da saúde mental, bem como aquelas voltadas ao enfrentamento e responsabilização pelo assédio, moral e sexual, fenômeno indicado pelos estudos e pesquisas como de incontestável influência no adoecimento mental dos trabalhadores em geral, e, especificamente, naqueles da segurança pública, pelos aspectos aqui abordados.

O trabalho enfatiza, ainda, o papel do Ministério Público, tanto no que se refere ao controle externo da atividade policial e à tutela coletiva da segurança pública quanto na defesa dos direitos humanos, sendo aporte para que os membros do MPMG com essas atribuições possam monitorar e indagar sobre o desenvolvimento de cada estratégia promocional, ativa, de atendimento e de contornos ocupacionais e laborais, e para a atenção permanente às continuidades e descontinuidades de cada uma das medidas adotadas até então pelas instituições de segurança pública.

Assim, pretende ser, este estudo, um singelo instrumento para eventual auxílio aos membros do Ministério Público, no exercício de suas funções no contexto aqui discutido, bem como para os gestores e operadores da segurança pública, mas, fundamentalmente, um *start* para o necessário aprofundamento nas questões que envolvem a saúde mental dos profissionais da segurança pública, que merecem respeito nas relações laborais, acolhimento, tratamento ético e técnico, condições adequadas de trabalho, tanto em razão da dignidade humana que a todos e todas é inerente e exige promoção e proteção quanto pelas atividades relevantes que exercem em prol da coletividade.

Por fim, considerando a importância do conhecimento de normas (de âmbito municipal, estadual, nacional e internacional), relacionadas à promoção da saúde mental dos servidores das forças de segurança pública, bem como daquelas voltadas ao enfrentamento do assédio moral e sexual que atingem tais profissionais, segue *link e QR Code* para acesso a essas informações.

https://www.canva.com/design/DAF7eUAC2fY/T3Jway5E4PqLWJgkxrNLUg/view?utm_content=DAF7eUAC2fY&utm_campaign=designshare&utm_medium=link&utm_source=editor	

6. REFERÊNCIAS

ABREU, L. E. de L. Meia volta volver - um estudo antropológico sobre a hierarquia militar. **Revista De Antropologia**, v. 41, n.1, p. 237-245, 1998. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/ra/article/view/133450>>. Acesso em: 21 fev. 2024.

ALCADIPANI DA SILVEIRA, Rafael; MEDEIROS, Cintia Rodrigues de Oliveira. O Herói-Envergonhado: tensões e contradições no cotidiano do trabalho policial. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, n. 2, p. 134–153, 2016. Disponível em: <<https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/699>>. Acesso em: 9 abr. 2024.

AL CÂNTARA, Vírnia Ponte; VIEIRA, Camilla Araújo Lopes Vieira; ALVES, Samara Vasconcelos. Perspectivas acerca do conceito de saúde

mental: análise das produções científicas brasileiras. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 27, n.1, 2022. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/csc/a/Q3q7tgFtypyLXf9c9tRHMNr/?format=pdf>>. Acesso em: 5 out 2023.

ALMEIDA FILHO, Naomar de; COELHO, Maria Thereza Ávila; PERES, Maria Fernanda Tourinho. O conceito de saúde mental. **Revista USP**, São Paulo, n. 43, p. 100-125, 1999. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/28481>>. Acesso em: 6 fev. 2024.

ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA 2023. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 17, 2023. Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2023/07/anuario-2023.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2023.

BORDIN, Marcelo. **A Guerra é a Regra**: hipermilitarização da segurança pública, da vida e do cotidiano. Curitiba: Tese (doutorado) – Universidade Federal do Paraná, 2020. Disponível em: <<https://educapes.capes.gov.br/handle/1884/69386?mode=full>>. Acesso em: 30 out. 2023.

BORGES, A. A. Polícia e Saúde: entrevista com o Diretor Geral de Saúde da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, p. 677-679, 2013. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/csc/a/4nKf9xs6WCrQFhX8SbhMcNC/>>. Acesso em: 10 out. 2023.

BRANDÃO, J. S. **Mitologia Grega**, vol. III. Petrópolis: Ed. Vozes, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, 2024. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 4 fev. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Doenças relacionadas ao trabalho**: manual de procedimentos para os serviços de saúde. Brasília: Ministério da Saúde do Brasil, 2001. Disponível em: <https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/doencas_relacionadas_trabalho_manual_procedimentos.pdf>. Acesso em: 2 out. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Guia de Vigilância em Saúde**. 5. ed. rev. Brasília: Ministério da Saúde, 2022. Disponível em: <https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia_vigilancia_saude_5ed_rev.pdf>. Acesso em: 6 fev. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Transtornos mentais e adoecimento no ambiente de trabalho: como enfrentar?**. Ministério da Saúde - Conselho Nacional de Saúde, 28 abr. 2023. Disponível em: <<https://conselho.saude.gov.br/ultimas-noticias-cns/2985-transtornos-mentais-e-adoecimento-no-ambiente-de-trabalho-como-enfrentar>>. Acesso em: 11 abr. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014**. Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 ago. 2014. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13022.htm>. Acesso em: 5 fev. 2024.

BRETAS, Marcos Luiz; PONCIONI, Paula. A cultura policial e o policial carioca. In: PANDOLFI et al. (Orgs.). **Cidadania, justiça e violência**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, p.149-163, 1999.

CANO, Ignacio. Políticas de segurança pública no Brasil: tentativas de modernização e democratização versus a guerra contra o crime. Sur, **Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 3, n. 5, 2006. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1806-64452006000200007>>. Acesso em: 15 fev. 2024.

CANO, Ignácio. Uma polícia para o século XXI: comentário sobre o artigo de Minayo e Adorno. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, Mar. 2013. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1413-81232013000300004>>. Acesso em: 26 fev. 2024.

CAPPELLE, Mônica Carvalho Alves; MELO; Marlene Catarina de Oliveira Lopes. Mulheres Policiais, relações de poder e gênero na Polícia Militar de Minas Gerais. **RAM, Revista de Administração Mackenzie**, v. 11, n. 3, Edição Especial, p. 1-24, Mai./Jun. 2010. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ram/a/G7pHhNgxmWrKfzbHbzJY7kc/>>. Acesso em: 16 fev. 2024.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Assédio moral e sexual**: previna-se. Brasília: CNMP, 2016. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/assedio-moral-e-sexual.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2024.

CUBAS, Viviane de Oliveira; ALVES, Renato; OLIVEIRA, André Rodrigues. Tão diferentes e tão iguais: as percepções de policiais civis e militares de São Paulo sobre suas instituições. **Dilemas, Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 3, set.-dez., p. 801-825, 2020. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/26235>. Acesso em: 26 fev. 2024.

DECRETO-LEI 2.848, de 07 de dezembro de 1940. Código Penal. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro.

DEJOURS, C. Por um novo conceito de saúde. **Revista Brasileira de Saúde Ocupacional**, São Paulo, v. 54, n. 4, p. 7-11, 1986. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0303-76571986000200002>. Acesso em: 5 out 2023.

DEJOURS, C. Introdução à psicopatologia do trabalho. **Tempo Social - Revista de Sociologia da USP**, São Paulo, v. 1, p. 97-103, 1989.

DEJOURS, C. **A loucura do trabalho**: estudo de psicopatologia do trabalho. 5. ed. São Paulo, SP: Cortez, 1992.

DEJOURS, C. Addendum théorique: de la psychopathologie à la psychodynamique du travail. In: DEJOURS, C. **Travail, usure mentale**: essai de psychopathologie du travail. Nouvelle édition augmentée. Paris: Bayard, 1993. p. 204-253.

DEJOURS, C.; ABDOUCHELI, E; JAYET, C. **Psicodinâmica do trabalho**: contribuições da escola dejouriana à análise da relação prazer, sofrimento e trabalho. São Paulo: Atlas, 1994.

DIAS, Cledinaldo Aparecido; SIQUEIRA, Marcos Vinícius Soares. Análise socioclínica do contexto do trabalho e sua relação com o adoecimento mental de policiais militares do Distrito Federal. **EBAPE.BR**, v. 21, n.1, Jan-Feb 2023. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1679-395120220095>>. Acesso em: 19 fev. 2024.

- FARIAS, Erika. **Alertas globais chamam a atenção para o papel do trabalho na saúde mental**. EPSJV/Fiocruz, 14 abr. 2023. Disponível em: <<https://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/reportagem/alertas-globais-chamam-a-atencao-para-o-papel-do-trabalho-na-saude-mental>>. Acesso em: 25 out. 2023.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Raio-x das forças de segurança pública no Brasil**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024.
- FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir**: nascimento da prisão. Trad. de Raquel Ramallete. Petrópolis: Vozes, 1987.
- FRANÇA, Fábio Gomes de. Sobre o significado de “ser caveira” para policiais militares de tropas especiais no Brasil. **Revista científica segurança em foco**. Fortaleza, 2019. Disponível em: <https://www.sspds.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/24/2019/05/REVISTA_CIENTI%CC%81FICA_Seguranc%CC%A7a_em_Foco_SSPDS_190x260mm-Ed-1.pdf>. Acesso em 6 fev. 2024.
- FRANCO, Andre Luiz Abul Hiss. Saúde mental dos policiais como forma de obter um desenvolvimento sustentável. **UNISANTA Law and Social Science**, vol. 12, n. 1, p. 382-392, 2023.
- FRANKENHAEUSER, M.; GARDELL, B. Underload and overload in working life: Outline of a multidisciplinary approach. **Journal of Human Stress**, v.2, p. 35-46, 1976.
- FREITAS, Maria Ester de. Assédio Moral e Assédio Sexual: faces do poder perverso nas organizações. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 41, n. 2, p. 8-19, Abr./Jun, 2001. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rae/a/HNXHh6S9yzbZYPgP3mg6Djw/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 10 out 2023.
- GENOUD, P. A.; WAROUX, E. L. The Impact of Negative Affectivity on Teacher Burnout. **International Journal of Environmental Research and Public Health**, v. 18, n. 24, 2021.

HELOANI, Roberto. A dança da garrafa: assédio moral nas organizações. **GV-executivo**, v. 10, n. 1, p. 50-53, mai. 2011. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/gvexecutivo/article/view/22947>>. Acesso em: 15 fev. 2024.

HIGA, Flávio da Costa. Assédio sexual no trabalho e discriminação de gênero: duas faces da mesma moeda?. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 12, n. 2, p. 484-515, Mai/Ago., 2016. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rdgv/a/8GDj4ypKNzxVVpqJKLrzFjP/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 19 fev. 2024.

HIRIGOYEN, Marie-France. **Assédio moral: a violência perversa no cotidiano**. 16. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

HIRIGOYEN, Marie-France. **Mal-estar no trabalho: redefinindo o assédio moral**. 8ª Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2015.

KALIMO, R. Stress in work: Conceptual analysis and a study on prison personnel. **Scandinavian Journal of Work, Environment & Health**, v. 6, n. 3, p. 1-148, 1980.

KANT DE LIMA, Roberto. **Ensaio de antropologia e de direito: acesso à justiça e processos institucionais de administração de conflitos e produção da verdade jurídica em uma perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

KARASEK, R. A.; THEORELL, T. **Healthy Work**. New York: Basic Books, 1990.

LEÃO, L. H. C.; VASCONCELLOS L. C. F. Cadeias produtivas e a vigilância em saúde, trabalho e ambiente. **Revista Saúde e Sociedade, São Paulo**, v. 24, n. 4, p. 1232-1243, 2015. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/sausoc/a/CrwJfNMdsHygcy4NqHhwckt/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 16 fev. 2024.

LEVI, L. Definiciones y aspectos teóricos de la salud en relación con el trabajo. In: **Los Factores Psicosociales en el Trabajo y su Relacion con la Salud** (R. Kalimo, M. A. El Batawi & C. L. Cooper, ed.). Geneva: Organización Mundial de la Salud, p. 9-14, 1988.

LIMA, João Calvim de. **Atividade policial e o confronto armado. Curitiba:** Juruá, 2007.

LUCCA, Sérgio Roberto de. Saúde, saúde mental, trabalho e subjetividade. **Revista Laborativa**, v. 6, n. 1 (especial), p. 147-159, abr. 2017. Disponível em: <<https://ojs.unesp.br/index.php/rlaborativa/article/view/1626>>. Acesso em: 25 out. 2023.

MARTINS, B. G., DA SILVA, W. R., MAROCO, J., & Campos, J. A. D. B. Depression, anxiety, and stress scale: Psychometric properties and affectivity prevalence. **Jornal Brasileiro de Psiquiatria**, v. 68, n. 1, p. 32-41, 2019.

MINAYO, M. C. S.; SOUZA, E. R.; CONSTANTINO, P. Riscos percebidos e vitimização de policiais civis e militares na (in) segurança pública. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 11, p.2767-2779, nov., 2007. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/csp/a/8tSzFvXDw3NMYQy9m9vpDfR/?format=pdf>>. Acesso em: 10 out. 2023.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; SOUZA, ER.; CONSTANTINO, P. (Coords.). Estrutura organizativa. In: **Missão prevenir e proteger: condições de vida, trabalho e saúde dos policiais militares do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2008. p. 81-97. Disponível em: <<https://static.scielo.org/scielobooks/y28rt/pdf/minayo-9788575413395.pdf>>. Acesso em: 8 out. 2023.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; ADORNO, Sérgio. Risco e (in)segurança na missão policial. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 18, p. 585-593, 2013. Disponível em: <<https://nev.prp.usp.br/publicacao/risco-e-inseguranca-na-missao-policial/>>. Acesso em: 28 fev. 2024.

MIRANDA, D. **Por que policiais se matam? Diagnóstico e prevenção do comportamento suicida na polícia militar do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Mórula Editorial, 2016.

MIRANDA, Dayse; GUIMARÃES, Tatiana. O suicídio policial: O que sabemos?. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, vol. 9, nº1, JAN-ABR 2016, p. 1-18. Disponível em: <<https://>

revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/7680>. Acesso em: 5 mar. 2024.

MIRANDA, Dayse; CRUZ, Fernanda. **A Magnitude do Suicídio Policial no Brasil: Frágeis ou Falsas Evidências?**. Fonte Segura, ed. 218. Disponível em: <<https://fontesegura.forumseguranca.org.br/a-magnitude-do-suicidio-policial-no-brasil-frageis-ou-falsas-evidencias/>>. Acesso em: 7 fev 2024.

MUNIZ, Jacqueline O. **Ser policial é sobretudo uma razão de ser: cultura e cotidiano da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro**. Tese (Doutorado) – PPG em Ciência Política, IUPERJ: Rio de Janeiro, 1999. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4239316/mod_resource/content/0/AULA%206%20-%20C%20-%20MUNIZ%20Jaqueline%20-%20Ser_policial_sobretudo_razao_ser.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2024.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **OMS e OIT publicam novas diretrizes sobre saúde mental no trabalho**. Nações Unidas Brasil, 29 set. 2023. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/201450-oms-e-oit-publicam-novas-diretrizes-sobre-sa%C3%Bade-mental-no-trabalho>>. Acesso em: 15 out. 2023.

NASCIMENTO, Sônia A. C. Mascaro. Assédio moral no ambiente do trabalho. **Revista LTR**, São Paulo, v. 68, n. 08, p. 922-930, ago. 2004.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Fit mind, fit job: from evidence to practice in mental health and work**. Paris: OECD Publishing; 2015. Acesso em: 20 out. 2023. Disponível em: <http://www.oecd.org/els/fit-mind-fit-job-9789264228283-en.htm>.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção nº 190**. Convenção para eliminação da violência e do assédio no trabalho. Disponível em: <<https://c190.lim.ilo.org/?lang=pt-br>>. Acesso em: 21 out. 2023.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Recomendação nº 206, de 21 de junho de 2019**. Recomendação sobre a eliminação da violência e do assédio no mundo do trabalho. Disponível em:

<https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/--ilo-lisbon/documents/genericdocument/wcms_729461.pdf>. Acesso em: 22 out. 2023.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). **Relatório Mundial de Saúde Mental**. 2022. Disponível em: <<https://www.who.int/teams/mental-health-and-substance-use/world-mental-health-report>>. Acesso em: 16 out. 2023.

RIBEIRO, Ludmila. Polícia Militar é lugar de mulher? **Revista de Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 26, n. 1, e43413, 2018. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ref/a/6339NZCVs47ykZjrkv6vPSJ/?format=pdf>>. Acesso em: 19 fev. 2024.

SANTOS, R. O. B.; HAUER, R. D.; FURTADO, T. M. G. O sofrimento psíquico de policiais militares em decorrência de sua profissão: revisão de literatura. **Revista Gestão & Saúde**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 2, p. 14-27, 2019. Disponível em: <<https://www.herrero.com.br/files/revista/file5dfa2537646329c3af309b8cb4672fco.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2024.

SANTOS, Susana Maria da Silva Ferreira Matias dos. **Suicídio nas forças policiais**: um estudo comparativo na PSP, GNR e PJ. Dissertação (Mestrado em Medicina Legal) – Universidade do Porto, Instituto de Ciências Biomédicas Abel Salazar: Porto, 2009. Disponível em: <<https://repositorioaberto.up.pt/handle/10216/7151>>. Acesso em: 19 fev. 2024.

SAPIEN LABS. **Relatório Anual do Estado Mental do Mundo**. 2023. Disponível em: <<https://mentalstateoftheworld.report>>. Acesso em: 18 out. 2023.

SELIGMANN-SILVA, Edith. Aspectos psicossociais da saúde do trabalhador. **Travessia - Revista do Migrante**, nº 20, p. 17–21, 1994. Disponível em: <<https://travessia.emnuvens.com.br/travessia/article/view/422>>. Acesso em: 20 out. 2023.

SELIGMANN-SILVA, Edith; BERNARDO, Márcia Hespanhol; MAENO, Maria; KATO, Mina. O mundo contemporâneo do trabalho e a saúde mental do trabalhador. **Revista Brasileira de Saúde Ocupacional**,

v. 35, n. 122, 2010. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbso/a/WLqRPd87NwyFw5sq83tS6nM/>>. Acesso em: 15 out. 2023.

SILVA, M. A.; BUENO, H. P. V. O suicídio entre policiais militares na Polícia Militar do Paraná: esforços para prevenção. **Revista de Ciências Policiais da APMG**, v. 1, n. 1, p. 5-23, 2017. Disponível em: <https://www.apmg.pr.gov.br/sites/apmg/arquivos_restritos/files/documento/2020-01/01_o_suicidio_entre_policiais_militares_na_policia_militar_do_parana.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2024.

SILVA, M. M.; VIEIRA, S. B. O processo de trabalho do militar estadual e a saúde mental. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 17, n. 4, p. 161-170, 2008.

SIQUEIRA, M. M. M. Satisfação no trabalho. In: SIQUEIRA, M. M. M.; TAMAYO, A. (Ed.). **Medidas de comportamento organizacional: ferramentas de diagnóstico e de gestão**. Vol. 1. Porto Alegre: Artmed, 2008. p. 265-274.

SOARES, Luiz Eduardo; ROLIM, Marcos; RAMOS, Silvia. **O que pensam os profissionais da segurança pública no Brasil**. Brasília: Ministério da Justiça/Senasp, 2009. Disponível em: <https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/2583/1/17pesquisa_o-que-pensam-os-profissionais-da-seguranca-publica.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2024.

SOUSA, Raphaela Campos de; BARROSO, Sabrina Martins; RIBEIRO, Ariadne Christie Silva. Aspectos de saúde mental investigados em policiais: uma revisão integrativa. **Saúde e Sociedade**, v. 31, n. 2, 2022. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/sausoc/a/dK4NbsXDRCbbwYDXQRS9Mnk/#>>. Acesso em: 10 out. 2023.

SOUZA, Heloisa Aparecida; BERNARDO, Marcia Hespanhol. Prevenção de adoecimento mental relacionado ao trabalho: a práxis de profissionais do Sistema Único de Saúde comprometidos com a saúde do trabalhador. **Revista Brasileira de Saúde Ocupacional**, v. 44, 2019. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbso/a/BZfzmT5SM4p4McZfctc8vqn/?lang=pt#ModalTutors>>. Acesso em: 15 out. 2023.

SOUZA, Wladimir Ferreira. Transtornos mentais e comportamentais relacionados ao trabalho: o que a psicologia tem a dizer e a contribuir para a saúde de quem trabalha?. **Fractal: Revista de Psicologia**, v. 25, n. 1, abr 2013. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/fractal/a/KrXHs3m8gWT7JLFWmX6PkDH/>>. Acesso em: 25 de out. 2023.

VIOLANTI, J. M. et al. Police suicide in small departments: a comparative analysis. **International. Journal of Emergency Mental Health and Human Resilience**, v. 14, n. 3, p. 157-162, 2012. Disponível em: <<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4536806/>>. Acesso em: 12 fev. 2024.

SISTEMA DE POLÍCIA JUDICIÁRIA MILITAR: ESPECIALIZAÇÃO E FORTALECIMENTO DA HIERARQUIA E DISCIPLINA MILITAR

MILITARY JUDICIARY POLICE SYSTEM: SPECIALIZATION AND STRENGTHENING OF MILITARY HIERARCHY AND DISCIPLINE

Milord José Guimarães Silva¹

Sumário: 1 Introdução. 1.1. Polícia Judiciária Militar: breves noções conceituais e fundamentação normativa. 1.2. O controle externo da atividade de Polícia Judiciária Militar das Forças Armadas pelo Ministério Público Militar. 1.3. O atual cenário da Polícia Judiciária Militar nas Forças Armadas. 1.4. Análise dos principais currículos dos cursos de formação e aperfeiçoamento das Forças Armadas. 1.4.1. Marinha. 1.4.2. Exército. 1.4.3. Aeronáutica. 1.4.4. Os cursos de formação nas Instituições militares estaduais. 2. O Ministério Público Militar atuando no fomento do conhecimento. 2.1. A formação de capital intelectual e a gestão por competências. 2.2. A legitimidade do MPM para a especialização da atividade de Polícia Judiciária Militar. 2.3. A atuação do Ministério Público no fomento do conhecimento em outras Instituições. 3. Proposta de um curso de especialização em Polícia Judiciária Militar. 3.1. Pesquisa realizada com Instituições Militares Estaduais. 3.2. Grade curricular do Curso de Especialização em Polícia Judiciária Militar para as Forças Armadas. 4. Conclusão. Referências.

Resumo: este artigo aborda aspecto essencial ao desenvolvimento da Polícia Judiciária Militar nas Forças Armadas, qual seja a especialização de seus profissionais. Após breves considerações conceituais sobre tal atividade, faz-se uma análise dos currículos dos cursos oferecidos a oficiais e praças das Forças Armadas, em que se verifica insuficiente carga horária destinada a disciplinas jurídicas. Em seguida, é feita uma exposição sobre o papel do Ministério Público Militar no fomento do conhecimento, consequência de sua atuação como órgão de controle da atividade de Polícia Judiciária Militar. Finalmente, propõe-se um curso de multiplicadores às

¹ Milord José Guimarães Silva: Promotor de Justiça do Ministério Público Militar (Ministério Público da União) e Oficial da Reserva Não Remunerada da Polícia Militar do Estado de São Paulo. Bacharel em Direito pela Universidade Cruzeiro do Sul e Bacharel em Ciências Policiais de Segurança e Ordem Pública pela Academia de Polícia Militar do Barro Branco. Mestre em Ciências Policiais de Segurança e Ordem Pública pelo Centro de Altos Estudos de Segurança da Polícia Militar do Estado de São Paulo. Especialista em Direito Processual Penal pela Escola Paulista da Magistratura. Atualmente, é titular do 4º Ofício da 4ª Procuradoria de Justiça Militar no Rio de Janeiro.

Forças Armadas na temática atividade de Polícia Judiciária Militar, a partir dos paradigmas e boas práticas identificados nos cursos de especialização das instituições militares estaduais.

Palavras-Chave: Forças Armadas; Polícia Judiciária Militar; Ministério Público Militar; controle externo da atividade policial.

Abstract: *This article addresses an essential aspect of the development of the military judicial police in the Armed Forces, namely the specialization of its professionals. After brief conceptual considerations about this activity, an analysis of the curricula of the courses offered to Officers and Enlisted Members of the Armed Forces is carried out, in which there is an insufficient workload allocated to legal subjects. Next, there is a presentation on the role of the Military Public Prosecutor's Office in promoting knowledge, a consequence of its role as a control body for military judicial police activity. Finally, a multiplier course for the Armed Forces is proposed on the subject of military judicial police activity, based on the paradigms and good practices identified in the specialization courses of State Military Institutions.*

Keywords: *Armed Forces; Military Judicial Police; Military Public Ministry; external control of police activity.*

1. INTRODUÇÃO

1.1. Polícia Judiciária Militar: breves noções conceituais e fundamentação normativa

Álvaro Lazzarini (1987, p. 36) define Polícia Judiciária como “polícia repressiva, porque atua após a eclosão do ilícito penal, funcionando como auxiliar do Poder Judiciário”. Em complemento, Cícero Robson Coimbra Neves (2022, p. 276) assevera que “[...] ou, melhor ainda, auxiliar da Justiça e não do Poder, já que sua vinculação é mais afeta ao Ministério Público e não propriamente ao Poder Judiciário”.

Ademais, Polícia Judiciária é uma atividade/atribuição e não um órgão ou instituição, conforme explica Renato Brasileiro de Lima (2020, p. 177): “prevalece na doutrina e na jurisprudência a utilização da expressão polícia judiciária para se referir ao exercício de atividades relacionadas à apuração da infração penal”.

Assim, baseado em tais ensinamentos, este autor oferece o seguinte conceito de Polícia Judiciária Militar: polícia repressiva no âmbito das instituições militares que atua após a eclosão do ilícito penal militar, funcionando como auxiliar da Justiça Militar, aqui compreendido

o Ministério Público Militar, ministrando elementos necessários à propositura da ação penal militar.

O marco legislativo da atividade de Polícia Judiciária Militar encontra-se, primariamente, na Constituição Federal, em seu artigo 144, cujo § 1º, IV, trata das instituições militares federais, ou seja, as Forças Armadas, e § 4º versa sobre as instituições militares estaduais (Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares), *verbis*:

Artigo 144 - [...]

[...]

§ 1º - A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

[...]

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União².

[...]

§ 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.** (grifo e destaque nosso).

Também está no artigo 8º do Decreto-lei nº 1.002, de 21 de outubro de 1969, Código de Processo Penal Militar (CPPM):

Artigo 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;

b) **prestar aos órgãos e juízes da Justiça Militar e aos membros do Ministério Público as informações necessárias à instrução e julgamento dos processos, bem como realizar as diligências que por eles lhe forem requisitadas;**

c) **cumprir os mandados de prisão expedidos pela Justiça Militar;**

d) representar a autoridades judiciárias militares acerca da prisão pre-ventiva e da insanidade mental do indiciado;

e) **cumprir as determinações da Justiça Militar relativas aos presos sob sua guarda e responsabilidade**, bem como as demais prescrições deste Código, nesse sentido;

f) solicitar das autoridades civis as informações e medidas que julgar úteis à elucidação das infrações penais, que esteja a seu cargo;

g) requisitar da polícia civil e das repartições técnicas civis as pesquisas e

² A partir de uma interpretação sistemática dos incisos do § 1º do artigo 144 e do artigo 109 (competência da Justiça Federal), ambos da Constituição Federal, o entendimento que prevalece é o de que cabe às Forças Armadas o exercício da polícia judiciária militar em relação às infrações penais militares de âmbito federal.

exames necessários ao complemento e subsídio de inquérito policial militar;

h) atender, com observância dos regulamentos militares, a pedido de apresentação de militar ou funcionário de repartição militar à autoridade civil competente, desde que legal e fundamentado o pedido. (grifo e destaque nosso)³.

Isso posto, é de se reconhecer que as Forças Armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica) exercem as atribuições de Polícia Judiciária Militar no caso de infrações penais militares cometidas na esfera federal, cabendo seu controle ao Ministério Público Militar, ramo do Ministério Público da União.

1.2. O controle externo da atividade de polícia judiciária militar das Forças Armadas pelo Ministério Público Militar

O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público possui expressa previsão no artigo 129, VII, da CF: “Seu fundamento encontra-se nas seguintes normas: [...] VII - exercer o **controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar** mencionada no artigo anterior;” (grifo e destaque nosso).

A norma destacada, no âmbito federal, é a Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993⁴, com especial ênfase ao inciso II do artigo 117: “Incumbe ao Ministério Público Militar: [...] II - exercer o controle externo da atividade da polícia judiciária militar”.

É importante mencionar a nova Resolução nº 279, de 12 de dezembro de 2023, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP, 2023a), que dispõe sobre as atribuições do Ministério Público no exercício do controle externo da atividade policial, que revogou a Resolução nº 20, de 20 de maio de 2007, que tratava da matéria.

Merecem destaque no novo ato normativo os seguintes aspectos⁵:

a) o controle externo da atividade policial não se limita às atribuições do Ministério Público na área criminal, consideradas as especificidades de cada ramo;

b) deve-se buscar a integração das funções ministeriais e das forças de segurança, atentando-se, especialmente, para a eficácia e

3 As alíneas destacadas são as que melhor ilustram a atividade de polícia judiciária militar como auxiliar da Justiça Militar e do Ministério Público Militar.

4 Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União.

5 Artigos 1º; 3º, IV e VI; 6º, XVI; e 7º, VI.

aperfeiçoamento das atividades de investigação criminal e a superação de falhas na produção probatória; e

c) a realização de visitas aos aquartelamentos militares, a fim de verificar deficiências no quadro de pessoal e aferir as ações de aprimoramento da atividade de Polícia Judiciária Militar.

Finalmente, embora não seja norma propriamente dita, mas com importantes orientações, há o “Manual Nacional do Controle Externo da Atividade Policial – O Ministério Público olhando para a Sociedade” (2ª edição-2012), do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais (CNPJ)⁶, coordenado pelo Promotor de Justiça Militar Adriano Alves Marreiros, que trata de vários aspectos relacionados ao controle externo da atividade policial, dedicando um capítulo para o *controle da* Polícia Judiciária Militar, com ênfase aos seguintes pontos:

a) a alta rotatividade e o acúmulo de funções impede que oficiais adquiram experiência para investigar;

b) a formação para o exercício de Polícia Judiciária Militar é insuficiente;

c) as Faculdades de Direito, em geral, pouco ou nada ensinam sobre Polícia Judiciária Militar, já que pouco tratam sobre Direito Penal Militar ou Processo Penal Militar; e

d) é importante a criação de órgãos centralizados de Polícia Judiciária Militar, com um corpo de Bacharéis em Direito e/ou com treinamento em investigação e inquérito policial, além de dedicação exclusiva à atividade.

O conjunto normativo apresentado permite aferir que cabe ao Ministério Público contribuir com o desenvolvimento da Polícia Judiciária, com especial destaque ao *Parquet* das Armas, eis que a questão relativa à especialização da Polícia Judiciária Militar nas Forças Armadas é ainda muito incipiente, como será mais bem demonstrado.

1.3. O atual cenário da Polícia Judiciária Militar nas Forças Armadas

Alexandre José de Barros Leal Saraiva (2023. p. 239) assevera que:

(...) ausência de uma polícia judiciária militar institucionalizada, constituída por militares sem, necessariamente, formação jurídica (encarregados) e

6 Desenvolvido pelo Grupo Nacional de Efetivação do Controle Externo da Atividade Policial do CNPJ.

técnica (escrivães e peritos), gera um ambiente de investigação flutuante; dificulta o exercício do controle externo; favorece as violações aos direitos de vítimas, testemunhas e indiciados; vai de encontro aos princípios insculpidos no artigo 37 da Constituição Federal; e, amiúde, retarda a persecução criminal, tendo em vista a habitual necessidade de devolução dos inquéritos policiais-militares, para que vícios sejam sanados, diligências imprescindíveis realizadas e a forma procedimental respeitada.

Acrescenta que:

(...)[o] atual modelo de polícia judiciária militar – fundado em delegações e designações aleatórias do poder de polícia “originário”, reclama ser revisto, com a finalidade de, por meio da profissionalização e institucionalização, evoluir para que a técnica substitua o empirismo e, com isto, prestigie-se o princípio constitucional da eficiência (SARAIVA, 2023, p. 240).

Tal entendimento já pode ser encontrado no seio das Forças Armadas, como bem desenvolvido por Janaína Soares Prazeres Nascimento (2023), em que pontua que:

a) nas organizações militares, todos os oficiais, de todos os corpos e quadros, podem vir a ser designados para a condução de inquéritos policiais-militares, o que não ocorre nas Polícias Federal e Civil, em que seus delegados de polícia, com formação obrigatória em Direito, são os responsáveis pela apuração e convicção acerca dos fatos;

b) tal modelo não contribui para que a fase inicial da persecução penal militar atinja o objetivo primário de entregar os indícios de autoria e materialidade delitiva ao *Parquet* Militar;

c) em um inquérito policial-militar, é crucial que a autoridade saiba o caminho que a investigação irá seguir, devendo conhecer as atuais técnicas de investigação a seu dispor; e

d) não se pode esquecer a necessária formação dos militares que atuam nas assessorias, sem a qual não há como conferir verdadeiro aperfeiçoamento da apuração dos delitos militares.

Finalmente, cumpre registrar que Antônio Pereira Duarte (2017, p. 60) assinala que:

a inexistência de uma instituição própria de polícia judiciária militar (...) constitui um forte óbice para uma atuação tecnicamente à altura de uma instância de investigação criminal, especialmente quando envolvidas situações complexas e de difícil elucidação.

Aduz ainda que:

(...) na seara militar, a situação não se modifica, e talvez até faça estreitar ainda mais a relação entre a Polícia Judiciária e o Ministério Público

Militar, dada a necessidade de um acompanhamento muito mais acurado da investigação que esteja sendo produzida, visto que os encarregados designados para cumprir o papel conferido, em regra, a Delegados com formação técnica e jurídica são Oficiais, com pouca ou nenhuma experiência na área da investigação criminal, carecendo de uma orientação bem mais constante e abrangente (DUARTE, 2017, p. 63).

E arremata asseverando que:

o controle externo da atividade de polícia judiciária militar vem a ser a fiscalização do Ministério Público sobre a investigação dos crimes militares promovida pelas (...) Forças Armadas (...). Mas não é um controle apenas sobre prazos e ritos, mas sobretudo um controle da eficiência de tal atividade (DUARTE, 2017, p. 93).

A partir das contribuições dos mencionados autores, pode-se sintetizar o atual cenário da Polícia Judiciária Militar nas Forças Armadas em duas necessidades prementes:

- a formação específica de militares em tal atividade; e
- a revisão do modelo adotado pelas organizações militares, a fim de contar com profissionais que exerçam exclusivamente a *Polícia Judiciária Militar*.

Tais aspectos serão mais bem detalhados mais adiante.

1.4. Análise dos principais currículos dos cursos de formação e aperfeiçoamento das Forças Armadas

Em consulta às Diretorias de Ensino das Forças, constatou-se que os cursos de formação e aperfeiçoamento possuem carga horária insuficiente para disciplinas jurídicas, como se verifica a seguir:

1.4.1. Marinha

a. **Curso de Graduação de Oficiais (Escola Naval):** a Disciplina Direito é ministrada no 4º Ano e conta com 62 (sessenta e duas) horas⁷ assim distribuídas:

- 1) Introdução ao Estudo do Direito (7 horas).
- 2) Direito Constitucional (10 horas).
- 3) Direito Penal Militar (10 horas).
- 4) Direito Processual Penal Militar (15 horas).

⁷ Há 11 (onze) horas para avaliação da aprendizagem.

5) Direito Administrativo (9 horas).

Há ainda *Ética Militar*, que conta com Direito Internacional Humanitário, Direito Internacional dos Conflitos Armados e Direitos Humanos (8 horas) e Legislação Brasileira e os Direitos Humanos (11 horas), o que totaliza **81 (oitenta e uma) horas** de matérias que, direta ou indiretamente, contribuem com o exercício de Polícia Judiciária Militar.

b. **Curso de Assessoria em Estado-Maior para Suboficiais**⁸: a Disciplina III – Direito possui carga de **40 (quarenta) horas** para as seguintes unidades de ensino:

- 1) Direito Constitucional.
- 2) Direito Penal Militar e Direito Processual Penal Militar.
- 3) Direito Administrativo Disciplinar Militar.
- 4) Direito Internacional dos Conflitos Armados.

Digno de nota e elogio é a existência de um **Estágio de Qualificação em Investigação Criminal para Oficiais**, iniciativa do **Comando de Operações Navais** às suas organizações militares subordinadas, quais sejam, os Distritos Navais. O Estágio possui 16 (dezesesseis) horas-aula assim distribuídas:

- 1) Conceitos Iniciais acerca da Polícia Judiciária (1 hora).
- 2) Princípios Constitucionais na Investigação Criminal (1 hora).
- 3) Auto de Prisão em Flagrante (4 horas).
- 4) Inquérito Policial-Militar (4 horas).

5) Potencialidades de Perícias pelos Serviços de Polícia Judiciária Militar (3 horas).

- 6) Tempos reservas (2 horas) e teste de conhecimentos (1 hora).

Embora a iniciativa seja louvável, é de se reconhecer que o estágio possui conteúdo aquém do ideal, principalmente se considerarmos a grade curricular dos cursos de especialização das Instituições Militares Estaduais, conforme será verificado no subitem 3.1.

8 Da relação de cursos enviados pela Diretoria de Ensino da Marinha, o Curso de Assessoria em Estado-Maior para Suboficiais é o primeiro a contemplar as matérias de Direito Penal Militar e Processo Penal Militar para Praças.

1.4.2. Exército

a. Graduação em Ciências Militares (Academia Militar das Agulhas Negras):

- 1) Direito Constitucional (30 horas).
- 2) Direito Penal Militar (18 horas).
- 3) Direito Processual Penal Militar (12 horas).
- 4) Direito Administrativo Militar (60 horas).

Consta, também, Direito Internacional dos Conflitos Armados (10 horas) e Tutela Nacional e Internacional dos Direitos Humanos (20 horas), totalizando **150 (cento e cinquenta) horas** de matérias que, direta ou indiretamente, contribuem com a atividade de *polícia judiciária militar*, sendo o curso com maior carga horária das 3 (três) Forças.

b. Formação de Oficiais do Quadro Complementar (Escola de Saúde e Formação Complementar do Exército):

- 1) Introdução à Justiça Militar (21 horas).
- 2) Legislação sobre Direitos Humanos (10 horas).
- 3) Direito Internacional dos Conflitos Armados (11 horas).

c. Formação de Sargento – Tecnólogo (Escola de Sargentos das Armas):

- 1) Introdução ao Direito Militar (16 horas).
- 2) Direito Constitucional Militar (6 horas).
- 3) Direito Penal e Processual Penal Militar (12 horas).

1.4.3. Aeronáutica

a. Curso de Formação de Oficiais Aviadores, Intendentes e de Infantaria (Academia da Força Aérea): possuem uma disciplina denominada Direito Penal Militar, que, em **36 (trinta e seis) horas**, ministradas no 2º ou 3º Ano, contempla conteúdo do direito material e do direito processual, conforme ementa:

- 1) **Direito Penal Militar**: Preceitos Fundamentais do Direito Penal Militar; Crime Propriamente e Impropriamente Militar; Peculiaridades da Lei Penal Militar em relação à Lei Penal Comum; Penas Principais e Penas Acessórias; Crimes Militares em tempos de Paz; Crimes contra a

Administração Militar; 2) **Atos de Polícia Judiciária Militar**: Inquérito Policial Militar, Prisão em flagrante e Sindicância, Teoria e Prática; A **Justiça Militar da União**. (grifo e destaque nosso).

b. Curso/Estágio de Formação/Adaptação de Oficiais de Saúde, Especialistas Capelães, Engenheiros ou de Apoio (Centro de Instrução e Adaptação da Aeronáutica): possuem, em geral, uma disciplina denominada Regulamentos Militares, em que, em **69 (sessenta e nove) horas**, trabalham-se 14 (quatorze) normas, entre elas, o Código Penal Militar e o Código de Processo Penal Militar, de acordo com a ementa abaixo⁹:

- 1) Estatuto dos Militares. 2) Regulamento de Continências, Honras, Sinais de Respeito e Cerimonial Militar das Forças Armadas (RCONT).
- 3) Lei de Pensões Militares. 4) Lei de Remuneração dos Militares (LRM).
- 5) Regulamento Interno dos Serviços da Aeronáutica (RISAER). 6) Regulamento Disciplinar da Aeronáutica (RDAER). 7) **Código Penal Militar (CPM)**. 8) **Código de Processo Penal Militar (CPPM)** 9) Lei da Organização Judiciária Militar (LOJM). 10) Conselho de Disciplina.
- 11) Conselho de Justificação. 12) Sindicância. 13) Norma Padrão de Ação.
- 14) Regimento Interno de Organização Militar. (grifo e destaque nosso).

c. Curso de Formação e Estágio de Adaptação à Graduação de Sargento (Escola de Especialistas de Aeronáutica): no primeiro, há a disciplina Justiça Militar, com **30 (trinta) horas**, para tratar de assuntos relacionados ao Direito Penal Militar, Processo Penal Militar e Conselho de Disciplina. No outro, a disciplina é Legislação Militar III, com mesmos conteúdos e carga horária.

Também digno de enaltecimento é o **Curso de Extensão de Polícia Judiciária Militar oferecido pela Universidade da Força Aérea**, estruturado da seguinte forma (total de 64 (sessenta e quatro) horas, sendo 50 (cinquenta) de efetiva instrução):

Justiça Militar da União (3 horas).

Direito Penal Militar (12 horas).

Direito Processual Penal Militar (28 horas)¹⁰.

Processo Administrativo Disciplinar (7 horas).

Atividades Complementares (14 horas).

⁹ A exceção é o Curso de Adaptação para Médicos, Dentistas e Farmacêuticos, que possui a disciplina *Legislação Militar II*, que trabalha os tópicos Código Penal Militar, Código de Processo Penal Militar, Conselho de Disciplina, Sindicância e Auto de Prisão em Flagrante, ministrados em 23 (vinte e três) horas.

¹⁰ Sendo 16 (dezesesseis) horas de efetiva instrução e 12 (doze) horas de avaliação.

No entanto, como já mencionado, a iniciativa ainda não é suficiente, como será demonstrado.

1.4.4. Os Cursos de formação nas Instituições militares estaduais

Retomando a análise dos cursos de formação e aperfeiçoamento, a título de comparação, tomemos a Polícia Militar do Estado de São Paulo:

a. Curso de Formação de Sargentos (Tecnólogo de Polícia Ostensiva e Preservação da Ordem Pública): possui a seguinte grade curricular de disciplinas jurídicas que totalizam 232 (duzentas e trinta e duas) horas de matérias que, direta ou indiretamente, contribuem para o exercício da atividade de Polícia Judiciária Militar:

- 1) Direito Administrativo (24 horas).
- 2) Direito Administrativo Disciplina Militar (32 horas).
- 3) Direito de Trânsito (24 horas).
- 4) Direitos Humanos (24 horas).
- 5) Direito Militar (32 horas).
- 6) Direito Penal (40 horas).
- 7) Direito Processual Penal (24 horas).
- 8) Legislação Penal Especial (32 horas).

b. Curso de Formação de Oficiais (Bacharel em Ciência Policiais de Segurança e Ordem Pública): constituído de grade curricular de disciplinas jurídicas que totalizam 1.314 (mil trezentas e quatorze) horas de matérias que, ao longo de 4 (quatro) anos, contribuem, direta ou indiretamente, para a atividade de Polícia Judiciária Militar¹¹.

- 1) Introdução ao Estudo do Direito (36 horas).
- 2) Direito Administrativo (162 horas).
- 3) Direito Administrativo Disciplinar Militar (162 horas).
- 4) Direito Civil (54 horas).
- 5) Direito Constitucional (72 horas).

¹¹ O curso ainda possui outras matérias como Direito Ambiental e Direitos Humanos e Ações Afirmativas, além de 64 (sessenta e quatro) horas de prática jurídica.

- 6) Direito de Trânsito (90 horas).
- 7) Direito Penal (288 horas).
- 8) Direito Penal Militar (108 horas).
- 9) Direito Processual Penal (144 horas).
- 10) Direito Processual Penal Militar (144 horas).
- 11) Criminalística (54 horas).
- 12) Medicina Legal (36 horas).

Verifica-se, portanto, que os cursos de formação e/ou aperfeiçoamento oferecidos pelas Forças Armadas não são suficientes para que oficiais e praças possam exercer com excelência a atividade de Polícia Judiciária Militar, sendo certo também que seus currículos dificilmente conseguirão contemplar uma carga horária ideal de disciplinas jurídicas, haja vista a grande quantidade de matérias que já são ministradas.

E é sobre uma proposta de solução a esse problema que este trabalho analisará.

2. O MINISTÉRIO PÚBLICO MILITAR ATUANDO NO FOMENTO DO CONHECIMENTO

2.1. A formação de *capital intelectual* e a *gestão por competências*

Mesmo que a tecnologia esteja sendo cada vez mais utilizada pelas organizações para automatizar o desenvolvimento das atividades, a presença dos profissionais ainda é indispensável, pois são os principais responsáveis por alcançar os objetivos e metas estabelecidos. Para tanto, é necessário dar atenção ao capital intelectual.

Capital intelectual é o nível de conhecimento dos integrantes de uma instituição. Trata-se de um ativo imaterial (não integra a infraestrutura) que, quando bem administrado, proporciona ações que trazem retornos positivos. Por esse motivo, é um dos principais recursos que exige investimento.

Como já explanado, um dos pontos nevrálgicos da Polícia Judiciária Militar nas Instituições Militares Federais é a necessidade de reestruturação, como já apontado pelos pesquisadores citados neste

trabalho, todavia, tal etapa deve ser precedida da devida capacitação¹² dos profissionais que vão atuar na atividade.

Dito de outra forma, não adianta criar uma estrutura voltada à perseguição penal militar, com meios materiais, local adequado, respaldo para atuação, etc., se o recurso mais importante, que é o ser humano, não detém o conhecimento técnico necessário.

No mesmo sentido é a *gestão por* competências, ou seja, o gerenciamento de pessoas orientado para identificar e suprir demandas de conhecimento (saber), habilidade (saber fazer) e atitude (querer fazer), identificando os pontos fortes e aqueles que precisam ser desenvolvidos pelos profissionais.

No que diz respeito ao desenvolvimento, as principais habilidades a serem trabalhadas são as de ordem técnica, comportamental e funcional. A primeira diz respeito exatamente aos conhecimentos específicos necessários para o exercício da atividade, que é o que se busca com a capacitação em Polícia Judiciária Militar.

Indiretamente, essa capacitação possui reflexos na habilidade comportamental, ou seja, a vontade de se exercer a atividade de Polícia Judiciária Militar, o que será tratado adiante.

E, no tocante à capacitação, o *Parquet* Militar surge como um dos potenciais protagonistas da solução.

2.2. A legitimidade do MPM para a especialização da atividade de Polícia Judiciária Militar

Antonio Pereira Duarte, no já referido trabalho de mestrado, consignou que:

é também missão do Ministério Público Militar controlar a eficiência dessa atividade realizada pela Administração Militar, (...) promovendo as medidas que possam conduzir à elevação do padrão de qualidade da instituição em comento (DUARTE, 2017, p. 41).

O Manual Nacional de Controle Externo da Atividade Policial do CNPG registra que é possível:

(...) minimizar os problemas de falta de conhecimento e especialização dos encarregados de inquéritos e mesmo dos titulares da polícia judiciária militar com **treinamento e informação**. O caráter didático mais uma

¹² Capacitação e qualificação não possuem o mesmo significado: a primeira diz respeito à iniciativa da Organização em aprimorar a preparação de seus integrantes. Já a segunda, é uma iniciativa do indivíduo em buscar a base do conhecimento. Uma não exclui a outra.

vez é importante (...). Convênios e cooperação para aperfeiçoamentos dos currículos de formação de oficiais, realização de **cursos práticos de inquérito penal-militar e autos de prisão de flagrante**, de palestras elucidativas e elaboração de manuais expedidos podem ajudar bastante a melhorar a investigação (CNPJ, 2012, p. 89). (Destaque nosso).

Também vale destacar o Sumário Executivo do Conselho Nacional de Justiça, de 2021, que trata do ponto resolutivo nº 16¹³ da sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Favela Nova Brasília (Cosme Genoveva e outros) vs. Brasil, proferida em 16 de fevereiro de 2017, e da Resolução de Supervisão de Cumprimento de Sentença¹⁴, de 25 de novembro de 2021, que confere especial atenção à necessidade de pautar o dever de investigar com a devida diligência, aspecto que, embora não trabalhado neste artigo, é uma realidade da Polícia Judiciária Militar.

Dessarte, além de fomentar a capacitação da Polícia Judiciária Militar para “*saber investigar*”, o *Parquet* Militar tem o importante papel de estimular tal capacitação para “*querer investigar*”.

Dessa forma, cabe, ao Ministério Público Militar, contribuir de forma direta com a qualificação dos militares que atuam na atividade de Polícia Judiciária Militar, oferecendo um curso de especialização.

Não se trata de inovação, haja vista a Procuradoria-Geral de Justiça Militar, nos cursos que promove para membros e servidores, conceder vagas para integrantes das Forças Armadas, mas uma evolução, tendo em vista estar se propondo um curso completo para especialização em Polícia Judiciária Militar na esfera federal.

E a iniciativa encontra respaldo normativo, como se verifica nos já citados dispositivos da Resolução nº 279/2023 e, em especial, no § 2º do artigo 1º:

Artigo 1º - Esta resolução dispõe sobre as atribuições do Ministério Público no exercício do controle externo da atividade policial.

[...]

13 O Estado, no prazo de um ano contado a partir da notificação da presente Sentença, deverá estabelecer os mecanismos normativos necessários para que, na hipótese de supostas mortes, tortura ou violência sexual decorrentes de intervenção policial, em que *prima facie* policiais apareçam como possíveis acusados, desde a *notitia criminis* se delegue a investigação a um órgão independente e diferente da força pública envolvida no incidente, como uma autoridade judicial ou o Ministério Público, assistido por pessoal policial, técnico criminalístico e administrativo alheio ao órgão de segurança a que pertença o possível acusado, ou acusados.

14 (...) não resta claro que o disposto na Sentença desta Corte esteja sendo implementado na prática de forma obrigatória para a investigação destes casos. A isso se soma que as representantes afirmaram que o ordenamento interno apenas prevê a faculdade de que o Ministério Público inicie uma investigação autônoma nos casos em que, *prima facie*, um policial apareça como possível acusado, mas não estabelece uma obrigação, de modo que a abertura de uma investigação nesse tipo de casos fica ao arbítrio dos ministérios públicos locais.

§ 2º - A abrangência e as especificidades relacionadas ao exercício das atribuições referidas no caput devem ser consideradas por cada ramo e unidade do Ministério Público na elaboração de seus planos, programas e projetos de atuação.

Oportuno, ainda, citar a Portaria nº 198, da Procuradoria-Geral da República, de 15 de abril de 2011¹⁵, cuja exposição de motivos assim preconiza:

Considerando que a **missão, a visão, os valores e as estratégias institucionais devem nortear as ações de treinamento, desenvolvimento e educação** no âmbito do Ministério Público da União;

Considerando que **as ações de treinamento, desenvolvimento e educação devem apoiar a realização do planejamento estratégico e a concretização de metas e objetivos da Instituição;**

Considerando que **as ações de treinamento, desenvolvimento e educação deverão ser planejadas de forma a atender e antever as necessidades da organização.** (grifo e destaque nosso).

A medida ainda está de acordo com a ideia de um Ministério Público resolutivo, sendo uma das diretrizes essenciais de atuação resolutiva na área penal, mais precisamente na prevenção de ilícitos (tutela inibitória).

Com efeito, o Manual de Resolutividade do Ministério Público, coordenado pela Corregedoria Nacional do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), trata da importância, “no exercício difuso do controle externo da atividade policial, de se promover reuniões e palestras com os integrantes das forças de segurança – policiais civis e militares” (CNMP, 2023b, p. 178), o que é perfeitamente aplicável às Forças Armadas, devendo-se ir além, conforme já exposto até o momento.

No mesmo sentido, Alexandre Reis de Carvalho, Rebecca Aguiar de Carvalho e Márcio de Moura Pereira (2016, p. 27) lecionam que:

Ora, se ao Ministério Público, como Instituição permanente, incumbe a defesa dos direitos fundamentais e do regime democrático, a ele deve incumbir, igualmente, a **defesa preventiva da sociedade**, pois essa é a mais genuína forma de tutela jurídica no Estado Democrático de Direito (arts. 1º, 3º, 127 e 129, da CF/88). (Grifos nossos).

E não é só. Explicam ainda que:

é preciso **pensar além dos padrões estabelecidos (e do cartesianismo legalista) para encontrar soluções sociais e jurídicas eficazes**, quando faltam recursos e as normas e mecanismos de controle estatais revelam-se pouco eficientes (CARVALHO; CARVALHO; PEREIRA, 2016, p. 30, grifos nossos).

15 Regulamenta o Programa de Treinamento, Desenvolvimento e Educação do Ministério Público da União.

De tudo que foi exposto, constata-se que é uma necessidade primária do Ministério Público Militar contar com uma Polícia Judiciária Militar mais bem capacitada, devendo, portanto, fazer parte de seu planejamento institucional a capacitação dos profissionais que vão desenvolver tal atividade.

São várias as vantagens de um curso de especialização em Polícia Judiciária Militar elaborado pelo *Parquet* Militar, podendo ser citadas:

- unidade de doutrina para as três Forças: os profissionais terão o mesmo nível de conhecimento e entendimento sobre a Polícia Judiciária Militar, segundo a visão do Ministério Público Militar, que é o primeiro destinatário dos procedimentos lavrados;

- formação de um *sistema de* Polícia Judiciária Militar: a tendência é a fixação de militares que atuarão na atividade, facilitando, assim, a troca de informações e experiências entre seus integrantes e com os membros do Ministério Público Militar; e

- maior comprometimento do profissional capacitado com o trabalho a ser desenvolvido, com o que os procedimentos de Polícia Judiciária Militar¹⁶ serão elaborados com muito mais qualidade, facilitando o trabalho de persecução penal militar.

E a preocupação do Ministério Público com o fomento do conhecimento nas instituições não é inédito.

2.3. A atuação do Ministério Público no fomento do conhecimento em outras Instituições

Foi instaurada, em 10 de maio de 2022, a Notícia de Fato nº 1.18.000.000849/ 2022-15, procedimento extrajudicial disciplinado pela Resolução nº 174, de 4 de julho de 2017, do Conselho Nacional do Ministério Público, pela Procuradoria da República no estado de Goiás, “com o objetivo de apurar a ocorrência de possíveis retrocessos na proteção e promoção dos Direitos Humanos no âmbito da Policial Rodoviária Federal”.

Durante a apuração da notícia de fato, verificou-se que, em 3 de maio de 2022, houve a publicação da Portaria DG/PRF nº 456, que determinou a exclusão da disciplina Direitos Humanos da grade

¹⁶ Inquérito Policial-Militar, Auto de Prisão em Flagrante Delito, Instrução Provisória de Deserção e Instrução Provisória de Insubmissão.

curricular do Curso de Formação e extinguiu as Comissões de Direitos Humanos da Polícia Rodoviária Federal.

Na exposição de motivos, o *Parquet* Federal indicou que:

(...) a presença da disciplina de Direitos Humanos como disciplina autônoma (...) é necessária para incutir nos policiais rodoviários federais as competências mínimas para o exercício qualificado de relevante função social voltada à efesa e à promoção de direitos no Estado Democrático de Direito.

Assim, foi expedida, em 30 de maio de 2022, com fulcro no artigo 6º, XX, da Lei Complementar nº 75/1993, a Recomendação nº 19, do *Parquet* Federal em Goiás, endereçada ao Diretor-Geral da Polícia Rodoviária Federal, recomendando, entre outras, as seguintes providências:

a) a revogação da mencionada portaria, restabelecendo as Comissões de Direitos Humanos no âmbito da Polícia Rodoviária Federal;

b) o restabelecimento de Direitos Humanos como disciplina autônoma nos cursos de formação e atualização de policiais rodoviários federais;

c) a definição de carga horária para Direitos Humanos compatível com as principais disciplinas do curso; e

d) formação do corpo docente com representantes de grupos minoritários e especialistas em Direitos Humanos¹⁷.

Outra medida relevante foi a instituição de grupo interinstitucional contra o racismo na atividade policial, ligado à Câmara de Controle Externo da Atividade Policial e Sistema Prisional do Ministério Público Federal¹⁸. Foram apresentadas 43 (quarenta e três) propostas de ação, divididas em 3 (três) eixos.

Merecem destaque as 19 (dezenove) propostas do eixo 2 – formação policial –, mais precisamente as abaixo resumidas, endereçadas à Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Secretaria Nacional de Políticas Penais:

a) equilibrar a carga horária e a quantidade de cursos voltados para Direitos Humanos e educação humanística com os cursos de técnicas de uso da força e operacionais;

17 Foi ajuizada a Ação Civil Pública nº 1028673-25.2022.4.01.3500, que tramita pela 6ª Vara Federal de Goiás, uma vez que a Direção da Polícia Rodoviária Federal acatou parcialmente a recomendação.

18 Disponível em <https://www.mpf.mp.br/pgp/notivias-pgr2/2023/mpfelabora-documento-com-proposta-de-aco-es-para-combater-racismo-institucional-na-atividade-policial>.

b) reformular o conteúdo programático da disciplina de Direitos Humanos, a fim de abordar, de maneira eficaz, a questão da reprodução institucional do racismo e de outras formas de discriminação estruturais nas polícias;

c) estabelecer carga horária mínima na disciplina Direitos Humanos em todos os cursos das instituições policiais;

d) fortalecer a disciplina Direitos Humanos enquanto conteúdo autônomo;

e) qualificar o corpo docente por meio de cursos específicos acerca do enfrentamento do racismo e de outras discriminações estruturais, de forma a permitir transversalidade na abordagem dessas temáticas em todas as disciplinas;

f) promover a participação de membros do Ministério Público e da sociedade civil como instrutores convidados e observadores nas atividades de formação policial;

g) criar comitês de gestão da formação policial, com a participação da sociedade civil organizada, do Ministério Público, de universidades e de grupos dedicados à pesquisa sobre segurança pública;

h) incorporar o tema da formação policial na atividade de controle externo da atividade policial exercida pelo Ministério Público; e

i) propor que a Escola Superior do Ministério Público da União desenvolva e ofereça cursos específicos acerca de Direitos Humanos para docentes das diversas áreas de conhecimento das Polícias.

Com efeito, as iniciativas apresentadas vão ao encontro das atribuições ministeriais previstas nos artigos 129, II e VII, da Constituição, com a formação dos profissionais de segurança pública, sugerindo medidas que os capacitem em assuntos relacionados à tutela dos direitos humanos.

Como será demonstrado, o presente estudo busca trazer elementos propositivos, para solucionar a questão estrutural ora apresentada, idealizando um curso completo de Polícia Judiciária Militar aos integrantes das Forças Armadas, organizado pelo Ministério Público Militar.

3. PROPOSTA DE UM CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM POLÍCIA JUDICIÁRIA MILITAR

3.1. Pesquisa realizada com Instituições Militares Estaduais

Para que se possa construir uma grade curricular para o pretendido curso, buscou-se a expertise de Instituições que já exercem a Polícia Judiciária Militar de forma mais efetiva, ou seja, as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares.

Para tanto realizou-se consulta às seguintes instituições, solicitando informações sobre cursos de especialização relacionados à Polícia Judiciária Militar:

- Polícia Militar do Estado de São Paulo.
- Polícia Militar do Estado do Paraná.
- Polícia Militar do Estado de Santa Catarina.
- Polícia Militar do Estado de Goiás.
- Brigada Militar do Estado do Rio Grande do Sul.
- Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro.

É pertinente mencionar que a seleção e formação possuem significativas diferenças, o que acaba impactando na especialização. Assim, a título de exemplo, o requisito relativo à escolaridade varia bastante, havendo instituições que exigem Ensino Médio¹⁹, formação em nível Superior²⁰ ou formação em nível Superior em Direito²¹.

Com essas breves considerações, será feita uma síntese dos principais aspectos de cada um dos cursos de especialização.

- Polícia Militar do Estado de Santa Catarina

Abrange Oficiais²² e Praças, contando com **47 (quarenta e sete) horas**, distribuídas da seguinte forma²³:

1. Direito Administrativo Disciplinar (18 horas).

19 Polícias Militares do Estado de São Paulo e do Estado do Paraná e Corpo de Bombeiros Militar.

20 Polícias Militares do Estado de Santa Catarina, Goiás e Minas Gerais (ingresso na graduação de Soldado).

21 Polícias Militares do Estado de Santa Catarina, Goiás, Pará e Minas Gerais (ingresso para o Curso de Formação de Oficiais) e Brigada Militar do Rio Grande do Sul (Curso de Formação de Capitães).

22 Oficiais Subalternos (Posto de Tenente de Polícia Militar).

23 O currículo encaminhado pelo Comando-Geral da Polícia Militar do Estado de Santa Catarina não denomina as suas matérias como exposto. Procedeu-se dessa forma para facilitar a leitura do artigo.

2. Orientações Gerais sobre Polícia Judiciária Militar (1 hora).
3. Técnicas de Investigação: diligências, entrevistas e pesquisas a fontes abertas e fechadas (16 horas).
4. Procedimento para Afastamento de Sigilo (4 horas).

Há, ainda, 4 (quatro) horas para instrução de relatórios internos e duas palestras com representantes do Ministério Público e da Justiça Militar do Estado.

Trata-se de curso enxuto e voltado a questões práticas direcionadas à investigação propriamente dita, certamente pelo fato de seu público ser formado, majoritariamente, por militares bacharéis em Direito, já contando com a significativa base transmitida nos cursos de formação.

- Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro

Estruturou seu curso, em 2018, destinado a oficiais e praças, com a seguinte configuração, em um total de 192 (cento e noventa e duas) horas, com **duração de 5 (cinco meses)**, na **modalidade à distância** (aulas síncronas):

1. Direito Constitucional (12 horas).
2. Direito Processual Penal Militar (32 horas)²⁴.
3. Direito Penal Militar (32 horas).
4. Direito Administrativo (12 horas).
5. Procedimentos Administrativos (16 horas)²⁵.
6. Processos Administrativos Disciplinares (12 horas).
7. Direito Disciplinar (12 horas).
8. Investigação Subjetiva (16 horas).
9. Noções de Perícia Criminal (12 horas).
10. Atividade de Inteligência Policial Judiciária Militar (12 horas).
11. Armamento, Munição e Tiro (12 horas).
12. Legislações de Acautelamento e Execução Penal (12 horas).

Destaque-se, entre as disciplinas, a de inteligência e inovação entre todos os cursos pesquisados.

- Polícia Militar do Estado de São Paulo

²⁴ Nesta disciplina, entre outros assuntos, aborda-se o inquérito policial-militar.

²⁵ Nesta disciplina, aborda-se a sindicância, o inquérito técnico e o auto de prisão em flagrante delito.

Possui cursos diferenciados para oficiais (capitães e tenentes) e praças (subtenentes e sargentos). No caso dos oficiais, o curso é estruturado da seguinte forma:

1. Direito Constitucional (16 horas).
2. Direito Penal Militar (22 horas).
3. Direito Processual Penal Militar (29 horas).
4. Direito Civil (17 horas).
5. Direito Administrativo Disciplinar (29 horas).
6. Investigação Técnico-Científica (17 horas).
7. Investigação Policial (15 horas).

Há, ainda, 8 (oito) horas destinadas a palestras e 11 (onze) horas para avaliações e outras atividades, totalizando **164 (cento e sessenta e quatro) horas**.

1. Já o curso voltado aos praças possui a seguinte formação:
2. Direito Penal Militar (7 horas).
3. Direito Processual Penal Militar (8 horas).
4. Direito Administrativo Disciplinar (6 horas).
5. Investigação Policial (7 horas).
6. Escrivania (51 horas).

Há, ainda, 16 (dezesseis) horas destinadas a visitas e estágios e outras 17 (dezesete) horas para outras atividades, perfazendo um total de 112 (cento e doze) horas.

É evidente que o curso oferecido aos oficiais possui amplitude e profundidade que permite ao cursando uma visão geral e completa da atividade de Polícia Judiciária Militar e de outras que lhe são correlatas, como o Direito Administrativo Disciplinar, haja vista os processos disciplinares, e o Direito Civil, em virtude de sindicâncias e outros procedimentos administrativos.

Já o curso voltado aos praças é mais técnico e objetivo, orientado a formar militares que atuarão como escrivães de procedimentos de Polícia Judiciária Militar e administrativos, não sendo o ideal às Forças Armadas, eis que a experiência demonstra que, em várias organizações militares, o assessor jurídico do comandante é um militar da graduação de subtenente (suboficial) ou sargento.

- Polícia Militar do Estado do Paraná

Apresenta curso bastante robusto, com carga horária que permite estudo aprofundado, assim organizado em **360 (trezentas e sessenta) horas**:

a. Área Fundamental (70 horas):

1. Organização da Justiça Militar (10 horas).
2. Local de Crime e Perícias (25 horas).
3. Deontologia Militar (20 horas).
4. Direitos Humanos (15 horas).

b. Área Profissional (255 horas):

1. Direito Penal Militar (25 horas).
2. Direito Processual Penal Militar (30 horas).
3. Direito Administrativo (30 horas).
4. Regime Disciplinar (45 horas).
5. Direito Constitucional (15 horas).
6. Procedimentos Administrativos (15 horas).
7. Processos Administrativos Disciplinares (40 horas).
8. Polícia Judiciária Militar (20 horas).
9. Investigação Criminal (25 horas).
10. Técnica de Entrevista e Interrogatório (10 horas).

c. Área Complementar (35 horas):

1. Sistemas Processuais Eletrônicos (20 horas).
2. Tópicos Especiais de Polícia Judiciária Militar (15 horas).

- Brigada Militar do Rio Grande do Sul

Trata-se de curso **híbrido**, dividido em **300 (trezentas) aulas presenciais** e **60 (sessenta) aulas à distância**:

a. Atividades correcionais (72 horas):

1. Regulamento Disciplinar (18 horas) - **à distância**.
2. Procedimento Administrativo Disciplinar (20 horas).
3. Procedimento Administrativo Disciplinar Demissionário (20 horas).

4. Punições, Cancelamentos, Prazos, Publicações e efeitos (10 horas).

5. Atos Administrativos e Procuradoria-Geral do Estado (4 horas).

b. Direito Constitucional e Penal Militar (72 horas):

1. Direito Constitucional Militar (15 horas) - **à distância.**

2. Direito Penal Militar - Parte Geral (20 horas).

3. Direito Penal Militar - Parte Especial (30 horas).

4. Atualização Legislativa (7 horas).

c. Teoria e Prática de Atividades de Justiça e Disciplina (72 horas):

1. Legislação Específica e Portarias (10 horas) - **à distância.**

2. Inquérito Policial-Militar (20 horas).

3. Sindicância (12 horas).

4. Conselho de Disciplina e Conselho de Justificação (15 horas).

5. Procedimento de Deserção (5 horas).

d. Atividade de Polícia Judiciária Militar (72 horas):

1. A Polícia e o seu Poder (5 horas) - **à distância.**

2. O Processo Penal Militar e sua Respectiva Investigação (3 horas).

3. Sistema *E-Proc* (10 horas).

4. Prisão em Flagrante (34 horas).

5. Medidas Cautelares (20 horas).

e. Práticas de Polícia Judiciária Militar (72 horas):

1. Técnicas de Interrogatório (12 horas) - **à distância.**

2. Técnicas de Investigação e Uso da Inteligência (30 horas).

3. Procedimentos Técnico-Periciais (20 horas).

4. Programa *PM Vítima* (10 horas).

- Polícia Militar do Estado de Goiás

Inova por oferecer um curso de especialização – **nível multiplicadores**, com uma carga horária total de **270 (duzentas e setenta) horas**:

- 1. Direito Processual Penal Militar (20 horas).
- 2. Inquérito Policial-Militar (20 horas).
- 3. Auto de Prisão em Flagrante (20 horas).
- 4. Deserção (10 horas).
- 5. Direito Administrativo (20 horas).
- 6. Direito Administrativo Disciplinar (20 horas).
- 7. Sindicância e Procedimento Administrativo Disciplinar (26 horas).
- 8. Direito Penal Militar (20 horas).
- 9. Sistema Eletrônico de Informações (20 horas).
- 10. Estágio Supervisionado (40 horas).
- 11. Atividades Complementares (44 horas).

As atividades complementares são palestras cujos assuntos, entre outros, são: escabinato, cautelares no inquérito policial-militar, técnicas de entrevista e interrogatório e provas no processo penal militar.

3.2. Grade curricular do Curso de Especialização em Polícia Judiciária Militar para as Forças Armadas

Com base nos currículos analisados, o próximo passo é propor um modelo de curso de Polícia Judiciária Militar. Para tanto, é oportuno considerar o número de oficiais de carreira com formação jurídica nas Forças, trabalho que Janaína Soares (2023, p. 65) já realizou²⁶:

As FFAA possuem oficiais formados em direito que fazem parte de sua estrutura permanente, aprovados por concurso público e com carreira definida conforme o Plano de Carreira de cada Força.

Na Marinha do Brasil, esses oficiais estão inseridos dentro do chamado Quadro Técnico-QT; no Exército estão inseridos dentro do Quadro Complementar de Oficiais-QCO; e na Força Aérea, no Quadro de Oficiais de Apoio-QOAP.

Em pesquisa realizada nas três FFAA, todas responderam possuir, em seus quadros efetivos, o seguinte quantitativo:

FORÇA	MASCULINO	FEMININO
MARINHA	77	62
EXÉRCITO	100	46
AERONÁUTICA	10	19

²⁶ Registre-se que os números mostram-se atuais, eis que o trabalho científico foi publicado em maio de 2023.

Verifica-se que a quantidade de oficiais de carreira bacharéis em Direito nas Forças é de 139 (cento e trinta e nove) na Marinha; 146 (cento e quarenta e seis) no Exército; e 29 (vinte e nove) na Aeronáutica, o que dá um total de 314 (trezentos e catorze) oficiais.

Assim, o modelo proposto seria de um curso de multiplicadores (tal como adotado pela Polícia Militar do Estado de Goiás), em formato híbrido (tal como adotado pela Brigada Militar do Rio Grande do Sul e pelo Corpo de Bombeiros Militar do Rio de Janeiro), com aulas síncronas e presenciais, composto das seguintes disciplinas e conteúdo:

1. Direito Constitucional Militar (15 horas) - à distância:

- d. Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos (artigo 5º da CF).
- e. Forças Armadas (artigo 142 da CF e Lei Complementar nº 97/1999).
- f. Sistema de Justiça Militar (artigos 122 a 125, §§ 3º, 4º e 5º da CF); Funções Essenciais à Justiça (artigos 127 a 135 da CF); Controle Externo da Atividade Policial (Lei Complementar nº 75/1993 e Resolução nº 279/2023 do CNMP).

2. Direito Administrativo Militar (30 horas):

- a. Principiologia (5 horas) - à distância.
- b. Estatuto dos Militares e Lei do Serviço Militar (10 horas) - à distância.
- c. Responsabilidade do Agente Público Militar (5 horas) - à distância.
- d. Conselho de Justificação e Conselho de Disciplina (10 horas) - presencial.

3. Direito Penal Militar (55 horas):

- a. Principiologia (5 horas) - à distância.
- b. Aplicação da Lei Penal Militar (5 horas) - à distância
- c. Teoria do Crime (20 horas) - presencial
- d. Teoria da Pena (5 horas) - à distância.
- e. Crimes Militares em Espécie (20 horas) - presencial.

4. Direito Processual Penal Militar (65 horas):

- a. Principiologia (5 horas) - à distância.
- b. Inquérito Policial-Militar (20 horas) - presencial.
- c. Auto de Prisão em Flagrante Delito (15 horas) - presencial
- d. Instrução Provisória de Deserção e de Insubmissão (5 horas) - à distância.
- e. Prisão Preventiva (5 horas) - à distância.
- f. Organização da Justiça Militar – Lei nº 8.457/1992 (5 horas) - à distância.
- g. Processo Judicial por Meio Eletrônico *e-Proc* (5 horas) - à distância.
- h. Afastamento de Sigilo (5 horas) - à distância.

5. Investigação Criminal (35 horas) - presencial:

- a. Técnicas de Entrevista e Interrogatório (10 horas).
- b. Pesquisa em Fontes Abertas e Fechadas (5 horas).
- c. Realização de Diligências (5 horas).
- d. Noções de Perícia Criminal e Local de Crime (15 horas).

6. Didática (10 horas) - à distância.

O pretendido curso teria uma carga horária de 210 (duzentas e dez) horas, divididas em 90 (noventa) aulas à distância e 120 (cento e vinte) aulas presenciais. Assim, haveria necessidade de 3 (três) semanas de aulas presenciais (a partir de uma média de 8 (oito) aulas diárias), sendo que as aulas síncronas poderiam ser ajustadas conforme a disponibilidade de professores e alunos.

As disciplinas propostas são aquelas recorrentes em todos os cursos pesquisados. O conteúdo tem como base os currículos analisados, além da experiência deste pós-graduando e de seu coordenador. Ainda sobre o conteúdo, buscou-se acrescentar o estudo relativo à principiologia, já que qualquer ramo jurídico é alicerçado a partir de princípios, assim entendidos como mandamentos nucleares de um sistema normativo, base da ordem jurídica, cujos comandos influenciarão as normas jurídicas

Por fim, como o objetivo é capacitar multiplicadores, inseriu-se didática como forma de fornecer subsídios para que os oficiais possam disseminar o conhecimento. Convém que tais oficiais sejam de carreira na área jurídica, porquanto tornará o curso mais dinâmico, além de

garantir o “investimento” em profissionais que permanecerão por anos na Força, o que não impede, excepcionalmente, que oficiais temporários e praças o frequentem.

Considerando o número de oficiais de carreira do segmento jurídico por Força, sugere-se turmas de 45 (quarenta e cinco) alunos, na seguinte proporção: 20 (vinte) oficiais da Marinha e do Exército e 5 (cinco) oficiais da Aeronáutica.

4. CONCLUSÃO

Ter uma Polícia Judiciária Militar resolutiva e eficiente traz mais proteção aos princípios basilares da hierarquia e disciplina, uma vez que os crimes serão elucidados de forma mais célere e adequada e seus autores devidamente responsabilizados.

A prática de um crime militar compromete a boa ordem das instituições militares, aspecto imprescindível para que possam desenvolver seu mister constitucional.

Dessa forma, a questão quanto à necessidade de especialização da Polícia Judiciária Militar nas Forças Armadas é inequívoca, havendo inúmeros trabalhos de relevo tratando do tema. Necessário, agora, implementar medidas que concretizem tal objetivo.

Para tanto, o primeiro e mais importante passo a ser dado é a capacitação dos profissionais que irão atuar na atividade, o que só pode ser feito por meio de um curso específico, o qual permitirá a criação de uma doutrina e de um sistema de Polícia Judiciária Militar.

Nesse contexto, o Ministério Público Militar surge como órgão de fomento ao conhecimento, tendo como fundamento o artigo 129, II e VI, da Constituição Federal, além de suficiente embasamento infraconstitucional para a criação de um curso de especialização por esse ramo do Ministério Público da União.

Dessa forma, o ciclo de Polícia Judiciária Militar será desenvolvido com muito mais qualidade pela Marinha, Exército e Aeronáutica, contribuindo de forma decisiva com a integridade das instituições militares e proteção da sociedade, principal destinatário de todas as atividades estatais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Código de Processo Penal Militar**. 1969. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1002.htm>. Acesso em 24 jan. 2024.

BRASIL. (CNMP) Conselho Nacional do Ministério Público. Corregedoria Nacional. **Manual de Resolutividade do Ministério Público**. 1. ed. 2023b. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2023/manual_de_resolutividade.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2024.

BRASIL. (CNMP) Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 279**. 2023a. Dispõe sobre as atribuições do Ministério Público no exercício do controle externo da atividade polícia. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CALJ/resolucoes/Resolucao-279-de-2023.pdf>>. Acesso em: 31 jan. 2024.

BRASIL. (CNJ) Conselho Nacional de Justiça. **Sumário Executivo Caso Favela Nova Brasília (Cosme Genoveva e outros) vs. Brasil**. 2021. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/02/sumario-executivo-favela-nova-brasilia-v8-2022-02-21.pdf>>. Acesso em: 14 abr. 2024.

BRASIL. **Constituição Federal**. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 24 jan. 2024.

BRASIL. **Lei Orgânica do Ministério Público da União**. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm>. Acesso em: 24 jan. 2024.

BRASIL. Procuradoria-Geral da República. **Portaria nº 198**. 2011. Regulamenta o Programa de Treinamento, Desenvolvimento e Educação do Ministério Público da União. Disponível em: <<https://biblioteca.mpf.mp.br/server/api/core/bitstreams/8e4f06e2-35a7-4684-b779-cc6bfcf94ae0/content#:~:text=PORTARIA%20N%20198%2C%20DE%2015%20DE%20ABRIL%20DE%202011.&text=Regulamenta%20>>

o%20Programa%20de%20Treinamento,Constituição%20Federal%20e%20no%20art>. Acesso em: 3 jan. 2024.

CARVALHO, Alexandre Reis; CARVALHO, Rebecca Aguiar Eufrosino da Silva de; PEREIRA, Márcio de Moura. Drogadição nas Forças Armadas e a Atuação Resolutiva e Preventiva do Ministério Público Militar. **Revista do Ministério Público Militar**. Brasília, v. 43, n. 26, 2016, p. 11-50.

CNPG. **Manual Nacional de Controle Externo da Atividade Policial**. 2. ed. 2012. Disponível em: <https://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/nucleos/ncap/Manual_Nacional_Control_E externo_Atividade_Policia.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2024.

COSTA, Fernando. Gestão por Competências: aprenda a maximizar o potencial da sua equipe. **Gupy**, 2024. Disponível em: <<https://www.gupy.io/blog/gestao-por-competencias>>. Acesso em: 22 abr. 2024.

DIAS, Marina. Capacitação profissional: o que é e qual é a sua importância. **Gupy**, 2023. Disponível em: <<https://www.gupy.io/blog/capacitacao-profissional#:~:text=Capacita%C3%A7%C3%A3o%20profissional%20%C3%A9%20o%20conjunto,em%20compet%C3%A7%C3%A3o%20comportamentais>>. Acesso em: 14 fev. 2024.

DUARTE, Antônio Pereira. O Ministério Público e o controle externo da atividade de polícia judiciária militar: em busca de uma desejável efetividade. In: **Série Pós-Graduação**. Mestrado em Direito. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União. Volume 5 – Tomo 5. 2017.

LAZZARINI, Álvaro. **Direito Administrativo da Ordem Pública**. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de Processo Penal**. São Paulo: JusPodivm, 2020.

NASCIMENTO, Janaína Soares Prazeres. A necessidade de mudança no modelo de Polícia Judiciária Militar diante das funções contemporâneas

do Inquérito Policial: considerações iniciais. **Revista do Ministério Público Militar**. Brasília, v. 50, n. 39, maio/2023, p. 47-76.

NEVES, Cícero Robson Coimbra. **Manual de Direito Processual Penal Militar** – Volume Único. São Paulo: JusPodivm, 2022.

SARAIVA, Alexandre José de Barros Leal. Polícia Judiciária Militar: prospecção e projeção. Uma proposta: é preciso profissionalizar a polícia judiciária militar das Forças Armadas. **Revista do Ministério Público Militar**. Brasília, v. 50, n. 39, maio/2023, p. 237-258.

SEGURANÇA PÚBLICA

A REIMPLANTAÇÃO DO TCO PELA PMAL: UMA PERSPECTIVA JURÍDICA E OPERACIONAL NA INTEGRAÇÃO COM O MINISTÉRIO PÚBLICO

THE REIMPLANTATION OF THE TCO BY PMAL: A LEGAL AND OPERATIONAL PERSPECTIVE ON INTEGRATION WITH THE PUBLIC MINISTRY

Karla Padilha Rebelo Marques¹

Paulo Eugênio da Silva Freitas²

Enmelly Rayane Azevedo da Rocha³

Fernanda Santos Mota⁴

Sumário: Introdução. 1. Caracterização da PMAL. 2. Contexto histórico da reimplantação do TCO pela PMAL. 3. Pressupostos legais do TCO na PMAL. 4. Superando resistências: a reimplantação do TCO em Alagoas sob a ótica do Ministério Público. 5. Perspectiva procedimental e operacionalização do TCO pela PMAL. Conclusão. Referências.

Resumo: Um melhor entendimento do conceito de autoridade policial, conforme previsto na Lei 9.099 de 1995, incentivou as instituições militares no Brasil a incorporarem a lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) em seus protocolos operacionais. A Polícia Militar de Alagoas (PMAL) iniciou a implementação desse procedimento em 2007, no entanto, em 2014, a prática foi interrompida devido à revogação do provimento. Este trabalho analisou as implicações jurídicas e operacionais da reimplantação do procedimento na PMAL, destacando os benefícios e desafios envolvidos. A análise incluiu a descrição dos passos seguidos para a efetivação da lavratura de TCO na corporação, que incluiu a criação de uma comissão técnica, cooperação e integração entre órgãos,

- 1 Karla Padilha Rebelo Marques: Doutora em ciências jurídico-criminais pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Promotora de Justiça em Alagoas - Titular da Promotoria de Controle Externo da Atividade Policial e Tutela da Segurança Pública da capital (MPAL). Professora universitária em cursos de pós-graduação.
- 2 Paulo Eugênio da Silva Freitas: Graduado em Comunicação Social (Ufal). CFO/PMAL (Ufal). Chefe do setor de Estatística e Análise Criminal do Estado Maior Geral-PMAL.
- 3 Enmelly Rayane Azevedo da Rocha: Pós-graduada em Análise Criminal (FACEMINAS). Graduada em Administração (Unopar). Soldado da Polícia Militar de Alagoas (PMAL). Analista Criminal no setor de Estatística e Análise Criminal do Estado Maior Geral - PMAL.
- 4 Fernanda Santos Mota: Mestre em Educação (Ufal), Licenciatura em Educação Física (IBESA). Soldado da Polícia Militar de Alagoas (PMAL). Auxiliar na Divisão Técnica da Academia de Polícia Militar.

atualizações no sistema, elaboração de manual e Portaria Normativa, e a capacitação da tropa. Do ponto de vista jurídico, a implementação do TCO pela PMAL reflete um avanço significativo na gestão de ocorrências de infrações de menor potencial ofensivo. Integrando de forma mais eficiente os procedimentos policiais em cooperação e integração com outros órgãos, pautados nos princípios constitucionais da celeridade e eficiência no tratamento dessas ocorrências, que é encaminhado diretamente ao Tribunal de Justiça. Operacionalmente, a iniciativa promove uma melhor utilização dos recursos policiais, reduzindo o tempo de resposta.

Palavras-chave: Termo Circunstanciado de Ocorrência; Polícia Militar de Alagoas; Ministério Público; Integração; Segurança Pública

Abstract: *A better understanding of the concept of police authority, as provided for in Law 9,099 of 1995, encouraged military institutions in Brazil to incorporate the drawing up of the Detailed Occurrence Term (TCO) in their operational protocols. The Military Police of Alagoas (PMAL) began implementing this procedure in 2007, however in 2014 the practice was interrupted due to the revocation of the provision. This work analyzed the legal and operational implications of reimplanting the procedure in PMAL, highlighting the benefits and challenges involved. The analysis included a description of the steps followed to implement the TCO in the corporation, which included the creation of a technical committee, cooperation and integration between bodies, updates to the system, preparation of a manual and Normative Ordinance and training of troops. From a legal point of view, the implementation of the TCO by PMAL reflects a significant advance in the management of occurrences of infractions with less offensive potential. More efficiently integrating police procedures in cooperation and integration with other bodies, based on the constitutional principles of speed and efficiency in the handling of these incidents that are sent directly to the Court of Justice. Operationally, the initiative promotes better use of police resources, reducing response time.*

Keywords: *Detailed Term of Occurrence; Alagoas Military Police; Public ministry; Integration; Public security.*

INTRODUÇÃO

A premente demanda no sentido de encontrar soluções e inovações para a lide de controvérsias jurídicas, aliada à necessidade de incremento da segurança pública no que tange disputa de interesses públicos e privados, trouxe à tona a discussão à luz da constitucionalidade da atuação policial militar nos crimes de menor potencial ofensivo no cenário nacional.

Conforme estabelecido pela Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, o Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) é caracterizado

como um procedimento simplificado utilizado para o registro de infrações penais de menor potencial ofensivo. Essas infrações são definidas como contravenções penais ou crimes nos quais a lei preveja pena máxima não superior a dois anos, cumulada ou não com multa. Objetivando a desburocratização e a celeridade processual a Lei nº 9.099/95, que institui os Juizados Especiais Cíveis e Criminais (Jecrim), estabelece em seu artigo 69 que, ao tomar conhecimento da ocorrência de uma infração de menor potencial ofensivo, a autoridade policial deve lavrar o TCO, dispensando-se o inquérito policial.

Tradicionalmente, as infrações de menor potencial ofensivo exigiam o deslocamento até uma delegacia, o que muitas vezes resultava em longas esperas e utilização ineficiente dos recursos policiais. Com a lavratura do TCO no local da ocorrência, os policiais militares podem registrar os fatos de forma imediata, permitindo que as guarnições retornem mais rapidamente ao patrulhamento e outras atividades preventivas. Essa agilidade não apenas melhora a eficiência operacional da polícia, mas também aumenta a sensação de segurança na comunidade.

A implementação desse procedimento simplificado reflete uma reestruturação estratégica na maneira como a segurança pública opera no estado. Tais como, investimento em recursos, atualização do sistema, integração entre órgãos e planejamento de capacitação da tropa, assegurando que os procedimentos sejam conduzidos de acordo com os princípios legais, constitucionais e com os padrões éticos da instituição.

De acordo com o sistema jurídico dos Estados Unidos e Canadá, procedimentos equivalentes são utilizados por policiais como ferramentas essenciais no sistema jurídico, evitando a prisão imediata e a abertura de um processo mais complexo. Notadamente no Brasil, o TCO tornou-se um instrumento impreterível para o registro e tratamento de crimes e contravenções pelas polícias militares, por meio de políticas institucionais e públicas com amparo em normativas do Poder Judiciário estadual⁵.

No contexto alagoano, o TCO representa uma mudança histórica na abordagem da Polícia Militar de Alagoas (PMAL) em relação a crimes e contravenções de menor gravidade, proporcionando uma resposta mais célere, econômica e eficiente, além de aliviar a carga do sistema judiciário. Entretanto, objetivando garantir que os procedimentos

5 JUNIOR, A. L. S.; GODINHO, N. B. R.; HIPÓLITO, M. M.; SILVA, V. R. Mapeamento da gestão do termo circunstanciado de ocorrência nas polícias militares do Brasil. **Rev. Susp.**, Brasília, v. 1, n. 2 jul./dez. 2022 ISSN 2763-9940

fossem realizados de maneira eficaz e em conformidade com os preceitos legais, a PMAL buscou integração com o Tribunal de Justiça de Alagoas (TJAL) e o Ministério Público de Alagoas (MPAL).

Ressalta-se, nesse sentido, que a colaboração entre a PMAL e o MPAL tem sido fulcral nesse processo. O Ministério Público, atuando como órgão de controle externo da atividade policial, desempenha um papel crucial na supervisão e na orientação da implementação do TCO. Essa parceria garante que as ações policiais estejam alinhadas com os objetivos de justiça e eficiência. O MPAL tem utilizado ferramentas jurídicas, como a Recomendação Ministerial, para formalizar a necessidade e a conveniência da mudança de paradigmas, promovendo uma maior aceitação e adesão por parte dos gestores de segurança pública.

À vista disso, o presente estudo tem como objetivo analisar o processo de reimplantação do TCO pela PMAL, considerando seus desafios e perspectivas jurídicas, operacionais e a integração de sistemas com o TJAL, destacando a participação ativa e efetiva do MPAL neste processo.

1. CARACTERIZAÇÃO DA PMAL

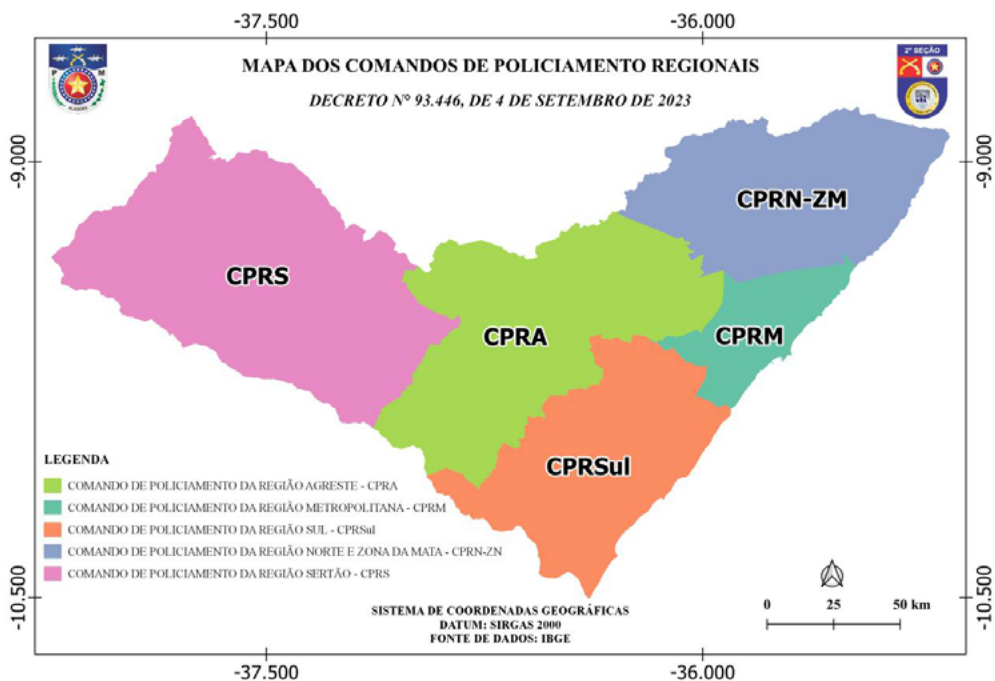
A PMAL é a principal responsável pela manutenção da ordem pública e pela prevenção e repressão de crimes no Estado. A corporação tem como missão a promoção da paz social, o respeito à dignidade da pessoa humana, por meio de ações proativas e reativas do policiamento ostensivo em suas diversas modalidades. Como visão, a polícia castrense alagoana objetiva ser referência nacional como instituição de promoção da paz social e em respeito aos direitos humanos. Seus valores estão pautados no patriotismo, civismo, fé na missão da PMAL, devotamento à profissão, camaradagem, aprimoramento técnico-profissional, coragem, respeito aos direitos humanos, honestidade, justiça e verdade.

Em termos de efetivo, a PMAL conta com aproximadamente 8.000 (oito mil) policiais, distribuídos em 35 (trinta e cinco) batalhões e companhias pelo estado⁶. A corporação é dividida em Órgãos Colegiados, Órgãos de Gestão Estratégica, Órgão de Gestão do Estado e Órgão de Gestão Finalística, atuando por meio das modalidades de policiamento ostensivo terrestre, unidades móveis, aquático e aéreo.

6 Polícia Militar de Alagoas. <<https://central.pm.al.gov.br/sistemas/public/casp/login/logout>>. Acesso em 18 maio 2024.

No que tange à apresentação estatística dos dados da briosa, são consideradas as delimitações geográficas dos 102 municípios do estado de Alagoas. Segundo o Quadro de Organização e Distribuição de Efetivo são divididas em cinco áreas, as quais são denominadas de: Comando de Policiamento da Região Metropolitana (CPRM); Comando de Policiamento da Região Agreste (CPRA); Comando de Policiamento da Região Sul (CPRSul); Comando de Policiamento da Região Sertão (CPRS) e Comando de Policiamento da Região Norte e Zona da Mata (CPRN/ZM), conforme demonstrado na figura 1 (PMAL, 2023).

Figura 1. Divisão geográfica de Alagoas de acordo com os Comandos de Policiamento regionais da PMAL



Fonte: Central de Atendimento e Despacho - Secretaria de Segurança Pública de Alagoas (CAD/SSPAL) - 2ª SEÇÃO/EMG, 2024.

2. CONTEXTO HISTÓRICO DA REIMPLANTAÇÃO DO TCO PELA PMAL

A implementação do TCO pela PMAL iniciou-se em 2007, marcando um importante avanço na atuação policial em ocorrências de crimes de menor potencial ofensivo. O Provimento Nº 13, de 13 de junho de 2007, da Corregedoria Geral de Justiça de Alagoas, autorizava

os juízes de Direito dos Juizados Especiais Criminais e demais juízes das comarcas a recepcionar o TCO lavrado por policial militar ou rodoviário federal no estado.

Durante esse período, a PMAL capacitou 60 oficiais de diversas unidades da Corporação para elaboração do TCO em uma solenidade no Batalhão de Radiopatrulha. Esses oficiais atuaram como multiplicadores do treinamento nos demais batalhões, promovendo uma disseminação eficiente do conhecimento técnico-operacional necessário para a lavratura do TCO. Essa iniciativa estava respaldada pelo Provimento nº 013/2007 e demonstrou a capacidade da PMAL em realizar essa função com desenvoltura. Contudo, em 2014, tal provimento foi revogado, interrompendo, temporariamente, a prática pela PMAL.

Não obstante, esse período de interrupção foi superado com a publicação do Provimento nº 15, de 2 de setembro de 2019, pelo Tribunal de Justiça de Alagoas, que trouxe a seguinte descrição:

Art. 779 As unidades judiciais poderão recepcionar termos circunstanciados de ocorrência lavrados por policial militar ou rodoviário federal com atuação no Estado.

§ 1º. Para fins previstos no art. 69 da Lei 9.099/95, entende-se por autoridade policial apta a tomar conhecimento da ocorrência e lavrar termo circunstanciado, encaminhado imediatamente ao Poder Judiciário, o agente do poder público investido legalmente para intervir na vida da pessoa natural, atuando no policiamento ostensivo ou investigatório.

§ 2º. Havendo necessidade da confecção de exame pericial urgente, o policial militar ou rodoviário federal poderá providenciar a realização do aludido exame, desde que legalmente autorizado por sua instituição, devendo em seguida, encaminhar o resultado à Justiça.

Essa normativa ratificou a legitimidade e a imprescindibilidade da atuação policial militar na lavratura do TCO, garantindo que a PMAL pudesse retomar suas funções nesse âmbito com o respaldo legal necessário. A adoção da lavratura do TCO pelas polícias ostensivas oportuniza diversos benefícios para o sistema de justiça quanto para a sociedade em geral, como já demonstrado por outras corporações do Brasil.

Corroborando com o tema em deslinde, Passos (2018)⁷ examinou o impacto da lavratura do TCO pela Polícia Militar de Minas

⁷ PASSOS, César Willian. **Lavratura de Termos Circunstanciados de Ocorrência pela Polícia Militar de Minas Gerais no ano de 2017**: uma análise sob a perspectiva do interesse público e da redução de custos e do tempo de atendimento da ocorrência policial. 2018. 160 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Especialização em Gestão Estratégica de Segurança Pública) – Academia da Polícia Militar, Belo Horizonte, Minas Gerais, 2018.

Gerais em 2017, concluindo que essa prática poupou mais de 13.500 horas de deslocamento e economizou cerca de R\$ 1,5 milhão em recursos humanos e logísticos. Faria (2018)⁸ analisou os indicadores de desempenho relacionados à implantação da lavratura do TCO pela Polícia Militar do estado de Goiás em 2018. Cerca de 60% consideraram a gestão do TCO muito eficiente, com 92,5% percebendo benefícios para a comunidade, como o retorno rápido à atividade preventiva (71%) e celeridade no atendimento ao cidadão (69%).

Esse modelo de atuação, que prioriza a lavratura de TCO, tem sido fundamental para a desburocratização dos procedimentos policiais e para a melhoria da segurança pública no país. De acordo com dados publicados no site da Federação Nacional de Entidades de Oficiais Militares Estaduais (Feneme⁹), foram identificadas 11 unidades da federação com implantação total do TCO pela polícia castrense (DF, ES, GO, MG, PR, PI, RS, RN, SC, SE e TO) e outras 6 unidades com implantação parcial do procedimento (AC, CE, MT, PE, RO e RR), totalizando 17 unidades federadas.

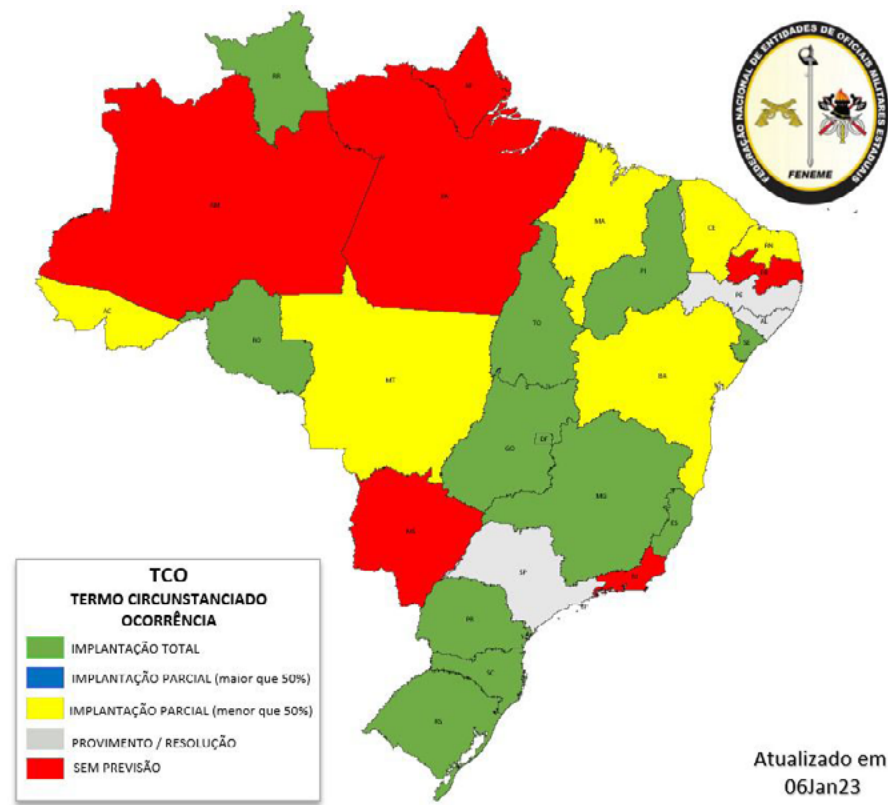
Nesse sentido, em dezembro de 2022, a PMAL participou do 1º Fórum Nacional de Lavratura de TCO, organizado pela Feneme. Após tratativas internas, por oportuno, a corporação retomou seu processo de reimplantação da lavratura do TCO de maneira definitiva. Contudo, para alcançar tal intento, fez-se necessário uma interlocução entre os órgãos judiciais do estado.

Em vista disso, a 62ª Promotoria de Justiça da Capital e do Controle Externo da Atividade Policial expediu a Recomendação nº 003/2022/62PJ-Capit, que orientava os diversos órgãos de Segurança Pública do Estado acerca dos procedimentos voltados à elaboração de TCO no âmbito da PMAL, o que resultou na assinatura, pelo governador do estado de Alagoas, do Decreto Lei nº 88.653/23, que versa sobre as diretrizes para implantação de procedimentos pelos policiais militares do estado de Alagoas na lavratura do TCO. A partir desse decreto, a PMAL passou a formatar todos os meios produtores para capacitar, administrar e operacionalizar todos os caminhos necessários, visando ao fiel cumprimento da lei a partir da lavratura do TCO no estado.

8 FÁRIA, Jeordane Quintino. **A gestão da lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência pela Polícia Militar do Estado de Goiás e os indicadores de qualidade e produtividade**. 2018. 36 f. Artigo (Requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Gestão em Segurança Pública) – Universidade Estadual de Goiás, Goiânia, 2018.

9 FENEME. **STF reafirma jurisprudência sobre lavratura de TCO pela PM e fixa tese no julgamento**. Disponível em: <<https://www.feneme.org.br/stf-reafirma-jurisprudencia-sobre-lavratura-de-tco-pela-pm-e-fixe-tese-no-julgamento/>>. Acesso em: 12 jun. 2024.

Figura 2. Implantação do TCO pelas polícias castrenses no Brasil



Fonte: Feneme, 2023.

3. PRESSUPOSTOS LEGAIS DO TCO NA PMAL

A implementação do Termo Circunstanciado de Ocorrência (TCO) pela Polícia Militar de Alagoas (PMAL) fundamenta-se em diversos pressupostos legais e princípios constitucionais. O TCO, previsto na Lei 9.099/95¹⁰, é um documento simplificado destinado ao registro de infrações de menor potencial ofensivo, facilitando a celeridade e a economia processual. A legislação brasileira permite que a autoridade policial, ao tomar conhecimento de uma ocorrência, lavre o TCO e encaminhe-o ao Juizado Especial Criminal, juntamente com os envolvidos, como preceitua o artigo 69 da referida lei.

10 BRASIL. Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 set. 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm>. Acesso em: 23 maio 2024.

O debate jurídico acerca da competência para a lavratura do TCO tem gerado controvérsias, especialmente no que tange à atuação da Polícia Militar. Juristas como Mirabete (2020)¹¹ defendem que a confecção do TCO deve ser prerrogativa exclusiva do Delegado de Polícia Civil, argumentando que apenas este possui a formação técnica necessária para a tipificação das infrações penais. Segundo essa visão, o TCO não se resume a um simples relato dos fatos, mas envolve aspectos investigativos que demandam conhecimento jurídico especializado.

No entanto, segundo Aras (2013)¹² e Barreto (2016)¹³ há um entendimento crescente, tanto doutrinário quanto jurisprudencial, que admite a lavratura do TCO pela Polícia Militar. O Supremo Tribunal Federal (STF) e o Superior Tribunal de Justiça (STJ) têm reconhecido que o TCO é um instrumento administrativo e não investigativo, o que legitima sua elaboração por policiais militares, desde que respeitados os princípios da informalidade, simplicidade e celeridade processual estabelecidos pela Lei 9.099/95. Essa perspectiva amplia o conceito de «autoridade policial», incluindo os policiais militares no rol de competentes para a lavratura do TCO, em consonância com os objetivos de eficiência e desburocratização do sistema de justiça criminal.

A implementação do TCO pela PMAL também encontra respaldo na Constituição Federal, que estabelece a segurança pública como dever do Estado, exercido para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. De acordo com Oliveira (2016)¹⁴, a descentralização da lavratura do TCO visa otimizar os recursos humanos e logísticos da polícia, permitindo que os delegados de polícia civil possam se dedicar a investigações mais complexas, enquanto os policiais militares cuidam das infrações de menor potencial ofensivo.

Além disso, a adoção do TCO pela PMAL reflete uma tendência nacional de reformulação das práticas policiais para atender melhor às demandas sociais por uma justiça mais rápida e acessível. Experiências exitosas em outros estados, como Minas Gerais e Piauí, demonstram

11 MIRABETE, Julio Fabrini. **Manual de Processo Penal**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

12 ARAS, Vladimir. **A lavratura de TCO pela PRF e pela PM**. 2013. Disponível em: <<https://vladimiraras.blog/2013/07/19/a-instauracao-de-tco-pela-prf-e-pela-pm/>> Acesso em: 23 maio 2024.

13 BARRETO, José Eufrásio. **Recebimento do Registro de Evento de Defesa Social da Polícia Militar de Minas Gerais como Termo Circunstanciado de Ocorrência pelo Poder Judiciário**. 2016. Disponível em: <<https://premioinnovare.com.br/pratica/recebimento-do-registro-de-evento-de-defesa-social-da-policia-militar-de-minas-gerais-como-termo-circunstanciado-de-ocorrencia-pelo-poder-judiciario/print>> Acesso em: 23 maio 2024.

14 OLIVEIRA, João Batista de. A competência da Polícia Militar para lavratura de Termo Circunstanciado de Ocorrência. **Revista de Direito Administrativo**, v. 271, p. 155-172, 2016.

que a participação da Polícia Militar na lavratura do TCO pode reduzir significativamente o tempo de resposta e a sobrecarga nas delegacias de polícia civil¹⁵. É salutar frisar que, em outros dezessete estados da federação, as polícias militares já realizam o TCO, sendo que os estados pioneiros iniciaram o procedimento em meados de 1999. Além disso, a Polícia Militar do Maranhão e Pernambuco já está em processo de implantação.

Destarte, a fundamentação jurídica para a lavratura do TCO pela PMAL baseia-se em uma interpretação sistêmica e teleológica da legislação vigente, visando à eficiência do sistema de justiça criminal e a melhor prestação de serviços à sociedade. Ao permitir que os policiais militares lavrem o TCO, garante-se uma resposta mais ágil às infrações de menor potencial ofensivo, sem que isso represente uma usurpação de função, mas sim uma medida de otimização e racionalização dos recursos policiais.

Para dar um demonstrativo da completude da lavratura do TCO pelos policiais militares, tendo em vista o montante de informações que se encontram no local do fato com possibilidade de registros audiovisuais, trouxe as observações feitas pela Juíza Dra. Liziane Barbosa Carvalho, Juíza Titular do Foro Central de Porto Alegre:

Os termos circunstanciados, elaborados pela Polícia Militar, caracterizam-se pela precisão da narrativa, individualização das partes envolvidas com respectivos dados qualitativos e rol de testemunhas, quando existentes. Ademais, atendem ao imperativo legal, detalhando por vez manifestação das testemunhas e circunstâncias que rodearam os fatos, propiciando maior conhecimento pelo agente ministerial das peculiaridades do evento e facilitando a análise futura. (Entrevista concedida ao jornal da Associação dos Oficiais da Brigada Militar, ano 10 – nº 66, março de 2004, pp.05).

4. SUPERANDO RESISTÊNCIAS: A REIMPLANTAÇÃO DO TCO EM ALAGOAS SOB A ÓTICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Em Alagoas, entre avanços e retrocessos, percebia-se uma realidade que sinalizava para uma subida resistência, por parte dos gestores da segurança pública, à assunção, pela Polícia Militar, das funções afetas à condução dos TCOs – termos circunstanciados de ocorrência. Nesse sentido, para o Ministério Público, estava-se diante do desafio de alterar a estrutura vigente e lançar o foco mais para os resultados positivos que

¹⁵ FERGITZ, Lucas. A lavratura do TCO pela Polícia Militar. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 3, n. 1, p. 23-35, 2012.

poderiam advir dessa mudança de paradigmas e menos para qualquer esforço corporativo de preservação de poder que estivesse a oferecer óbices à lavratura dos registros atinentes aos delitos de menor potencial ofensivo pelos agentes integrantes da polícia castrense, justamente aqueles que primeiro entram em contato com tais ilícitos, em função de suas atividades diurnas de policiamento ostensivo.

Analisando o cenário nacional, percebia-se, nitidamente, uma franca tendência de implementação dessa nova realidade, vez que a jurisprudência majoritária reconhecia, sem maiores esforços, a tese de que qualquer autoridade policial estaria apta a tais registros, até porquanto não se está a falar da adoção de medidas de caráter investigativo – o que poderia atrair as atribuições da polícia judiciária, ainda que sem exclusividade¹⁶ -, mas de uma simples atividade administrativa de registro de ocorrência, a qual pode ser facilmente executada, de forma descritiva e com um mínimo de conhecimento jurídico, por quem possui contato direto com o fato em si, com o infrator, com a vítima e também com eventuais testemunhas do ocorrido.

Nessa perspectiva, dentro das atribuições afetas ao controle externo da atividade policial sob a modalidade concentrada, ou seja, sem vinculação com nenhum caso concreto, decidiu-se lançar mão das ferramentas jurídicas disponíveis – *in casu*, a Recomendação Ministerial¹⁷ - com o objetivo de pontuar a necessidade e conveniência dessa mudança de paradigmas, justamente com o escopo de otimizar o trabalho desempenhado pelas forças de segurança pública, notadamente quando o resultado concreto aponta para registros mais céleres, que melhor atendem aos interesses dos envolvidos em delitos menores, bem como, evitam que uma guarnição da polícia militar permaneça por horas a fio em uma central de flagrantes, deixando de desempenhar, durante esse período, o trabalho de policiamento que lhe é imposto. Por outro lado, também não se ocupa a polícia civil, estrutural e institucionalmente vocacionada, para a realização de investigações, com simples registros que podem ser facilmente efetuados por outro órgão.

Considerando a resistência imanente a qualquer mudança de cenário, sobremodo quando se está diante da imbricada ideia de perda

16 O STF já reconhece as prerrogativas do próprio Ministério Público em conduzir investigações criminais, por meio de PICs- Procedimentos investigatórios criminais, o que elide a falsa ideia de que haveria, em tal seara, prerrogativa exclusiva da polícia judiciária, ainda que se tenha recentemente condicionado tal investigação ao controle do poder judiciário (cf. RE 593727/2015 e, já este ano, ADIs 2.943, 3.309 e 3.318/2024).

17 Disciplinada por meio da Resolução CNMP nº 20/2007, em seu art. 4º, inc. IX, recentemente revogada pela Resolução nº 279/2023, que vigorará a partir de junho do ano em curso.

de poder ou de prerrogativas de uma instituição forte como a polícia civil, houve de se forjar uma Recomendação calcada em robusta fundamentação jurídica, justamente para elidir quaisquer contra-argumentos que pudessem questionar a conveniência de tal medida. Mas os trabalhos do Ministério Público não pararam por aí, justamente, porque se fazia necessário, de fato, em termos concretos, fomentar condições técnicas, estruturais e jurídicas para que a Polícia Militar pudesse absorver com competência e propriedade esse novo desafio. Isso sem falar que, também dentro da própria instituição destinatária dessas novas atribuições, havia arestas a serem aparadas e resistências a superar, o que se fez possível por meio da sensibilização e capacitação das tropas, de modo a se avançar na formatação de fluxos e de modelos padrão de atuação que se pudessem revelar compatíveis com a realidade e consentâneos com as demandas do estado de Alagoas, nessa área.

Felizmente, experiências já consolidadas em outras unidades da Federação, feitas as necessárias adaptações, serviram de inspiração para a conformação do modelo alagoano, que hoje é exemplo para o país, dada a forma estruturada e responsavelmente escalonada com que foi implementado, com o acompanhamento, *pari passu*, do órgão ministerial de controle externo, justamente para que se evitassem quaisquer ruídos que pudessem comprometer um processo que se pretende irreversível, no interesse da coletividade, destinatária maior de todo o trabalho e esforço na área de políticas de segurança pública.

5. PERSPECTIVA PROCEDIMENTAL E OPERACIONALIZAÇÃO DO TCO PELA PMAL

No âmbito da PMAL, a Perspectiva Procedimental Operacional abrange a elaboração e o cumprimento de Procedimentos Operacionais Padrão (POP) que regulam desde o registro de ocorrências até a atuação em campo durante operações de policiamento ostensivo. Esses procedimentos são desenvolvidos com base em legislações vigentes, boas práticas operacionais e diretrizes estratégicas que assegurem que todas as ações policiais sejam conduzidas de maneira uniforme, segura e conforme os preceitos legais. Para reimplantar a lavratura do TCO, a PMAL seguiu uma série de passos estratégicos, com o objetivo de padronizar seus procedimentos, conforme demonstrado na figura 3.

Inicialmente, foi instaurada uma equipe técnica composta por 8 militares, dotados de conhecimentos específicos em diferentes áreas, tais

como Ciências da Computação, Ciências Exatas, Comunicação Social, Direito e Educação. Sendo todos integrantes do Centro de Pesquisa e Desenvolvimento (CPD), atual 2ª Seção do Estado-Maior Geral da PMAL, composto com a finalidade de propor uma reforma no marco legal voltado à regularização, legislação interna, procedimentos adotados, atualizações de protocolos operacionais padrão e de sistemas digitais, treinamentos e capacitação do efetivo militar alagoano, contemplando todos os pormenores e desdobramentos da reimplantação do TCO no âmbito da PMAL.

Figura 3. Implantação do TCO na PMAL



Fonte: Elaborado pelos autores, 2024.

A equipe realizou as tratativas com a SSP/AL, MPAL e TJAL, o qual resultou na celebração de um Termo de Cooperação entre os órgãos, com a finalidade de integrar os processos e trocas de informações entre as instituições, visando à implementação dos procedimentos relativos à elaboração do TCO por policiais militares do estado de Alagoas.

No que tange aos registros de ocorrência e inclusão das informações, a PMAL utiliza o aplicativo QUIMERA que foi criado pelo Núcleo de Desenvolvimento de Sistemas da SSP/AL. Após a instauração do referido Termo de Cooperação, foram realizados ajustes nesse aplicativo, o qual, atualmente, oferece diversas funcionalidades adequadas à lavratura do TCO. Além de consultas de veículos (Departamento de Trânsito de Alagoas - Detran), consulta de pessoas e antecedentes criminais (Instituto de Identificação do Estado de Alagoas - IDSEG e Banco Nacional de Mandados de Prisão - BNMP), pré-apresentação

do efetivo de serviço, recebimento e complemento de ocorrências policiais, etc¹⁸.

Mais especificamente, tais ajustes compreenderam a efetivação da lavratura do TCO de forma eletrônica, diretamente no sistema Quimera. Para realizar tal intento, a instituição estabeleceu uma parceria com o Detran/AL para adquirir impressoras térmicas, permitindo a impressão e a formulação de documentos diretamente no local da ocorrência. Nessa perspectiva, foram realizados ajustes no sistema de base de dados utilizado pela PMAL, Central de Atendimento e Despachos (CAD) da SSP/AL, com fulcro em revisar os TCOs lavrados, formatar corretamente dos documentos que precisam ser encaminhados ao sistema eletrônico do Tribunal de Justiça para peticionamento dos TCOs lavrados, bem como aprimorar relatórios estatísticos para gestão e acompanhamento de informações.

É importante ressaltar que o TCO elaborado pela Polícia Militar de Alagoas não é um substituto do processo judicial tradicional, mas sim uma alternativa para situações em que a infração apresenta baixa complexidade e não exige uma resposta judicial imediata. Isto posto, o Comandante Geral da PMAL publicou, no Boletim Geral Ostensivo (BGO), o Manual dos Procedimentos para a lavratura do TCO na PMAL, em conjunto com a Portaria Normativa N° 007/2023, que regulamenta a aplicação do TCO no âmbito da PMAL e dá outras providências.

A etapa subsequente envolveu a capacitação com representantes das unidades militares de todo o estado, utilizando os novos recursos e sistema atualizado, com o objetivo de qualificar e padronizar o atendimento das infrações de menor potencial ofensivo. Vale ressaltar que, em momento anterior, a PMAL já havia incluído a disciplina “Atuação policial em ocorrência de menor potencial ofensivo” (conforme BGO n° 202/2021) nas grades curriculares dos cursos de formação da Academia de Polícia Militar Senador Arnon de Mello (APMSAM) e no Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças (CFAP).

Diante dos avanços das jurisprudências e doutrinas estabelecidas pelas instituições militares no Brasil, houve uma reestruturação no projeto pedagógico para fomentar a capacitação do efetivo. Para tanto, foram realizados cursos de Multiplicador, Gestor e Operador do TCO, garantindo que todos os policiais militares possuam conhecimentos

18 ARAÚJO, U. V. **Manual de Usuário do Quimera**. Secretaria de Estado da Segurança Pública. Chefia de Tecnologia da SSP/AL. Chefia do Núcleo de Desenvolvimento de Sistemas, 2022.

jurídicos, teóricos e práticos e que estejam aptos a lavrar o TCO de forma eletrônica, seguindo os procedimentos atualizados conforme a legislação vigente. Além de melhorar a eficiência operacional, essa medida estratégica objetiva reduzir o tempo de resposta às ocorrências, proporcionando um atendimento mais ágil e eficaz à população. A padronização dos procedimentos também contribui para uma maior consistência nos registros e na documentação das infrações, o que é crucial para a integridade do sistema de segurança pública.

O panorama atual do TCO na PMAL mostra um cenário de modernização e eficiência, com esforços significativos empenhados na capacitação dos policiais, por meio da integração tecnológica e, conseqüentemente, a melhoria do atendimento à população. Essas iniciativas refletem um compromisso com a evolução contínua dos processos de segurança pública em Alagoas. Após a lavratura do TCO, o documento é encaminhado para as instâncias competentes, como o Ministério Público e o Poder Judiciário, para as devidas providências subsequentes, incluindo a designação de audiência de conciliação.

6. CONCLUSÃO

A implementação do TCO pelas polícias militares no Brasil representa um marco significativo para o sistema de segurança pública no Brasil, trazendo inúmeros benefícios tanto para a eficiência operacional das forças policiais quanto para a sociedade em geral. Levando em consideração a importância de os policiais militares estarem aptos a realizar esse procedimento diretamente no local da ocorrência, reduz-se, significativamente, o tempo necessário para formalizar as infrações, evitando deslocamentos desnecessários às delegacias. Isso libera recursos e tempo para que as delegacias possam se concentrar em casos mais complexos, melhorando o atendimento e a resolução de crimes mais graves.

Seguindo o movimento da lavratura do TCO pelas polícias militares no Brasil, a PMAL criou uma comissão técnica para planejar, coordenar e reimplementar esse procedimento. Levando em consideração as perspectivas jurídicas, a efetivação do projeto demonstra a eficácia de uma abordagem colaborativa e bem fundamentada entre a PMAL e o Ministério Público, superando resistências iniciais e estabelecendo um novo paradigma na gestão de infrações de menor potencial ofensivo.

No que tange à perspectiva procedimentais e operacionais, é cgnito o empenho das instituições castrenses, a lavratura do TCO pelas polícias militares promove a padronização e uniformidade dos procedimentos no Brasil, com o desenvolvimento dos sistemas e a capacitação contínua dos agentes, fortalecendo a transparência e a confiabilidade dos dados registrados, otimizando processos e reduzindo o tempo de resposta. Isso  crucial para a formulação de políticas públicas mais precisas e eficazes, baseadas em estatísticas criminais confiáveis.

Outro aspecto relevante  a integração e a cooperação entre diferentes órgãos de segurança pública, que  fundamental para uma abordagem integrada e eficaz na manutenção da ordem pública e na proteção da sociedade. Essa colaboração resulta em operações mais coordenadas e utilização otimizada dos recursos e serviços de segurança pública.

A longo prazo, a adoção contínua e aprimorada do TCO pode consolidar uma cultura de maior eficiência e transparência na segurança pública, melhorando a confiança da população nas instituições policiais. Não obstante, a reimplantação do TCO pela PMAL reflete o compromisso da corporação com a promoção da segurança pública e a eficiência na prestação dos serviços policiais, contribuindo para a construção de uma sociedade mais justa e pacífica.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, R. **Estrutura e funcionamento da Polícia Militar de Alagoas**. Maceió: Editora PMAL, 2021.

ARAS, V. **A lavratura de TCO pela PRF e pela PM**. 2013.
Disponível em: <<https://vladimiraras.blog/2013/07/19/a-instauracao-de-tco-pela-prf-e-pela-pm/>> Acesso em: 23 maio 2024.

ARAÚJO, U. V. **Manual de Usuário do Quimera**. Secretaria de Estado da Segurança Pública. Chefia de Tecnologia da SSP/AL. Chefia do Núcleo de Desenvolvimento de Sistemas, 2022.

BARRETO, J. E. **Recebimento do Registro de Evento de Defesa Social da Polícia Militar de Minas Gerais como Termo Circunstanciado de Ocorrência pelo Poder Judiciário**. 2016.
Disponível em: <<https://premioinnovare.com.br/pratica/recebimento->

do-registro-de-evento-de-defersa-social-da-policia-militar-de-minas-gerais-como-termo-circunstanciado-de-ocorrencia-pelo-poder-judici-ario/print> Acesso em: 23 maio 2024.

BRASIL. Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 set. 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm>. Acesso em: 23 maio 2024.

CARVALHO, L. Bases comunitárias e a prevenção da criminalidade em Alagoas. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 14, n. 2, p. 45-60, 2021.

FARIA, J. Q. **A gestão da lavratura do Termo Circunstanciado de Ocorrência pela Polícia Militar do Estado de Goiás e os indicadores de qualidade e produtividade**. 2018. 36 f. Artigo (Requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Gestão em Segurança Pública) – Universidade Estadual de Goiás, Goiânia, 2018.

FENEME. **STF reafirma jurisprudência sobre lavratura de TCO pela PM e fixa tese no julgamento**. Disponível em: <<https://www.feneme.org.br/stf-reafirma-jurisprudencia-sobre-lavratura-de-tco-pela-pm-e-fixa-tese-no-julgamento/>>. Acesso em: 12 jun. 2024.

FERGITZ, L. A lavratura do TCO pela Polícia Militar. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 3, n. 1, p. 23-35, 2012.

FERREIRA, A. P. Eficiência na Lavratura de Termos Circunstanciados pela PMAL. **Revista de Segurança Pública**, v. 8, n. 2, p. 45-60, 2021.

MIRABETE, J. F. **Manual de Processo Penal**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

MOURA, F. Programas comunitários da PMAL. **Revista de Políticas Públicas**, v. 12, n. 1, p. 33-48, 2020.

NASCIMENTO, J. Distribuição do efetivo policial em Alagoas. **Revista de Administração Pública**, v. 5, n. 2, p. 67-84, 2018.

OLIVEIRA, J. B. A competência da Polícia Militar para lavratura de Termo Circunstanciado de Ocorrência. **Revista de Direito Administrativo**, v. 271, p. 155-172, 2016.

PASSOS, C. W. **Lavratura de Termos Circunstanciados de Ocorrência pela Polícia Militar de Minas Gerais no ano de 2017**: uma análise sob a perspectiva do interesse público e da redução de custos e do tempo de atendimento da ocorrência policial. 2018. 160 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Especialização em Gestão Estratégica de Segurança Pública) – Academia da Polícia Militar, Belo Horizonte, Minas Gerais, 2018.

SOARES, R. V. F. **A lavratura do termo circunstanciado de ocorrência pela polícia militar**. Dissertação (Mestrado em Direito, Justiça e Desenvolvimento). Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2020.

STF. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 5637, Relator**: Min. Edson Fachin, DJ: 18/12/2021. JusBrasil, 2021. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=153>>. Acesso em: 23 maio 2024.

DESENHOS INSTITUCIONAIS DA PROMOTORIA DE TUTELA COLETIVA DA SEGURANÇA PÚBLICA: ENTRE A TENDÊNCIA COMUNITÁRIA E A TENDÊNCIA GERENCIAL

*INSTITUTIONAL DESIGNS OF PUBLIC SECURITY COLLECTIVE
PROTECTION PROSECUTOR'S OFFICE: BETWEEN THE
COMMUNITY-ORIENTED TREND AND THE MANAGERIAL TREND*

Fernando Henrique de Freitas Simões¹

Sumário: 1. Introdução. 2. Douglas, um dependente químico sem esperanças. 3. Segurança pública e as atribuições do MP: uma convivência tensa. 4. Controle externo de polícia: os modelos difuso e concentrado. 5. Promotoria de tendência comunitária e promotoria de tendência gerencial. 6. Conclusão. Referências.

Resumo: Partindo da etnografia documental do caso de um adolescente em cumprimento de medidas socioeducativas que alega ter sido ameaçado por policiais, abordo as lesões a direitos transindividuais a que ele e sua família estiveram sujeitos desde muito antes do cometimento do ato infracional. Em diálogo com a legislação e a literatura, mantenho, como pano de fundo, o processo de responsabilização de Douglas e focalizo o controle externo de polícia como uma atribuição do *Parquet*, que produz melhores resultados quando integrada com as funções da instituição relacionadas às demais políticas públicas que incidem no caso. Com base nessa hipótese, procuro discutir as linhas gerais de um desenho institucional para as promotorias de tutela coletiva da segurança pública que a compatibilize com outros direitos sociais e individuais previstos na Constituição Federal. Para tanto, desenvolvo três temáticas que fornecem os traços principais desse desenho: a divisão de atribuições das promotorias, os tipos de controle externo de polícia que os órgãos de execução do MP podem exercer e a dinâmica da interface entre eles, os atores governamentais e a sociedade civil. Concluo sugerindo que o desenho institucional mais adequado alia características de duas tendências que identifiquei nas promotorias, que denomino de comunitária e gerencial.

Palavras-chave: Ministério Público; Tutela coletiva; Segurança pública;

¹ Fernando Henrique de Freitas Simões: Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP)

Controle externo; Polícia.

Abstract: *Starting from the documentary ethnography of the case involving a teenager subjected to socio-educational measures who claims to have been threatened by police officers, I examine the infringements of transindividual rights endured by him and his family long before the perpetration of the infraction. Engaging with applicable legislation and scholarly literature, I keep as a backdrop the process of holding Douglas accountable and focus on the external police control as an assignment of the public prosecutor that produces better results when integrated with the institution's functions related to other public policies affecting the case. Based on this hypothesis, I seek to outline the foundational elements of an institutional framework for public security collective protection that aligns with other social and individual rights enshrined in the Federal Constitution. To this end, I explore three central themes that delineate this framework: the division of responsibilities among prosecutorial offices, the various forms of external police oversight that the prosecutors can enforce and the dynamics of the interface between them, governmental actors, and civil society. I conclude by suggesting that the most appropriate institutional design combines characteristics of two trends that I identify in the prosecutors' offices, which I term as community-oriented and managerial.*

Keywords: *Public Prosecutor's Office; Collective Protection; Public Security; External Oversight; Law Enforcement.*

INTRODUÇÃO

Agregando, à esfera criminal, toda a complexidade de políticas públicas referentes a direitos sociais cuja tutela a Constituição Federal também colocou sob a guarda do *Parquet*, um processo de execução de medida socioeducativa de liberdade assistida em uma metrópole como São Paulo pode revelar os gargalos de um Ministério Público que busca articular seus múltiplos tentáculos para fazer a tutela da segurança pública e o controle externo da polícia.

No caso de Douglas, descreverei documentos que mostram um adolescente que teve seus direitos mais básicos, como saúde, educação, alimentação e habitação digna violados desde a primeira infância. Não há notícia, nos autos, de que a família tenha sido visitada em algum momento por agentes de saúde, conselheiros tutelares ou órgãos socioassistenciais. Ainda que isso tenha ocorrido, a situação de miserabilidade só se fez agravar, culminando com a morte precoce do pai, que deixou os filhos sob a responsabilidade de uma mãe sem autonomia econômica e com a qual tinham vínculo bastante frágil.

Anos depois, Douglas ingressou no sistema socioeducativo e passou pelo falecimento também de sua mãe, ainda durante o período em que esteve internado. Substituída a medida em meio fechado por outra em meio aberto, a equipe técnica da liberdade assistida virou o ponto de convergência de uma série de atores do território de origem que auxiliaram o adolescente na difícil passagem para a vida adulta sem referências próximas de autoridade e afeto. Nesse percurso, enquanto outras políticas públicas eram mobilizadas para tentar retirá-lo do universo infracional, relatórios técnicos mencionavam ameaças e abordagens abusivas praticadas por policiais contra Douglas.

Refletindo sobre as atribuições do Ministério Público em face dos documentos desse processo de execução, e tendo em conta a experiência no acompanhamento de casos como o desse adolescente na atuação como promotor no Departamento das Execuções da Infância e Juventude (Deij) em São Paulo Capital, destacarei três eixos de preocupações que considero os mais relevantes para aperfeiçoar o desenho institucional do *Parquet* no controle externo de polícia e na tutela coletiva da segurança pública envolvendo grupos em situação de vulnerabilidade, como os adolescentes moradores de comunidades pobres.

Quanto a divisão de atribuições temos, de um lado, promotorias cíveis atuando na tutela coletiva das políticas públicas mencionadas e, de outro, promotorias criminais, de infância e militares, atuando na responsabilização individual, tanto de Douglas e de seus irmãos, pelo tráfico de entorpecentes, quanto dos policiais, pelos eventuais abusos cometidos. Em alguns casos, os órgãos de execução podem acumular funções de tutela coletiva e de responsabilização individual. De certo modo, esse é o caso dos promotores que atuam junto ao Deij, pois lhes compete officiar como *custos legis* em processos individuais de execução de medidas socioeducativas, como o de Douglas, mas também instaurar procedimentos para averiguar a lesão ou ameaça a direitos da população em cumprimento de medidas socioeducativas.

Quanto ao tipo de controle externo de polícia, temos, de um lado, o controle difuso, exercido por promotores especializados em outros temas, mas que devem atentar para eventuais desvios das forças policiais com os quais venham a ter contato durante o exercício de suas funções, como os relatórios técnicos de Douglas exemplificam; e de outro lado, o controle externo de polícia concentrado, realizado por órgão de execução constituído especificamente para isso.

Quanto à interface entre os órgãos de execução da tutela coletiva da segurança pública e aos atores governamentais e da sociedade civil, considerando a arquitetura institucional atual e um certo número de experiências do Ministério Público brasileiro com as quais dialogarei, temos, hoje, duas predisposições, as quais chamarei de promotoria de tendência comunitária e promotoria de tendência gerencial. A primeira, cujos traços se deixam ver em iniciativas como as debatidas em Moura, Cardoso e Lima, tem uma aproximação maior com atores governamentais de equipamentos da base da rede de atendimento público, bem como canais de interlocução direta com representantes da sociedade civil de determinado recorte geográfico². A segunda, inclina-se para intervenções mais estruturais, por meio de instrumentos de governança da segurança pública que implicam articulações no patamar de cúpulas institucionais.

Com base na legislação de referência, defenderei a conveniência da criação de estruturas institucionais de acoplamento entre as promotorias criminais, as promotorias militares, as promotorias especializadas em tutelas coletivas de direitos sociais e as promotorias ou grupos de atuação responsáveis pela tutela coletiva da segurança pública e o controle externo de polícia, de modo que essas atribuições sejam exercidas de modo integrado e possam promover trocas fundamentais entre experiências localizadas e intervenções estruturais na governança da política de segurança pública. O desenho institucional sugerido procura conciliar, em um mesmo modelo de promotoria de tutela coletiva da segurança pública, na medida do possível, características das tendências comunitária e gerencial.

2. DOUGLAS, UM DEPENDENTE QUÍMICO SEM ESPERANÇAS

Segundo a peça inicial do Ministério Público, no meio de uma tarde de janeiro de 2020, então com dezesseis anos de idade, Douglas foi surpreendido por dois policiais civis no Beco dos Tabajaras, na Favela da Ferroviária, Zona Norte de São Paulo³. Cercado, jogou

2 CARDOSO, Gilmara. **Comitê de intervenção estratégica na segurança pública de Nova Serra-na**: atuação resolutiva e deliberativa integrada por órgãos públicos e sociedade civil. In: Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública 2022 / Conselho Nacional do Ministério Público. - Brasília: CNMP, 2022, p. 193/218. LIMA, Guilherme G. A.; SILVA, Rinaldo J. **A responsabilidade do Ministério Público para com a política da segurança pública**. In: Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública 2022 / Conselho Nacional do Ministério Público. - Brasília: CNMP, 2022, p. 293/310. MOURA, Tatiana W. **Política pública de prevenção ao homicídio e alternativas de ação coletiva**. IPEA – TD nº 1513. Rio de Janeiro, dezembro de 2010.

3 A fim de preservar o sigilo legal, o nome do adolescente, assim como dos lugares e de outros dados iden-

de lado um estojo contendo quarenta e seis porções de cocaína e correu, mas foi apreendido. Diante da primariedade, foi sentenciado a medidas socioeducativas de liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade.

Antes que iniciasse o cumprimento delas, no início de novembro do mesmo ano, foi novamente apreendido no mesmo local, por outra dupla de policiais civis. Segundo a representação da promotora de justiça, Douglas foi flagrado, dessa vez, em companhia do irmão gêmeo, Danilo, o primeiro portando uma sacola com entorpecentes, o segundo um rádio transmissor. O magistrado considerou suficiente a prova do tráfico de entorpecentes em relação à ambos: a Danilo, primário, aplicou medidas em meio aberto; à Douglas, reincidente, aplicou internação.

Como promotor de justiça responsável pelo acompanhamento da execução da medida socioeducativa de Douglas, parecia-me, até esse momento, que se tratava de mais um adolescente que arriscara a oportunidade que lhe havia sido dada na primeira passagem pela justiça da infância, optando por seguir no universo infracional. Porém, como em boa parte dos casos que acompanhamos no Departamento de Execuções da Infância e Juventude (DEIJ) no Fórum do Brás, em São Paulo, a sequência de relatórios técnicos juntada aos autos viria a revelar uma teia de questões públicas e privadas das mais intrincadas, do tipo que inibe de pronto juízos éticos ou morais apressados sobre o adolescente, sua família e comunidade.

O Plano Individual de Atendimento (PIA) traz informações básicas sobre as intervenções da Fundação Centro de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente (CASA) em cinco áreas: psicologia, serviço social, pedagogia, saúde e segurança.⁴ Até por ser elaborado em prazo relativamente curto, de 45 dias, o documento é permeado por padrões que remetem ao preenchimento de um formulário, descrevendo núcleo familiar, condições de moradia, motivações para o ato infracional, nível educacional e cuidados de saúde.

Assim, ficamos sabendo por ele que Douglas tem uma irmã mais nova, de 14 anos, e um irmão mais velho, de 18, além do gêmeo, Danilo; que nas disciplinas português e matemática encontrava-se “no estágio analfabeto”; que seu pai falecera havia quatro anos, vítima da

tificadores do processo são fictícios.

4 O PIA é o documento técnico inicial nos processos de execução de medidas socioeducativas, que o art. 52 e seguintes da Lei 12.594/12 (SINASE) determina que deve ser elaborado como instrumento de previsão, registro e gestão das atividades a serem desenvolvidas. A ele seguem-se os relatórios de acompanhamento e o relatório final, também chamado de conclusivo.

“doença do pombo” (criptococose); que a mãe sustentava a casa com base em auxílio de igrejas e pessoas da comunidade; que o adolescente assumiu os atos infracionais e os justificou dizendo que “faltava muita coisa em casa”, inclusive comida, e o tráfico “foi a forma que encontrou para ajudar”.

Três meses depois, no primeiro relatório de acompanhamento, temos um quadro mais aprofundado da situação. O campo reservado à psicologia traz quase uma história de vida de Douglas. Partindo de um diagnóstico atual, em que conclui que o adolescente “revela um desenvolvimento mental incompatível com sua idade”, demonstrado por “muitas contradições em relação ao que havia dito a outros técnicos” e “dificuldade de compreensão de conteúdos básicos, a começar por elementos da própria história”, a psicóloga avança a hipótese de que “tais elementos podem estar relacionados com o uso abusivo de drogas desde a infância”. Baseando-se nos relatos do adolescente, a profissional argumenta:

(...) Foi aos nove anos que teve a primeira experiência com maconha, mas em poucos meses começou a usar um solvente inalante popularmente conhecido como ‘lança-perfume’ ou ‘loló’. Ainda de acordo com [nome real], por diversas vezes ele foi hospitalizado em decorrência do uso da droga, chegando inclusive a ter duas overdoses. (...) É possível levantarmos a hipótese de que [nome real] tornou-se dependente químico, ou que o uso abusivo levou a severos danos, de modo que houve uma progressiva obsessão pela substância que o levou a se envolver com atividades criminosas (...).

Ao longo do texto, a psicóloga ressalta o peso que a “ausência da figura de autoridade” teve nessa inserção prematura de Douglas no consumo de tóxicos, sobretudo por conta do falecimento de seu pai no início da adolescência. Segundo a técnica, a mãe de Douglas não tinha sobre ele o mesmo controle e, para piorar, sequer se consolidou como figura de afeto para o filho, “gerando um sentimento de abandono (...), uma postura de apatia e baixa autoestima”. A fragilidade desse vínculo maternal serve de gancho para um fechamento melancólico da avaliação psicológica, em que a profissional conclui que Douglas não representa uma ameaça à sociedade justamente por já ter perdido qualquer ambição de melhorar de vida e se fazer notado:

(...) Em seu comportamento, nota-se uma estabilidade de humor, os mecanismos contensores da agressividade mostram-se presentes. Todavia, estas características parecem mais relacionadas à falta de interesse pela vida do que propriamente de um autocontrole consciente. Afinal, quando há alguma tentativa de agredir o meio, é porque ainda há esperança de ser

visto, de ser olhado. [nome real] parece não ter mais esperanças (...).

No mesmo relatório de acompanhamento, a assistente social faz diversos comentários acerca dos riscos que Douglas poderia correr ao retornar para seu território de moradia, pois já seria pessoa muito conhecida por policiais da região que, segundo o adolescente, já teriam ameaçado forjar um flagrante quando se tornasse maior de idade, ou mesmo matá-lo. A ameaça seria agravada pelo fato de a família residir em frente um ponto de venda de entorpecentes, o que, segundo Douglas, fazia com que bastasse que ele estivesse sentado na calçada para que pudesse ser apreendido por participação na comercialização de drogas. A profissional da Fundação CASA anotou, ainda, que além de Douglas e Danilo, também o irmão mais velho estaria cumprindo pena por tráfico de entorpecentes. Abordando a situação com a mãe do adolescente, esta afirmou que tentaria mandar o filho residir temporariamente com parentes em outro bairro quando saísse da Fundação CASA.

Durante a internação, que durou quinze meses, Douglas teve de lidar, ainda, com a notícia da morte da mãe, aos trinta e cinco anos, vitimada por doença que comprometeu fígado e pulmão. Ao fim do período, a medida socioeducativa foi substituída por liberdade assistida. Durante o acompanhamento pela equipe técnica em meio aberto, Douglas passou a morar e trabalhar como ajudante de pedreiro com seu ex-padrasto, foi inserido no ensino formal, em uma oficina de formação profissional em barbearia e em tratamento psicológico na Unidade Básica de Saúde (UBS) de referência. Diante das circunstâncias, as profissionais do Serviço de Execução de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto (SMSE-MA) sugeriram a extinção do processo, por entenderem que o jovem atingira os avanços possíveis.

A magistrada, porém, determinou que o acompanhamento fosse mantido, por entender que os avanços de Douglas, embora notáveis, poderiam ser perdidos se ele não tivesse suporte e estímulos próximos como os fornecidos pelo SMSE-MA. Em nova avaliação, a equipe técnica reiterou a sugestão de extinção, explicando que Douglas já se encontrava suficientemente convencido dos caminhos que deveria percorrer e orientado sobre os equipamentos públicos e comunitários de que dispunha. Um dos maiores problemas em seu caminho era, justamente, a intervenção excessiva de profissionais de outra política pública muito ativa no território: a de segurança.

Segundo as técnicas, a frequência escolar de Douglas caíra por conta das abordagens policiais excessivas que ele sofria no trajeto de 1,7 quilômetro entre sua casa e a escola, que ele era obrigado a fazer a pé, à noite, por não haver linhas de transporte público no local. As profissionais anotaram, ainda, que a unidade escolar mais próxima à residência de Douglas ficava a 300 metros, mas a transferência não havia sido possível, pois ela não dispunha de ensino na modalidade de jovens e adultos. Com base nessas e em outras informações do relatório complementar, a magistrada deu-se por satisfeita e extinguiu o processo. Como promotor oficiante nos autos, eu havia feito parecer também nesse sentido. O que mais me chamou a atenção no caso foi a nitidez do conflito entre as forças policiais e as diversas políticas públicas incidentes no território de moradia do adolescente – saúde, educação, transporte, habitação e urbanismo.

3. SEGURANÇA PÚBLICA E DEMAIS DIREITOS FUNDAMENTAIS: UMA CONVIVÊNCIA TENSA

Quando trajetórias de envolvimento no mundo do crime são construídas a partir de contextos de misérias sociais de todos os tipos, é preciso sempre cautela para não se cair em um reducionismo determinista tolo. É evidente que o caminho de Douglas poderia ter sido diferente, tanto quanto o de muitos outros adolescentes de seu bairro que, em condições semelhantes às suas, por uma miríade de motivos, não se identificaram com o universo infracional. Não é o caso, portanto, de se buscar uma causalidade simplista entre miséria e ato infracional, mas de não ignorar a polivalência da história contada pelos relatórios técnicos em questão, que coloca lado a lado as ações e omissões de Douglas, dos policiais e dos representantes de uma série de políticas públicas que incidem no território de moradia do adolescente, como professores, psicólogos, médicos, enfermeiros e assistentes sociais.

Portanto, mesmo colocando de lado a questão da sanidade mental e considerando que Douglas cometeu um ato que a legislação define como infracional e podia ser responsabilizado, isso não apaga o fato de que há documentação farta em seu processo de execução apontando que muitas outras violações de direitos foram cometidas por agentes públicos de diversos órgãos e níveis de gestão. Segundo a psicóloga da Fundação CASA, o comprometimento de Douglas vem desde a primeira infância

e perpassou toda sua criação, com a falta de alimentos e de estímulos intelectuais adequados:

Nota-se uma série de negligências em sua história, a começar pela extrema pobreza vivenciada pela família. Sabe-se que uma alimentação adequada é igualmente fundamental para o desenvolvimento neuropsicológico de crianças e adolescentes, e uma vez que isto pode ter faltado, de alguma forma colaborou para o desinteresse escolar de [nome real]. (...) Além disso, ao que tudo indica, [nome real] foi criado em um ambiente vulnerável, com pouco contato a estímulos culturais, presença do tráfico de drogas e outras atividades ilícitas (...).

Pelo que se depreende, a família de Douglas fez-se visível para a comunidade e entidades religiosas e assistenciais, que interagiam com o núcleo familiar e prestavam-lhe algum suporte. Os órgãos estatais, porém, só aparecem nos relatos no momento em que o adolescente e seus irmãos aderem ao tráfico de entorpecentes: a partir daí, em menos de um ano, os três filhos homens são apreendidos pela polícia e inaugura-se um ciclo de embates com as forças de segurança, que continua com o retorno de Douglas ao território de origem para o cumprimento da liberdade assistida. Assiste-se, então, a um conflito entre as políticas públicas de educação, saúde e inclusão social, de um lado, e de a de segurança, de outro.

Os promotores oficianes no DEIJ possuem, também, atribuição para a tutela dos direitos transindividuais dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em São Paulo. Por conta disso, e das muitas vezes em que tive em mãos relatórios de SMSE-MAs informando irregularidades na conduta de policiais contra educandos acompanhados pelos serviços, sobretudo por ameaças e pelo uso abusivo de buscas pessoais, instaurei inquérito civil, posteriormente convertido em Procedimento de Acompanhamento Administrativo (PAA), a fim de compilar tais documentos e, quando possível, remeter os casos para apuração nas corregedorias de polícia respectivas.⁵

O conjunto dos casos acompanhados no PAA mostrou, porém, que fazer esse controle a partir da promotoria da infância era extremamente difícil. Em primeiro lugar, porque as informações que chegavam pelos relatórios dos SMSE-MAs eram filtradas após longa negociação entre

5 Trata-se do procedimento registrado sob o nº SEI 29.0001.0247735.2021-80. No âmbito do Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP), o PAA é disciplinado pelo Ato 934/15-PGJ-CPJ-CGMP, cujo art. 4º o destina “a situações que não constituam objeto de procedimentos específicos, em especial: (...) II – acompanhamento de políticas públicas”. Optamos pela conversão do inquérito civil nesse instrumento, utilizando-o como um repositório dos dados sobre os relatos de abusos policiais contra adolescentes, bem como o acompanhamento das eventuais investigações instauradas pelas corregedorias das polícias em casos específicos.

adolescentes, familiares e técnicos, em que a preocupação com possíveis represálias dos policiais envolvidos era uma constante. A esse respeito, assim resumiu a gerente de um SMSE-MA ao me explicar a razão dos temores dos profissionais e familiares para noticiarem excessos policiais no território atendido pelo serviço: “Eles [policiais] falam: ‘Aqui [no bairro] somos nós e vocês. Não tem juiz, promotor, não...”⁶.

Em segundo lugar, porque, mesmo quando as informações eram inseridas nos relatórios, havia uma seletividade proposital dos dados que impedia a identificação dos agentes estatais responsáveis pelas irregularidades, de modo a inviabilizar qualquer tipo de investigação contra eles e, portanto, reduzir as chances das vítimas dos excessos sofrerem represálias. O que se pretendia com a inclusão das informações sobre os abusos policiais nos relatórios técnicos não era, assim, provocar a ação correicional contra os agentes, mas apenas justificar o não cumprimento a contento de determinadas metas socioeducativas em razão da ação dos policiais.

É sempre bom frisar: não se trata de fazer uma defesa cega das palavras do jovem, muito menos de condenar antecipadamente por supostos abusos os tais policiais, que sequer foram identificados. Trata-se, sim, de chamar a atenção para a importância do fato de não se conseguir adotar nenhum tipo de providência institucional a respeito das informações recebidas, o que torna o controle externo de polícia impossível mesmo em uma situação em que há diversos relatórios técnicos, feitos por profissionais de instituições diferentes, com formações diversas, frutos de numerosos atendimentos, não só com o adolescente, mas também com seus familiares e com muitos outros atores do território onde eles residem, apontando para as irregularidades em questão.

No cotidiano da promotoria de infância, no que toca a punição individual dos policiais, para os casos eventuais em que havia dados mínimos de identificação, a regra vinha sendo a expedição de ofício à corregedoria da polícia respectiva e o acompanhamento do trabalho do órgão de controle interno em cada caso. Quando pensamos de modo mais geral na tutela coletiva da segurança pública, porém, considerando que a grande maioria dos casos de irregularidades policiais que eram informados pelas equipes técnicas dos SMSE-MAs tinham um perfil parecido com o caso de Douglas, ou seja, dificultavam a delimitação

6 Anotação em caderno de campo, feita na fase de projeto do mestrado em antropologia social do autor.

de autores, locais e dinâmicas dos abusos, o foco na responsabilização individual dos agentes acabou se revelando uma estratégia inadequada.

Daí a conversão do inquérito civil em um PAA, instrumento que permite uma compilação perene de dados, de modo que, ainda que não se vislumbre de imediato nenhuma atuação específica na tutela coletiva ou na responsabilização individual dos agentes públicos, possa ser construída, na promotoria, um repertório sobre a interseção entre infância, segurança e outras políticas públicas que, no dia a dia da atuação, nos acostumamos a pensar de modo separado. No caso de Douglas, a tensão entre os diversos agentes públicos responsáveis pela educação e pela segurança fornece um bom exemplo de conflito que poderia, eventualmente, ter sido mediado por um órgão do Ministério Público que tivesse uma estrutura adequada para lidar com esse nível de complexidade. Antes de partirmos para as questões de engenharia institucional, porém, convém nos demorarmos um pouco mais nos detalhes desses embates. Vejamos.

No segundo relatório enviado pelo SMSE-MA, apareceu, pela primeira vez, informação sobre as dificuldades que o educando tinha de retomar o ensino formal: ao completar dezoito anos, Douglas foi alocado no módulo Educação de Jovens e Adultos (EJA), cujo professor passava muito tempo abordando temas de atualidade, frustrando a expectativa do aluno de “ter matérias para aprender a ler e escrever”. Ao abordar o assunto com o docente, Douglas explicou os avanços que teve nas aulas de alfabetização na Fundação CASA. Contrariado com as críticas, o professor passou a expor o aluno na frente do restante da sala, chegando a fazer comentários como “bandido tem apenas dois caminhos: cadeia ou morte”. Não bastasse isso, Douglas relatava se sentir humilhado no ambiente escolar, sentindo “vergonha de não ter mochila, não saber comer na presença de outros alunos, bem como ter poucas vestimentas para frequentar as aulas”.

Nos relatórios seguintes do SMSE-MA, a equipe técnica ressaltou a imensa vontade que Douglas tinha de terminar seu processo de alfabetização, o que os fez buscar o suporte do Núcleo de Apoio e Acompanhamento Para a Aprendizagem (NAAPA), equipe responsável por prestar atendimento a alunos da rede municipal de ensino que experimentam prejuízos na escolarização. Com a ajuda das profissionais do equipamento e de reuniões com a direção da escola, bem como aproveitando-se do fato de que o professor que o estigmatizara havia sido desligado da unidade, Douglas voltou a ser assíduo nas aulas.

Quando sua frequência oscilou novamente, isso se deu por conta das abordagens policiais frequentes no trajeto entre sua casa e a escola, conforme colocado.

Se, de um lado, não é possível afirmar com certeza que houve abuso nas abordagens, de outro lado, diversos elementos do caso sugerem que o aparato da segurança pública fez chegar ao sistema de justiça apenas os elementos mais expostos da base da pirâmide que sustenta a organização criminosa em torno da qual Douglas e seus irmãos gravitaram. Como é de amplo conhecimento, em São Paulo e nos centros econômicos mais desenvolvidos do país esses locais funcionam em bases empresariais bastante sólidas, com divisões de tarefas, responsabilidades e rendimentos muito bem definidos.⁷

Note-se, aliás, que nas duas vezes em que Douglas passou pelo sistema de justiça juvenil, o flagrante infracional foi feito não pela Polícia Militar, mas por agentes da própria Polícia Judiciária, aquela que, em tese, possui instrumentos e atribuição constitucional para investigações (CF, art. 144, § 4º). Entre uma e outra das investidas policiais, porém, o ponto de vendas de droga parece ter continuado ali, intocado por averiguações que pudessem responsabilizar criminosos de mais alto calibre.

De todo modo, para além da eficiência da investigação de âmbito criminal, é preciso não perder de vista o contexto. Ao regulamentar os artigos 127, *caput*, e 129, VII, da Constituição Federal, a Lei Complementar nº 75/93, em seu art. 9º, enumera cinco medidas judiciais e extrajudiciais que o Ministério Público pode adotar para exercer o controle externo da atividade policial, todas elas ligadas, basicamente, aos órgãos com atribuições criminais da instituição⁸. Ocorre que a Lei nº 13.675/2018, que criou o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), traz um conceito de segurança pública, que tensiona a compreensão tradicional entre as carreiras jurídicas, que

7 “O ‘gerente’ é o ‘recolhe’ (recolhe o dinheiro de todas as bocas do mesmo dono) e faz o ‘fecha’ da semana (contabilidade). Recebe R\$ 2.000,00 por semana. E ganha um dia para trabalhar como vendedor. O ‘vendedor’ ganha 10% ou 15% do valor vendido no dia. A porcentagem pode chegar a 20% do valor total/dia, dependendo do movimento da ‘biqueira’. (...) A cada doze horas de atividade a ‘biqueira’ vende, em geral, de R\$ 8.000,00 a R\$ 15.000,00. O vendedor pode flexibilizar o seu trabalho e chamar um colega para trabalhar e vender com ele. Nesse caso, a porcentagem é dividida entre os dois vendedores que ‘traficam de meia’.” ALMEIDA, R; GALDEANO, Ana P. **Tráfico de drogas entre as piores formas de trabalho infantil**: mercados, famílias e rede de proteção social. 1. ed. São Paulo: Cebrap, 2018, p. 52.

8 “I - ter livre ingresso em estabelecimentos policiais ou prisionais; II - ter acesso a quaisquer documentos relativos à atividade-fim policial; III - representar à autoridade competente pela adoção de providências para sanar a omissão indevida, ou para prevenir ou corrigir ilegalidade ou abuso de poder; IV - requisitar à autoridade competente para instauração de inquérito policial sobre a omissão ou fato ilícito ocorrido no exercício da atividade policial; V - promover a ação penal por abuso de poder.”

relegava o tema aos operadores do direito atuantes no sistema criminal. O SUSP procura contextualizar social e comunitariamente a atuação das forças de segurança, o que é destacado em diversos princípios da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) elencados no art. 5º dessa lei, entre os quais os seguintes:

(...) X - atendimento prioritário, qualificado e humanizado às pessoas em situação de vulnerabilidade; (...) XII - ênfase nas ações de policiamento de proximidade, com foco na resolução de problemas; (...) XIV - participação social nas questões de segurança pública; (...) XVII - fomento de políticas públicas voltadas à reinserção social dos egressos do sistema prisional; (...) XIX - incentivo ao desenvolvimento de programas e projetos com foco na promoção da cultura de paz, na segurança comunitária e na integração das políticas de segurança com as políticas sociais existentes em outros órgãos e entidades não pertencentes ao sistema de segurança pública.

Tendo isso em vista, o controle externo da polícia e a tutela coletiva da segurança pública pelo *Parquet* também devem ser pensados em chave correlata, dialogando com as demais políticas públicas que intervêm nos contextos de atuação das forças policiais. Políticas públicas essas que, de resto, já são – ou deveriam ser – fiscalizadas pelo Ministério Público, mas que nem sempre possuem órgãos de execução com capacidade operacional ou cultura institucional que permita o diálogo com aqueles outros que realizam o controle externo da atividade policial e a tutela da segurança pública.

Assim, no caso de Douglas, em um mundo ideal, os atores das estruturas locais das polícias deveriam estar integrados no esforço dos demais agentes públicos, compreendendo a transição que se tentava operar naquele núcleo familiar de relações tão fragilizadas. Ao invés disso, o que se teve, ao que consta nos relatórios, foi a classificação do adolescente como o bandido, aquele que carrega o crime em si mesmo, que pode ser abordado segundo o arbítrio dos policiais, pelo simples fato de já ter passagens⁹. É verdade que as ameaças de morte e seus temores de ser forjado logo que completasse a maioridade não chegaram a se concretizar. Entretanto, o simples fato de ser alvo constante dos enquadros durante o trajeto noturno que realizava entre a escola e sua residência representou um desestímulo tal que quase interrompeu de vez a incipiente tentativa de retomada do ensino formal de alguém que já se enxergava alheio a quase tudo no ambiente escolar.

9 MISSE, Michel. Crime, Sujeito e Sujeição Criminal: aspectos de uma contribuição analítica sobre a categoria “bandido”. **Lua Nova**, São Paulo: n. 79: 15-38, 2010.

A situação é tanto mais grave quando percebemos que o controle de polícia, nesses casos, dificilmente poderá ser realizado pelos instrumentos previstos no art. 9º da Lei Complementar 75/93, que pressupõem irregularidades cometidas em procedimentos policiais com um nível mínimo de documentação ou em um ambiente que permita a reunião de provas sem risco exacerbado de represálias às vítimas. O caso de Douglas, como a grande maioria dos reunidos no PAA em questão, exemplifica o exato oposto: policiais em patrulhamento de rotina, fazendo buscas pessoais segundo critérios largamente subjetivos, que não são registrados, ou cujos registros só chegam ao sistema de justiça quando há flagrante de crime ou ato infracional.

Veja-se, aliás, que o Superior Tribunal de Justiça tem precedentes que afirmam a necessidade de razões objetivas para a busca pessoal. No Recurso em *Habeas Corpus* 158.580, o relator ministro Rogério Schietti Cruz afirma que o art. 244 do Código de Processo Penal, ao exigir do policial fundada suspeita para a realização de revista no corpo e nas roupas de uma pessoa, não permite que isso se baseie em “intuições e impressões subjetivas, intangíveis e não demonstráveis de maneira clara e concreta, apoiadas, por exemplo, exclusivamente, no tirocínio policial”. Na decisão, citando estatísticas que apontam que apenas 1% das buscas pessoais geram prisões em flagrante, o ministro argumenta que convalidar a prova criminal nesses casos equivale a incentivar práticas policiais violadoras de direitos fundamentais que não chegam ao sistema de justiça, frisando, também, o histórico abandono do controle externo da polícia pelos integrantes do sistema de justiça em nome do combate à criminalidade¹⁰.

Nesse sentido, necessário repisar, se não fossem os relatórios da Fundação CASA e do SMSE-MA, sequer teria chegado ao sistema de justiça qualquer notícia sobre os embates posteriores entre Douglas e as forças policiais. Veja-se, também, que a estigmatização no território de moradia do jovem não parte só dos atores ligados à segurança pública: o próprio professor com o qual Douglas tentou dialogar sobre suas

¹⁰ “Conquanto as instituições policiais hajam figurado no centro das críticas, não são as únicas a merecê-las. É preciso que todos os integrantes do sistema de justiça criminal façam uma reflexão conjunta sobre o papel que ocupam na manutenção da seletividade racial. Por se tratar da “porta de entrada” no sistema, o padrão discriminatório salta aos olhos, à primeira vista, nas abordagens policiais, efetuadas principalmente pela Polícia Militar. No entanto, práticas como a evidenciada no processo objeto deste recurso só se perpetuam porque, a pretexto de combater a criminalidade, encontram respaldo e chancela, tanto de delegados de polícia, quanto de representantes do Ministério Público – a quem compete, por excelência, o controle externo da atividade policial (art. 129, VII, da Constituição Federal) e o papel de custos iuris –, como também, em especial, de segmentos do Poder Judiciário, ao validarem medidas ilegais e abusivas perpetradas pelas agências de segurança.”

dificuldades de aprendizado, confiando-lhe experiências de alfabetização durante a internação, passou a expô-lo perante os colegas de sala.

Essa fala do docente sobre os destinos trágicos que aguardam aqueles que descumprem a lei é ilustrativa da dicotomia entre trabalhadores e bandidos nas periferias de São Paulo, que têm, como importante ritual de passagem, a internação dos adolescentes na Fundação CASA: “uma vez no mundo do crime, não tem volta” – “virou bandido”, e “bandido tem que morrer”¹¹. Para complicar as coisas, famílias como a de Douglas, em que vários irmãos são sucessivamente encarcerados, passam a ser conhecidas no território como famílias de bandidos, tornando-se alvos constantes de investidas policiais, inclusive em suas residências¹².

O caso de Douglas, porém, não é feito só de más notícias. Apesar do aparato estatal ter chegado tarde e por meio de suas agências repressivas, a partir do sistema socioeducativo ele acabou se abrindo para uma série de estratégias de inclusão social, que foram contando com a adesão paulatina do educando, no percurso acidentado que foi de sua primeira apreensão, passou pela reincidência, a internação e a substituição pela liberdade assistida, terminando com a reinserção no território de origem em ambientes escolares, laborais, profissionalizantes e de tratamento psicológico. Mesmo em meio a embates com forças policiais e outros funcionários públicos despreparados para lidar com a complexidade de seu quadro, as últimas informações eram de que ele havia se afastado do mundo do crime e seguia tratando sua dependência, trabalhando, estudando, tentando se profissionalizar e conseguir um emprego melhor. Contra todas as expectativas iniciais, Douglas recuperou as esperanças.

Nesse contexto, cabe perguntar: qual o papel do Ministério Público no choque entre as forças de segurança e os demais equipamentos de políticas públicas chamados a intervir em casos como o de Douglas? Estaria, a engenharia institucional atual do *Parquet*, preparada para intervir adequadamente nesses conflitos interinstitucionais? O que significa, propriamente, fazer o controle externo da polícia e a tutela da segurança pública nesse tipo de situação?

11 FELTRAN, Gabriel S. **Fronteiras de tensão**: política e violência nas periferias de São Paulo. São Paulo: Ed. Unesp, 2011, p. 132/133.

12 Ibid., p. 128.

4. CONTROLE EXTERNO DE POLÍCIA: OS MODELOS DIFUSO E CONCENTRADO

Para que não haja dúvidas sobre a transversalidade do controle externo da atividade policial, a Resolução nº 279/2023 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), em seu art. 1º, § 1º, destaca que ele “não se limita às atribuições do Ministério Público na área criminal”, acrescentando em seu art. 4º que essas funções serão exercidas em duas modalidades:

I - em sede de controle difuso, por todos os membros do Ministério Público com atribuição nas áreas criminal ou cível, quando do exame de procedimentos investigatórios de qualquer natureza, bem como processos judiciais que lhes forem atribuídos; e II - em sede de controle concentrado, por órgãos especializados que deverão dispor de condições materiais, técnicas e operacionais necessárias e compatíveis para o exercício dessas atribuições.

O art. 3º da Resolução 279/2023 do CNMP estatui os objetivos do controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, elencando uma série de objetivos que, se, de um lado, dialogam com a eficiência da função de manutenção da ordem pública, de outro, não admitem que tal seja feito às custas de transgressões aos direitos fundamentais havendo, inclusive, menção expressa à readequação do policiamento tendo em vista o objetivo de superação dos diversos tipos de desigualdades sociais¹³. Coloca-se, mais uma vez, essa função de controle externo em âmbito que extrapola as atribuições criminais do *Parquet*, exigindo a colaboração de outras áreas da instituição.

A articulação dessas áreas pode partir tanto de um caso concreto que tenha se construído por meio do controle externo difuso, como o caso de Douglas, quanto de uma análise mais abstrata feita pelo órgão de execução responsável pelo controle externo concentrado. Por essa razão, o parágrafo único do art. 4º da mesma Resolução, ao dispor sobre a articulação dos responsáveis pelas diferentes modalidades de controle, prevê que “quando o órgão do Ministério Público entender necessária,

¹³ São eles: “I - o respeito aos direitos fundamentais e a preservação dos direitos humanos assegurados na Constituição Federal, nos tratados e convenções internacionais e nas leis; II - a manutenção da ordem pública; III - a prevenção da criminalidade, bem como a manutenção da legalidade e da efetividade das ações policiais ostensivas; IV - a finalidade, a celeridade, a eficácia, o aperfeiçoamento e a indisponibilidade das atividades de investigação criminal conduzidas por órgãos de segurança pública; V - a prevenção ou a correção de irregularidades, ilegalidades ou abuso de poder relacionados às atividades de investigação criminal e de natureza correicional conduzidas por órgãos de segurança pública; VI - a superação de falhas na produção probatória, inclusive técnicas, para fins de investigação criminal; VII - a probidade administrativa no exercício da atividade-fim policial; e VIII - a modificação das estruturas institucionais das forças policiais, para adequado enfrentamento e superação das desigualdades decorrentes do preconceito e da discriminação étnico-racial, socioeconômica e de gênero, no exercício da atividade policial”.

fica autorizada a atuação conjunta entre órgãos de execução com atribuições de controle difuso e concentrado.”

A redação do art. 4º, inc. I, da normativa deixa claro que o controle difuso da atividade policial será exercido por praticamente todo membro do Ministério Público, bastando que esteja dedicado à atividade fim, já que ele pode ter “atribuição nas áreas criminal ou cível”, podendo ter contato com as irregularidades judicial ou extrajudicialmente. Ocorre que, nos Ministérios Públicos estaduais, a atribuição dos cargos é feita tendo por base a combinação de dois critérios: um geográfico, outro sobre a matéria. Assim, ou o promotor trabalha com muitas atribuições diferentes, mas em uma área de população e território menos extensos, como ocorre nas comarcas menores; ou ele trabalha com uma atribuição bem específica, mas em uma área mais ampla, como costuma ocorrer nas comarcas maiores e capitais de estado¹⁴.

Por conta disso, o controle externo difuso da atividade policial é feito em contextos muito diferentes. Em uma cidade pequena, poderemos ter a figura de um promotor que, acumulando diversas atribuições, como a criminal, a da proteção à infância e juventude, saúde e educação, terá autonomia para, sozinho, articular diversos atores governamentais e da sociedade civil com os quais já mantém diálogo institucional frequente, participando de discussões acerca da segurança pública e do controle externo de polícia no patamar municipal ou regional, segundo suas possibilidades locais de inserção, seja em uma ótica resolutiva seja com demandas judiciais. Os trabalhos de Cardoso e Lima trazem exemplos de articulações desse tipo, em que ocorreu uma atuação resolutiva do *Parquet* em torno de debates e planejamento da prevenção ao que havia sido identificado, por gestores públicos de diversas esferas, como crises localizadas de segurança pública¹⁵.

14 O raciocínio feito aqui toma como base a experiência profissional do pesquisador no contato com a distribuição de cargos e atribuições no MPSP e é uma generalização que comporta muitas nuances e exceções. O índice de promotor de justiça por habitantes, por exemplo, varia enormemente entre as comarcas do estado, em razão de muitas variáveis que influenciam na demanda do Ministério Público, como a importância relativa da comarca em relação às suas contíguas. A título de exemplo, podemos comparar Carapicuíba, que no censo de 2022 apresentou uma população de 386.984 moradores (fonte: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/carapicuiiba/panorama>), com Presidente Prudente, que marcou 225.668 residentes no mesmo levantamento (fonte: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/presidente-prudente/panorama>). A primeira comarca, que faz divisa com a capital e pertence à sua região metropolitana, estando completamente inserida na zona de influência política e econômica da cidade mais rica do país, tem oito cargos de promotor de justiça (48.373 habitantes por promotor). A segunda, que fica a 594 quilômetros de distância da capital, constitui-se como um polo regional do extremo oeste do estado, e é a mais importante entre todas as vizinhas num raio de mais de cento e cinquenta quilômetros, tem dezessete cargos de promotor de justiça (16.119 habitantes por promotor).

15 CARDOSO, Gilmar. **Comitê de intervenção estratégica na segurança pública de Nova Serra-na**: atuação resolutiva e deliberativa integrada por órgãos públicos e sociedade civil. In: Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública 2022 / Conselho Nacional do Ministério

No segundo caso, em cidades maiores, teremos dezenas ou centenas de promotores de justiça especializados no sistema criminal e na tutela da infância e juventude, educação, saúde pública e inclusão social, por exemplo, deparando-se com irregularidades nas condutas de policiais ou com questões estruturais atinentes à política da segurança pública durante a atuação em seus temas específicos. É o que ocorre quando técnicos responsáveis pelo acompanhamento de medidas socioeducativas remetem relatórios descrevendo condutas policiais abusivas, como no caso de Douglas. Nele, aliás, a interseção entre as atribuições ministeriais foi muito além da tutela dos direitos da infância e juventude e do controle externo de polícia: como visto, há apontamentos de falhas relevantes na escola frequentada pelo jovem, no acompanhamento do equipamento de assistência psicossocial, no apoio da rede socioassistencial, no planejamento urbanístico do território, entre outros.

Em cidades como São Paulo, a maioria dos promotores responsáveis pela tutela de direitos metaindividuais dessas áreas trabalham em promotorias diferentes, mantendo contatos apenas eventuais. Em procedimentos da Promotoria da Infância e Juventude como o PAA em que foram juntadas as cópias do caso de Douglas e em outros semelhantes, é comum serem expedidos ofícios para outros órgãos de tutela coletiva do MP, comunicando os indícios de irregularidades para as providências que o promotor entender cabíveis.

A diferença entre esses dois contextos de atuação, contrastando cidades maiores e menores, salta à vista: quando o promotor de justiça reúne em seu cargo um grande número de atribuições, possui base territorial e populacional menos extensa e tem uma ligação mais próxima com a comunidade e os atores governamentais, consegue fazer uma tutela coletiva da segurança pública e um controle externo de polícia que, embora possa partir de casos concretos de irregularidades, não precisa se fixar neles, podendo trabalhar na ótica preventiva, dentro de uma perspectiva resolutiva, na esteira da Recomendação 54/2017 do CNMP. Isso contempla, inclusive, o eventual temor de represálias das vítimas, pois tende a despersonalizar as intervenções, mirando o futuro e tirando o foco da responsabilização individual por eventuais excessos já cometidos por policiais.

Público. - Brasília: CNMP, 2022, p. 193/218. LIMA, Guilherme G. A.; SILVA, Rinaldo J. **A responsabilidade do Ministério Público para com a política da segurança pública**. In: Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública 2022 / Conselho Nacional do Ministério Público. - Brasília: CNMP, 2022, p. 293/310.

Já em comarcas maiores, sobretudo quando os promotores de justiça são ultra especializados, como em São Paulo Capital, cada membro atua sobre uma base territorial e populacional gigantesca, chegando a milhões de pessoas, o que dificulta sobremaneira a conexão com gestores públicos que não sejam os ligados às suas atribuições específicas, bem como a articulação com lideranças da sociedade civil que representem parcelas relevantes do território da comarca. Além disso, a própria comunicação institucional contínua entre os membros do Ministério Público, atuando em cada uma das diversas áreas, passa a ser um desafio, dada as estruturas, agendas e fluxo de demanda próprios de cada promotoria.

Com isso, casos que surgem de controle externo de polícia e tutela da segurança pública como o de Douglas tendem a não encontrar um canal institucional adequado em grandes cidades: de um lado, pelas razões já expostas, a investigação repressiva é dificultada pela exposição das vítimas; de outro, a atuação preventiva e resolutiva – de resto, muito mais efetiva – exige um membro do Ministério Público que tenha interlocução com os agentes públicos e com a sociedade civil do território, o que dificilmente ocorre em comarcas do porte de uma capital.

No âmbito do MPSP, o controle concentrado foi atribuído a um órgão de execução criado pela Resolução CPJ nº 1.516/2022, o Grupo de Atuação Especial da Segurança Pública e Controle Externo da Atividade Policial (GAESP). Em seu art. 1º, a Resolução Prevê entre as atribuições do grupo a de promover “a articulação, a integração e o intercâmbio entre órgãos ministeriais de execução presentes na respectiva região, inclusive visando à atuação conjunta” (inc. VII) e a de atuar “para fomentar e concretizar ações preventivas de criminalidade envolvendo os diversos órgãos públicos e entidades da sociedade civil, integrantes ou não da área de segurança pública” (inc. X).

Assim, se considerarmos o desenho institucional fornecido pela Resolução 279/2023 do CNMP e pela Resolução CPJ nº 1.516/2022 do MPSP, temos um quadro em que se reconhece, expressamente, a relevância do controle difuso da atividade policial e da participação das promotorias não criminais no tema. Na prática, porém, como o caso de Douglas demonstra, esse controle externo de polícia difuso e cível revela-se um enorme desafio. Mesmo que se obtenha, no processo, um panorama do choque das políticas públicas no território, o desenho institucional não favorece sua investigação pela promotoria da infância

e juventude, que possui atribuições muito específicas e base territorial em a toda a capital. Aparece aqui, portanto, a necessidade de articulação com o grupo que executa o controle externo concentrado, conforme previsto na Resolução que criou o GAESP.

Nesse ponto, porém, surge um segundo complicador: por não possuir atribuições em outros temas, grupos como o GAESP dificilmente terão condições de manter canais diretos frequentes de comunicação com redes de atores governamentais e representantes da sociedade civil que executam suas funções na ponta, como os técnicos da Fundação CASA ou do SMSE-MA do caso de Douglas. Isso cria, para tais órgãos de execução, uma tendência de atuação em demandas de níveis estruturais da política de segurança, distanciando-os da atuação em recortes territoriais mais delimitados.

5. PROMOTORIA DE TENDÊNCIA COMUNITÁRIA E PROMOTORIA DE TENDÊNCIA GERENCIAL

Analisando a evolução histórica do Ministério Público brasileiro, Arantes sublinha como um ponto central a luta de seus integrantes a partir da década de 1970 por funções que, paulatinamente, descolariam a instituição do Poder Executivo, garantindo-lhes a prerrogativa de fiscalizar os poderes políticos em nome da sociedade¹⁶. Essa autonomia teve como um de seus momentos iniciais uma nova exegese dos membros do *Parquet* sobre o conceito de interesse público no Código de Processo Civil da época, interpretando-os como os interesses da sociedade, em eventual contraposição aos interesses da administração. Essa perspectiva, que ajudou a sedimentar o *status* constitucional do MP como agente político, tem o inconveniente de poder cristalizar a sociedade como um ente vulnerável que, sob risco de ser oprimida pelo Estado, precisará sempre de uma entidade estatal para defendê-la.

Diversas experiências contemporâneas demonstram, porém, que é possível ao *Parquet* promover a defesa do interesse público ao articular-se com a sociedade civil e os órgãos governamentais de forma horizontal e resolutiva, em uma ótica em que, sem apagar a distinção entre interesse público e interesse da administração, o MP se coloca como um mediador entre os atores públicos e a comunidade. No caso do controle externo da atividade policial e na tutela coletiva da segurança pública,

¹⁶ ARANTES, Rogério B. **Ministério Público e política no Brasil**. Tese de doutorado apresentada ao Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo – USP. São Paulo: 2000.

iniciativas pontuais de membros em diferentes estados da Federação e o arcabouço institucional específico que vem sendo criado em alguns estados para fazer frente a essas demandas mostram duas predisposições, que chamarei de promotoria de tendência comunitária e promotoria de tendência gerencial.

A cartilha sobre Promotoria Comunitária do MPSP define-a como um “método diferenciado de atuação” do MP, um “projeto” por meio do qual o promotor “atua na busca de soluções para problemas sociais e das políticas públicas que interferem direta ou indiretamente nas questões de segurança pública e justiça criminal”, mobilizando “a sociedade civil, as polícias, os órgãos públicos, dentre outros”¹⁷. Não se trata, portanto, de um novo órgão de execução, mas de uma nova proposta de trabalho. Um dos casos mais notórios de sua aplicação deu-se no início dos anos 2000, a partir da iniciativa de membros do Ministério Público com atribuições para casos de júri popular da região de Santo Amaro, zona sul da capital.

À época, um grupo de integrantes da promotoria do júri articulou-se com a polícia militar, lideranças comunitárias e outros atores das esferas pública e privada na iniciativa Pacto de Cidadania, ocorrida em áreas de alto índice de homicídios, nas quais um levantamento tinha identificado que bares sem licença de funcionamento eram o principal palco dos crimes, sobretudo após as 22h. Essa constatação possibilitou que, em paralelo a uma campanha de conscientização dos comerciantes e das comunidades em torno da necessidade de fechamento dos comércios até esse horário, fosse levantada, também, a possibilidade da interdição administrativa dos estabelecimentos resistentes. A adesão foi maciça e veio acompanhada de grande queda nos índices de homicídios. Ao comentar a participação do Ministério Público no processo, Moura afirma:

A experiência também foi inovadora pelo grau de articulação realizada entre Ministério Público, órgãos públicos e sociedade civil. Até então, o MP vinha atuando como mediador dos conflitos surgidos entre a sociedade civil e o poder público a fim de garantir os direitos sociais de uma sociedade cuja capacidade de organização era considerada deficiente. A experiência de liderar a política pública de redução de homicídios na zona sul de São Paulo marca não só uma mudança no patamar de atuação do MP como revela igualmente um novo modo de articulação institucional entre este e os demais órgãos públicos e atores civis na busca da eficácia da política

17 Disponível em: <https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Cartilhas/cartilha_PJComunitaria.pdf>. Consulta em: 29 maio 2024.

pública.¹⁸

Ao abordar a reorientação preventiva das promotorias criminais para a tutela coletiva da segurança pública, por meio da identificação das zonas urbanas privilegiadas de incidência de crimes (*hot spots*), Chiozzotto defende a ligação territorial entre os promotores e os crimes por ele processados, bem como com as forças policiais que investigam as infrações, citando o caso da Promotoria Comunitária de Santo Amaro como um exemplo em que, mesmo em uma metrópole com as dimensões de São Paulo, a atuação na prevenção só foi possível por conta de um nível mínimo de especialização geográfica¹⁹. Nesse sentido, iniciativas de tutela coletiva da segurança pública realizadas em cidades de porte menor demonstram a maior facilidade de interlocução do promotor com a rede local de atores governamentais e representantes da sociedade civil.

Para os propósitos do presente artigo, dois pontos são importantes de se destacar nessas experiências. Em primeiro lugar, embora todas elas mostrem uma preocupação mais focada na redução de índices criminais, as descrições dos ambientes institucionais e comunitários em que os debates se deram mostra que o controle da legalidade das ações e a tutela de outros direitos fundamentais também têm espaço nesse tipo de iniciativa. Em segundo lugar, o promotor age nelas não mais como o representante de uma sociedade incapacitada que está ausente do debate, mas como mediador dos interesses dos diversos representantes de uma comunidade que se faz presente e argumenta com funcionários e gestores públicos, que lhes devem prestar contas. O órgão de execução cujo desenho institucional favorece esse tipo de atuação, tenha ou não um projeto específico em curso, é que denomino promotoria de tendência comunitária.

O art. 3º da Resolução CPJ nº 1.516/2022 afirma que, na tutela coletiva da segurança pública, o GAESP atuará “no diagnóstico, planejamento, proposição, fiscalização e monitoramento das políticas de segurança pública, desenvolvendo diretrizes de prevenção e repressão à criminalidade”. O dispositivo prossegue enumerando objetivos de controle externo da atividade policial, afirmando que o grupo zelará:

pela probidade administrativa da atividade da polícia judiciária e demais

18 MOURA, Tatiana W. **Política pública de prevenção ao homicídio e alternativas de ação coletiva**. IPEA – TD nº 1513. Rio de Janeiro, dezembro de 2010, p. 28.

19 CHIOZZOTTO, Fernando Pinho. **A criminologia do lugar e o lugar das promotorias criminais no século XXI**. In: Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública 2022 / Conselho Nacional do Ministério Público. - Brasília: CNMP, 2022, p. 17/44.

órgãos de segurança pública, pela celeridade e regularidade das atividades de investigação, bem como pela maior eficácia e resolutividade no combate à criminalidade.

No parágrafo único do mesmo artigo, observa-se que a atuação do grupo será prioritariamente preventiva e proativa, “mediante a utilização dos instrumentos empregados na promoção e tutela coletiva de direitos fundamentais e de efetivação de políticas públicas”, trazendo um rol exemplificativo que prevê “recomendações, audiências públicas, termos de ajustamento de conduta, mandados de segurança coletivos, ações de improbidade administrativa, mandados de injunção e ações civis públicas”. Não há dúvidas, assim, de que o controle externo concentrado da atividade policial que o grupo pretende fazer insere-se no mesmo desenho institucional das promotorias de tutela de interesses transindividuais que historicamente se desenvolveram nos diversos ramos do Ministério Público brasileiro.

Ocorre que, quando instalado em uma capital com a base territorial e populacional de São Paulo, um órgão de execução como esse dificilmente terá capacidade para atender, ao mesmo tempo, casos que necessitem de intervenções transdisciplinares em uma área geográfica bem delimitada e demandas relativas a intervenções estruturais na governança da segurança pública que afetam todo o sistema, como as quatro variáveis do serviço policial (efetivos, orçamento, capacitação e controle de uso da força) abordadas por Fernandes²⁰. Na impossibilidade de atender as inúmeras demandas localizadas, haverá uma propensão natural para a priorização das demandas de escala regional ou estadual, gerando o que chamo de uma promotoria de tendência gerencial²¹.

Assim, ganha-se um espaço privilegiado para discussão de temas macro da segurança pública nos níveis superiores da Secretaria de Estado e chefias de polícia, possibilitando o diálogo permanente e especializado do *Parquet* na cúpula da gestão do sistema – daí o epíteto gerencial – e possibilitando atuações resolutivas ou contenciosas com repercussões estaduais. Pode ficar prejudicada, porém, não só a comunicação com os órgãos de controle externo de polícia difuso - o que inibe o recebimento de informações como aquelas geradas no processo de execução de Douglas - como também a função de promover a articulação entre

20 FERNANDES, Alan. **A atuação do Ministério Público na governança em segurança pública: uma perspectiva ampliada sobre o controle externo da atividade.** In: Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública 2023 / Conselho Nacional do Ministério Público. - Brasília: CNMP, 2023, p. 221/246.

21 Para fins didáticos, considerando que o que importa aqui é tão somente o fato de serem ambos órgãos de execução do MP, ignorei as distinções entre grupos de atuação especial (como o GAESP) e promotorias.

promotorias com diferentes atribuições cujas políticas públicas se interseccionem com a criminal. Tende a ocorrer, em suma, um afastamento das mediações locais e transdisciplinares características das promotorias de tendência comunitária.

6. CONCLUSÃO

Casos como o de Douglas mostram a necessidade de um desenho institucional das promotorias de tutela coletiva da segurança pública que combine, em alguma medida, elementos de ambas as tendências discutidas, ou seja, que mantenham o diálogo com os gestores centrais da política de segurança pública sem perder o contato com bases territorializadas de funcionários dos diversos serviços públicos e da sociedade civil, bem como com os órgãos de execução especializados nos diversos temas de direitos transindividuais.

Para tanto, considerando não só a força inercial da cultura institucional que relegou a atribuição de controle externo de polícia a segundo plano, mas também a falta de estrutura e capacitação específica das promotorias especializadas em outros temas para a tutela coletiva da segurança pública, o melhor caminho parece ser fomentar a regionalização dos órgãos de execução de controle concentrado, como de resto já previsto em normativas como a que criou o GAESP no âmbito do MPSP²².

De fato, de um lado, a regionalização do controle concentrado, ao mesmo tempo que o territorializa, gerando algum nível de desconcentração, não chega a retirar-lhe a capacidade de realizar uma interlocução privilegiada com os gestores centrais do sistema: em primeiro lugar, porque participa de um sistema ligado ao grupo ou promotoria central, situado na capital do estado; em segundo lugar, porque seus promotores também serão especializados na tutela coletiva da segurança pública e atuarão com exclusividade nessas atribuições. De outro lado, essa regionalização permite algum grau de vinculação com os gestores públicos e lideranças comunitárias dos territórios da área abrangida, possibilitando um levantamento de mediações de conflitos locais e outras intervenções.

²² O art. 7º, § 2º, da Resolução CPJ nº 1.516/2022 prevê a possibilidade de regionalização do grupo, “a critério da Procuradoria Geral de Justiça de acordo com a estrutura de pessoal e de outros recursos que puderem ser disponibilizados pela Diretoria Geral da Instituição”.

No caso de Douglas, como visto, os órgãos locais responsáveis pelas políticas de educação e segurança, que se chocaram durante meses, poderiam ter sido mediados por uma promotoria regional que tivesse acesso, ao mesmo tempo, às informações da base do sistema, por ter fluxos estabelecidos com as demais promotorias de tutela coletiva, como a da Infância e Juventude, e com a cúpula da gestão da segurança pública, que forneceria os protocolos de atuação para a prevenção de conflitos futuros e teria o dever de mostrar a eficiência de seus sistemas correicionais frente ao órgão de controle externo.

Nos parece que uma tutela coletiva da segurança pública feita nesses moldes conseguiria acomodar uma dupla função do Ministério Público: a de defensor do interesse público primário em face de eventuais interesses divergentes da administração, em uma perspectiva da tendência gerencial assumida pela promotoria ou grupo responsável pelo controle concentrado, sobretudo em sua unidade central; e a de um mediador da relação entre gestores públicos e sociedade civil, buscando fortalecer o protagonismo desta última nas tensões entre representantes de diferentes políticas públicas que marcam os debates características da tendência comunitária adotada pelas promotorias responsáveis pelo controle externo difuso da polícia e a tutela da segurança pública em comarcas de menor porte.

Acreditamos que uma expansão da regionalização desses órgãos de execução que objetive equilibrar as tendências gerencial e comunitária pode servir, inclusive, como um laboratório para o debate sobre a tutela coletiva de diferentes direitos sociais, tensionando valores como manutenção da ordem, preservação da legalidade e redução das desigualdades sociais em suas diversas instâncias. Dado o perfil constitucional do Ministério Público de 1988, o debate estaria colocado no lugar certo.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, R; GALDEANO, Ana P. **Tráfico de drogas entre as piores formas de trabalho infantil**: mercados, famílias e rede de proteção social. 1. ed. São Paulo: Cebrap, 2018.

ARANTES, Rogério B. **Ministério Público e política no Brasil**. Tese de doutorado apresentada ao Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo – USP. São Paulo: 2000.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação n. 54, de 28 de março de 2017**. Disponível em: <www.cnmp.mp.br>. Acesso em: 17 maio 2024.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução 279/2023, de 12 de dezembro de 2023**. Disponível em: <www.cnmp.mp.br>. Acesso em: 17 maio 2024.

BRASIL. Ministério Público do Estado de São Paulo. **Ato 934 PGJ-CPJ-CGMP, de 15 de outubro de 2015**. Disponível em: <www.mpsp.mp.br>. Acesso em: 17 maio 2024.

BRASIL. Ministério Público do Estado de São Paulo. **Resolução CPJ nº 1.516, de 22 de agosto de 2022**. Disponível em: <<https://biblioteca.mpsp.mp.br>>. Acesso em: 17 maio 2024.

BRASIL. Ministério Público do Estado de São Paulo. **Cartilha “Promotoria Comunitária”**. Disponível em: <www.mpsp.mp.br>. Acesso em: 29 maio 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 17 maio 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Federal nº 13.675, de 11 de junho de 2018**. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 17 maio 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso em Habeas Corpus n. 158.580 - BA (2021/0403609-0)**. Rel. Min. Rogério Schietti Cruz. Brasília: 19 abril 2022.

CARDOSO, Gilmara. **Comitê de intervenção estratégica na segurança pública de Nova Serrana**: atuação resolutiva e deliberativa integrada por órgãos públicos e sociedade civil. In: Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública

2022 / Conselho Nacional do Ministério Público. - Brasília: CNMP, 2022, p. 193/218.

CHIOZZOTTO, Fernando Pinho. **A criminologia do lugar e o lugar das promotorias criminais no século XXI**. In: Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública 2022 / Conselho Nacional do Ministério Público. - Brasília: CNMP, 2022, p. 17/44.

FELTRAN, Gabriel S. **Fronteiras de tensão: política e violência nas periferias de São Paulo**. São Paulo: Ed. Unesp, 2011.

FERNANDES, Alan. **A atuação do Ministério Público na governança em segurança pública: uma perspectiva ampliada sobre o controle externo da atividade**. In: Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública 2023 / Conselho Nacional do Ministério Público. - Brasília: CNMP, 2023, p. 221/246.

LIMA, Guilherme G. A.; SILVA, Rinaldo J. **A responsabilidade do Ministério Público para com a política da segurança pública**. In: Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública 2022 / Conselho Nacional do Ministério Público. - Brasília: CNMP, 2022, p. 293/310.

MISSE, Michel. **Crime, Sujeito e Sujeição Criminal: aspectos de uma contribuição analítica sobre a categoria “bandido”**. Lua Nova, São Paulo: n. 79: 15-38, 2010.

MOURA, Tatiana W. **Política pública de prevenção ao homicídio e alternativas de ação coletiva**. IPEA – TD nº 1513. Rio de Janeiro, dezembro de 2010

O PAPEL INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA PROMOÇÃO DO DIREITO À SEGURANÇA PÚBLICA

THE INSTITUTIONAL ROLE OF THE PUBLIC PROSECUTION OFFICE IN PROMOTING THE RIGHT TO PUBLIC SECURITY

Ana Cristina Tahan de Campos Netto de Souza¹

Carlos Roberto Diogo Garcia²

Marcos Salati³

Wesley Franco Ramos Barguena⁴

Sumário: Introdução. 1. O direito fundamental à segurança pública. 2. As raízes da criminalidade no Brasil. 3. Os desafios na formulação de políticas de segurança.

Resumo: O presente artigo objetiva analisar o atual papel desempenhado pelo Ministério Público na promoção do direito fundamental à segurança pública, tendo como base a Lei 13.675, que instituiu a Política Nacional de Segurança Pública, e a Resolução 278/2023 do CNMP, que prevê diretrizes e estratégias para a atuação do Ministério Público na efetivação desse direito fundamental. Para atingir esse objetivo, foi realizada uma pesquisa qualitativa, de cunho descritivo, por meio da análise documental de legislações, jurisprudência e uma revisão bibliográfica de livros e artigos científicos relevantes ao tema. Conclui-se que, na atualidade, cabe, ao Ministério Público, atuar no planejamento e na fiscalização das políticas de segurança pública enquanto política de Estado, garantindo a eficiência e continuidade dessas atuações estatais.

Palavras-chave: Segurança Pública; Tutela Coletiva; Resolução 278/2023; Criminalidade e Direito Fundamental; Conselho Nacional Do Ministério Público.

Abstract: *The present article aims to analyze the current role played*

- 1 Ana Cristina Tahan De Campos Netto De Souza: Graduada em Direito pela Universidade de São Paulo. Procuradora da República
- 2 Carlos Roberto Diogo Garcia: Doutor pela Universidad Pablo de Olavide. Mestre em Direito pela UNAERP. Procurador da República
- 3 Marcos Salati: Mestrando em Sistema Constitucional de Garantia de Direitos, no Centro Universitário de Bauru/SP, mantido pela Instituição Toledo de Ensino (ITE) Procurador da República, Membro e atual Coordenador do Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (GAECO) do MPF/SP. Membro do Núcleo de Controle Externo da Atividade Policial (CEAP) do MPF/SP.
- 4 Wesley Franco Ramos Barguena: Graduado e Mestre em Direito pela FDRP/USP. Estagiário de Pós-graduação no Ministério Público Federal.

by the Public Prosecutor's Office in promoting the fundamental right to public security, based on Law 13.675, which established the National Public Security Policy, and CNMP Resolution 278/2023, which provides guidelines and strategies for the Public Prosecutor's Office in ensuring this fundamental right. To achieve this objective, a qualitative, descriptive research was conducted through documentary analysis of legislation, case law, and a literature review of relevant books and scientific articles on the subject. It is concluded that, at present, the Public Prosecutor's Office is responsible for planning and overseeing public security policies as a State policy, ensuring the efficiency and continuity of public policies.

Keywords: Public Security; Collective Protection; Resolution 278/2023; Criminality and Fundamental Rights; National Council of the Public Prosecutor's Office.

INTRODUÇÃO

No livro “Ascensão e Declínio do Estado”, o historiador Martin Van Creveld descreve como os Estados contemporâneos surgiram a partir da formação de exércitos para proteger territórios específicos.⁵

A lógica por trás desse empreendimento baseava-se na necessidade de cada indivíduo impor uma autolimitação em suas liberdades em prol de uma segurança coletiva, capaz de afastar a sociedade de um estado perpétuo de guerra de todos contra todos, nos moldes hobbesianos.⁶ Com a legitimação desse contrato social, a responsabilidade pela segurança de cada indivíduo passa a ser terceirizada para uma instituição detentora do monopólio da violência.

Diante dessa premissa, os Estados modernos nascem com a missão de fornecer segurança aos seus cidadãos contra perigos externos. A maneira como cada um deles irá lidar com essa responsabilidade dependerá de suas capacidades e exigências históricas, seguindo as necessidades de sua época, com respostas mais ou menos proporcionais de acordo com o nível de perigo enfrentado em um determinado momento e limitadas, nos Estados de Direito, pelas normas jurídicas consagradoras de direitos fundamentais.

O ponto-chave é que a necessidade de segurança é a força motriz para que os indivíduos atuem coletivamente na construção de um corpo social que se mantém coeso devido à crença coletiva de que estão mais seguros devido a essa união do que se estivessem vivendo em um estado de natureza, no qual predominaria a barbárie.

5 VAN CREVELD, Martin L. **Ascensão e declínio do Estado**. Martins Fontes, 2004.

6 HOBBS, Thomas. **Leviatã**. Clube de Autores, 2020.

Se, até aquele momento, o principal dever estatal era a proteção da sociedade contra perigos externos, com o passar do tempo e a incorporação dos direitos de segunda dimensão, o Estado assume para si a responsabilidade pela segurança interna como direito social, cabendo a ele a implementação de programas sérios de controle da criminalidade e de longo alcance, como o combate à miséria e o aumento de empregos, bem como ações ligadas à saúde, saneamento e educação.⁷

Nesse sentido, ainda que a sociedade brasileira esteja assaz distante de fruir dessa realidade, é dever do Estado não só fornecer a segurança externa, mas também a manutenção da ordem social interna, por meio da adoção de políticas de inclusão social e de segurança pública, agindo, ativamente, na diminuição dos índices de violência e garantindo a preservação da paz social.

1. O DIREITO FUNDAMENTAL À SEGURANÇA PÚBLICA

Na atualidade, não é forçoso afirmar que, mais do que manter o corpo social coeso, a segurança da sociedade é o principal requisito para que sejam garantidos outros direitos. Não há Estado Democrático de Direito sem que antes sejam garantidos valores como a vida, a liberdade e a segurança pública. Essa é, inclusive, a previsão expressa no art. 3º da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948: “todo ser humano tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal”.⁸

Do mesmo modo, esse direito é previsto no art. 7º, 1, da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), promulgada pelo Brasil por meio do Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992, e no art. 9º, 1, do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, também promulgado pelo Brasil por meio do Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992.⁹

No direito interno, embora não haja menção explícita no rol do artigo 5º da Constituição Federal, a segurança pública deve ser considerada um direito fundamental, porque está ligado intrinsecamente

7 FERRER, Flávia. O direito à segurança. **Revista do Ministério Público**. Rio de Janeiro: MPRJ, n. 26, p. 109, 2007.

8 ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <<https://encurtador.com.br/DmWWO>>. Acesso: 17 maio 2024.

9 HUMANOS, Convención Americana Sobre Derechos; DE ADOPTADA EN SAN JOSE; AL PROCEDER, A. S. A. Convencion Americana Sobre Derechos Humanos “Pacto De San José De Costa Rica”. San José, Costa Rica, 1969.

à dignidade humana. Ademais, no artigo 6º, que trata dos direitos sociais, o texto constitucional prevê expressamente o direito à segurança.

Como destaca Jorge Reis Novais, no Brasil, diferentemente de outros países, adotou-se uma equiparação entre os direitos sociais e os direitos fundamentais, ambos carregando a mesma força normativa.¹⁰ Em segundo lugar, mesmo que a referida equivalência não existisse, a cláusula de abertura estabelecida pelo § 2º do art. 5º possibilita a identificação de direitos fundamentais esparsos, além daqueles listados no mesmo artigo, seja em outras partes da própria Constituição ou em legislações nacionais e internacionais.¹¹

Ressalte-se que se trata de um direito social por depender de uma prestação positiva do Estado, um fazer, uma efetiva ação concretizadora do direito fundamental, e não uma mera abstenção.

Nessa linha de raciocínio, a Constituição, em seu Título V, que trata “Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas”, conferiu, no seu Capítulo III, sobre “Segurança Pública”, o art. 144, prevendo que a segurança pública é “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, sendo exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”,¹² caracterizando a segurança pública como um direito difuso e coletivo.

Por fim, cabe lembrar que os tratados de direitos humanos ratificados pelo Brasil, por força do § 3º do art. 5º da Constituição, adquirem *status* de emendas constitucionais e que, por decisão do Supremo Tribunal Federal, mesmo aqueles incorporados antes da Emenda Constitucional nº 45, de 2004, possuem *status* de norma supralegal.

Com efeito, não há dúvidas a respeito de o direito fundamental à segurança pública possuir força normativa para paralisar a eficácia de todo o ordenamento infraconstitucional em sentido contrário, com base no controle de convencionalidade.

Delineados os contornos da previsão normativa da segurança pública, é possível adentrar no contexto fático e analisar como esse direito tem sido assegurado (ou não) pelo Estado, verificando o que tem sido realizado nos últimos anos e o quão distante ainda estamos

10 NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos sociais**: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais. Coimbra Editora, 2010.

11 DE AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli; BASSO, Maura. Segurança pública e direitos fundamentais. **Direito & Justiça**, v. 34, n. 2, 2008.

12 BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990).

das promessas contidas no texto constitucional. É o que se verá nos próximos capítulos.

2. AS RAÍZES DA CRIMINALIDADE NO BRASIL

O Brasil é um país violento e essa íntima relação entre a sociedade brasileira e a violência não é um fenômeno moderno.

Sérgio Buarque de Holanda, em seu livro “Raízes do Brasil”, retrata o brasileiro como um “homem cordial” que atua em suas relações sociais e políticas de maneira apaixonada, mais guiado pela emoção do que pela razão.¹³

No entanto, a expressão cunhada pelo historiador acabou por se popularizar ao longo dos anos de forma equivocada, como se o autor fizesse referência a um povo tolerante, acolhedor e avesso à violência. Parte do equívoco deve-se especialmente à necessidade de promover, no exterior, a imagem de um povo hospitaleiro e encobrir as profundas contradições presentes em nossa sociedade.

Em sentido similar, Jessé Souza, no livro “Ralé Brasileira”, apresenta o mito da “brasilidade”, que visa trazer uma sensação de identidade e camuflar, aos indivíduos da sociedade brasileira, a persistência de classes sociais ainda estanques. Todos, inclusive quem é vítima dessa ideologia, tendem a justificar as desigualdades pelo mérito ou pelo esforço individual, como se houvesse de fato igualdade, enquanto a verdade é bem mais nociva.¹⁴

Deveras, essa construção da identidade cultural brasileira é desafiada quando se observam as estatísticas de violência no país, fazendo com que a realidade venha à tona.

Em dados compilados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública e pelo Ipea, o Brasil é responsável, em média, por 12% dos homicídios do mundo, com apenas 3% da população mundial.¹⁵ Sem que seja apresentado o local, um observador pode facilmente imaginar que se trata de uma nação em guerra, o que não seria um erro, considerando que o país vive um ininterrupto processo de conflito com diversas organizações criminosas e trava uma desoladora guerra às drogas. Desde

13 DE HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1968.

14 SOUZA, Jessé. **Ralé brasileira: quem é e como vive**. Belo Horizonte: UFMG, 2009, p. 22-23 e 27-48.

15 LIMA, Renato Sérgio de. Segurança pública como simulacro de democracia no Brasil. **Estudos Avançados**, v. 33, p. 53-68, 2019.

os anos 1980, a taxa de homicídios cresce em média 20% ao ano e, desde 2014, convivemos com um patamar de cerca de 60 mil mortes violentas intencionais.¹⁶

Nos últimos anos, tivemos uma ligeira melhora, mas os números atuais continuam alarmantes. Segundo dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, no ano de 2022, com uma redução de 2,4%, ocorreram mais de 47 mil mortes violentas intencionais, uma taxa de 23,3 a cada 100 mil habitantes, enquanto a taxa global é de 5,8 a cada 100 mil. Embora seja um país com altos índices de criminalidade, a violência não é distribuída de maneira igualitária, ocorrendo de forma que alguns grupos sofrem mais com a violência do que outros. Das mortes registradas em 2022, 76,9% são de pessoas negras, 91,4% de sexo masculino e 50,2% com idade entre 12 e 29 anos.¹⁷

Crimes de outra natureza também apresentam números elevados, como o registro de mais de 200 mil casos de violência doméstica e quase 1 milhão de aparelhos telefônicos furtados, dados somente no ano de 2022. No sistema prisional, há, em curso, um processo de encarceramento em massa, com 839,7 mil pessoas em prisões estaduais, federais e em prisão domiciliar.¹⁸ Com um déficit de vagas de mais de 230 mil, a população carcerária cresce em um ritmo mais acelerado do que a capacidade de criação de novas vagas. Os principais grupos encarcerados espelham as mesmas características daqueles que mais morrem: homens negros com idade entre 12 e 29 anos.

Os dados expostos evidenciam uma realidade conhecida: a violência brasileira possui raízes sociais, marcadas por cicatrizes criadas durante o seu passado escravagista que, frequentemente, tenta ser encoberto por um discurso de uma pseudodemocracia racial.¹⁹

Assim, o seu passado não resolvido encontra-se com uma democracia inacabada que, diante da pobreza e urbanização acelerada, foi incapaz de fornecer o desenvolvimento econômico necessário para oferecer emprego e qualidade de vida para a população, tornando

16 LIMA, Renato Sérgio de. Segurança pública como simulacro de democracia no Brasil. **Estudos Avançados**, v. 33, p. 53-68, 2019.

17 FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, F. B. S. P. Anuário brasileiro de segurança pública. **Anuário brasileiro de segurança pública**, n. 10, 2023.

18 FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, F. B. S. P. Anuário brasileiro de segurança pública. **Anuário brasileiro de segurança pública**, n. 10, 2023.

19 Embora a expressão “democracia racial” não tenha sido criada por Gilberto Freyre, parte do seu pensamento é difundido por meio de seu livro **Casa-grande & senzala**. Global Editora e Distribuidora Ltda, 2019, termo que é utilizado para camuflar a opressão sofrida por grupos negros em decorrência da ausência de igualdade racial.

muitos jovens pobres vulneráveis às atrações do crime-negócio devido à escassez, crises em suas famílias e à ausência de pertencimento que leva a um estado de anomia social.^{20, 21} Como bem descrito por Flávia Ferrer:

A criminalidade, principalmente em sociedades como a brasileira, tem como causa básica a desigualdade social. A pobreza e a falta de perspectivas de ascensão social fazem com que diversos indivíduos se vejam impelidos a ingressar na marginalidade. Qualquer plano político que pretenda, de forma séria, lidar com o problema da segurança pública, deve buscar programas de combate à pobreza; de erradicação do analfabetismo; de uso e ocupação adequados do solo; que possibilitem o acesso de todos os indivíduos à educação e saúde de qualidade; que permitam aos indivíduos a obtenção de moradia e trabalhos dignos.²²

E esse é um problema que tende a se agravar no contexto da pós-modernidade, em que nações periféricas, como a brasileira, não chegaram sequer a concretizar direitos de primeira geração; vale dizer, não passaram pelos efeitos da modernidade que tinha como objetivo romper os privilégios estamentais do feudalismo, criando uma ordem em que todos poderiam atingir a verdadeira liberdade e igualdade.²³

Nesse contexto, dada a natureza multifacetada do problema da criminalidade no Brasil, é crucial desenvolver políticas capazes de enfrentar os desafios impostos pela realidade.

Apesar de terem se passados mais de três décadas desde a promulgação da Constituição Cidadã, ainda não alcançamos a plena realização dos direitos fundamentais básicos, incluindo o aqui em debate direito social à segurança pública prometida pelo poder constituinte. Diante do abismo entre o texto constitucional e a realidade, levanta-se o questionamento sobre quais medidas o Estado tem adotado até aqui para conter esses elevados números de criminalidade.

20 ZALUAR, Alba. Democratização inacabada: fracasso da segurança pública. **Estudos avançados**, v. 21, p. 31-49, 2007.

21 A anomia social é um conceito desenvolvido por Robert K. Merton para descrever quando há uma discrepância entre os objetivos culturais estabelecidos pela sociedade e os meios legítimos para alcançá-los. Levando a uma frustração dos indivíduos que recorre a meios ilícitos para atingir esses objetivos inalcançáveis por meios lícitos. Conferir: MERTON, Robert King. **Social theory and social structure**. Simon and Schuster, 1968.

22 FERRER, Flávia. O direito à segurança. **Revista do Ministério Público**. Rio de Janeiro: MPRJ, n. 26, p. 109, 2007.

23 BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. **Introdução ao estudo do direito: humanismo, democracia e justiça**. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 441.

3. OS DESAFIOS NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA

Definir o que seria segurança pública não é uma tarefa simples, sendo que o próprio legislador deixou de realizar tal definição para não tornar os governos reféns de um termo teórico.

É o que destacam Arthur Trindade Maranhão Costa e Renato Sérgio de Lima, ao afirmarem que, assim, a discussão da segurança pública desloca-se para um campo empírico e organizacional que estrutura as instituições e relações sociais em torno da forma como o Estado administra a ordem e os conflitos sociais.²⁴ Dessa forma, o Estado possui maior discricionariedade na maneira como lida com sua segurança interna, permitindo construir e modificar políticas públicas para que atendam às necessidades de uma determinada época.

Considerando que cabe, aos governos, agirem conforme a conveniência e oportunidade, a história da segurança pública, no Brasil, é marcada por avanços e retrocessos, bem como por iniciativas bem-sucedidas ou fracassadas, com diferentes governos, ao longo dos anos, buscando enfrentar o desafio da segurança pública das mais diferentes formas.

Nos últimos 24 anos, o Brasil viu nove planos de segurança pública, praticamente um para cada governo. Isso significa que a descontinuidade de políticas de segurança pública é a regra, até mesmo quando é o mesmo governo que permanece à frente da Administração Pública, ocorrendo uma brusca interrupção de políticas que vinham sendo adotadas no passado.

O resultado é que, com essa descontinuidade de políticas de segurança pública, não é possível implementar programas de longo prazo que permitam mensurar e avaliar impactos da sua adoção, o que compromete o reexame daquilo que tem dado certo e daquilo que precisa ser corrigido.

Diante disso, mesmo que uma política em específico possa estar dando bons resultados, corre-se o risco de ser determinada a sua interrupção por não estar atrelada à roupagem ideológica do novo governo, permanecendo, o tema sensível da segurança pública, refém de políticas ocasionais.

²⁴ COSTA, Arthur Trindade Maranhão; LIMA, Renato Sérgio de. Segurança pública. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringelli de (Orgs.). **Crime, polícia e Justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, p. 482. 2014.

Para que seja possível compreender o impacto da ausência de uma política de segurança pública sólida, consideremos que uma política eficaz deve estabelecer metas e objetivos a curto, médio e longo prazo, alcançáveis por meio de ações claras e objetivas. Nesse contexto, a título ilustrativo, tomemos como exemplo a “teoria das prevenções” da política criminal, que propõe um conjunto de ações estratégicas para reduzir e controlar a criminalidade e a violência. Segundo essa teoria, a abordagem preventiva deve atuar em três frentes simultaneamente, implementando políticas públicas de longo prazo.

A primeira delas, definida como “prevenção primária”, é constituída de medidas indiretas para a prevenção do crime, agindo diretamente nas raízes do problema e atuando a longo prazo, contendo os fatores exógenos da criminalidade que funcionam como mecanismo de estímulo a práticas delitivas. Nesse aspecto, o Estado deve atuar para implementar direitos sociais de maneira progressiva, como saúde, educação, trabalho e qualidade de vida, desestimulando práticas delitivas.

A prevenção secundária volta-se para determinados setores da sociedade, por meio da atuação das forças policiais para o controle da ordem social. Seus esforços são direcionados para aqueles grupos da sociedade mais suscetíveis a praticarem ou sofrerem crimes. Para isso, utiliza-se policiamento ostensivo em áreas com maior concentração de criminalidade e políticas dirigidas para grupos de risco, como aquelas que visam à diminuição dos crimes de violência doméstica, sendo essa modalidade de prevenção mais comum de ser percebida pela população.²⁵

A última modalidade, denominada “prevenção terciária”, tem como alvo aqueles indivíduos que perpetram delitos, sendo o seu objetivo diminuir a reincidência. Nessa última fase, voltada à perspectiva individual, deve haver uma combinação dos objetivos da ressocialização com a execução penal. Para isso, durante o cumprimento da pena, é possível, ao custodiado, realizar trabalho e estudo para a remissão da pena, bem como a prestação de serviços comunitários de medida socioeducativa. Ademais, em tese, deve-se exigir um processo gradual de ressocialização, preparando o indivíduo para conviver em sociedade novamente.

Considerando os modos de prevenção descritos acima, paira a dúvida de em que medida é possível implementar esse modelo de

25 GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, Antonio. **Manual de criminología**. Derecho Penal y Criminología, v. 12, 1990. p. 985

prevenção tendo a descontinuidade como regra. Nesse sentido, como bem destaca Marlene Inês Spaniol, para avançar nesse campo, há a necessidade de as políticas públicas de segurança tornarem-se duradouras e não apenas de um governo. Devem essas ultrapassar as disputas eleitorais e partidárias, na direção de uma política mais efetiva e menos descontínua, com ampla participação da sociedade.²⁶

Em uma iniciativa diversa à explanada e com o objetivo de trazer maior controle interinstitucional na seara da segurança pública, em 2018, foi editada a Lei nº 13.675, que cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e institui o Sistema de Segurança Pública (SUSP), com o propósito de trazer maior racionalidade à política de segurança pública.

Além disso, ao disciplinar a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, a lei define o papel do Ministério Público de velar pela sua correta aplicação e implementação das ações previstas, devendo, a instituição, atuar como instância avaliativa e analítica das políticas de segurança pública.²⁷

4. O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA PROMOÇÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA

Há, portanto, a necessidade de compreender que a segurança pública é uma política de Estado, que não se confunde com uma política de governo. É nesse ponto que reside a atuação do Ministério Público. Isso porque, por exigência constitucional, cabe, ao Ministério Público, “a defesa dos direitos sociais e individuais indisponíveis” (*caput* do art. 127), bem como “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia” (inciso II do art. 129).

Considerando que a segurança pública é um direito social, cabe, à instituição, assegurar políticas públicas que garantam a concretização do direito à segurança pública.

26 SPANIOL, Marlene Inês; MORAES JR, Martim Cabeleira; RODRIGUES, Carlos Roberto Guimarães. Como tem sido planejada a Segurança Pública no Brasil? Análise dos Planos e Programas Nacionais de Segurança implantados pós-redemocratização. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 14, n. 2, p. 100-127, 2020.

27 SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. O MINISTÉRIO PÚBLICO NA FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA. **REI-REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, v. 7, n. 2, p. 681-701, 2021.

Essa nova dinâmica introduzida pela Constituição de 1988, que redesenha o papel do Ministério Público, fica evidente pelo seu papel de controle externo da atividade policial e pelas atribuições que lhe foram conferidas conforme previsão do art. 129. A instituição deve atuar como verdadeiro *ombudsman* das políticas públicas, para assegurar os direitos previstos na Constituição.²⁸ Para isso, conta com instrumentos previstos na própria Constituição e em leis infraconstitucionais, como ação civil pública e o inquérito civil, bem como as resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), cujo papel será melhor explorado no tópico seguinte.

Dessa maneira, falar de segurança pública é, portanto, falar em políticas de segurança pública, exigindo uma ação estatal. Sua realização, como destaca Antônio Suxberger, ocorre por meio de arranjos institucionais híbridos e complexos, que se operam por meio de órgãos interinstitucionalmente alocados nas esferas do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário. Como destaca o autor:

No campo da segurança pública, o Ministério Público ingressa justamente no caráter complexo e híbrido dos arranjos institucionais que materializam a ação de Estado. Afinal, os órgãos de execução das políticas de segurança pública — polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares, polícias penais federal, estaduais e distrital (cf. a enumeração dos incisos do art. 144 da CF/1988) — não atuam isoladamente na concreção da *diretriz* prevista em lei para a política de segurança pública.²⁹

Nesse sentido, a título ilustrativo, um exemplo de política de segurança pública bem-sucedida foi a criação do grupo de enfrentamento preventivo e repressivo da lavagem de dinheiro no Brasil. O diálogo interinstitucional promovido entre órgãos administrativos de fiscalização e controle – como o Coaf e a Receita Federal –, juntamente com a participação do Ministério Público, tem produzido bons resultados no controle do fluxo de capital suspeito, atuando diretamente contra o financiamento do crime organizado, de modo a asfixiar financeiramente as organizações criminosas.

Enquanto sujeito indispensável na promoção da segurança pública, o papel do Ministério Público não se restringe a um papel de prevenção secundária, mas também de monitorar as metas programáticas,

28 SANTA RITA, Luciana Peixoto et al. O Ministério Público como ombudsman de políticas públicas. **Revista Brasileira de Administração Científica**, v. 12, n. 2, p. 113-123, 2021.

29 SUXBERGER, Antônio Henrique Graciano. O MINISTÉRIO PÚBLICO NA FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA. **REI-REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, v. 7, n. 2, p. 681-701, 2021.

principalmente quando considerado o estado de insegurança que atinge o país, ameaçando a fruição dos demais direitos fundamentais e ofendendo a dignidade da pessoa humana, como bem destaca Thiago Pierobom ao afirmar que:

[...] Esse quadro de insegurança crônica configura uma violação de direitos fundamentais insustentável, já que a segurança é pressuposta da fruição de todos os demais direitos fundamentais. 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. Apesar de essas políticas não se limitarem à atividade policial, o controle da eficiência policial é um dos ingredientes dessas políticas e, nessa medida, a sua fiscalização é uma atividade de controle externo.³⁰

Diante do papel que deve ser desempenhado pelo Ministério Público nesta quadra da história enquanto *ombudsman* das políticas públicas estatais, diversas ferramentas são disponibilizadas com o objetivo de auxiliar a instituição em sua tarefa de proteção dos direitos fundamentais, por exemplo, a já citada Lei nº 13.675, que cria a Política Nacional de Segurança Pública, prevendo a atuação do Ministério Público “na elaboração de estratégias e metas para alcançar os objetivos desta Política” (inciso XVI do art. 5º da Lei do SUSP).

Contudo, há, também, outro mecanismo importante para a instituição, que são as resoluções do CNMP.

4.1. A tutela coletiva da Segurança Pública

No final do ano de 2023, o Conselho Nacional do Ministério Público aprovou a Resolução 278/2023, que estabelece diretrizes e estratégias para a atuação do Ministério Público visando à efetivação do direito fundamental à segurança pública.

Entre as diretrizes, a Resolução reconhece a necessidade de uma atuação coordenada e transversal, com fomento e fiscalização de políticas de segurança pública (inciso I, art. 2º).

30 ÁVILA, Thiago André Pierobom de. O controle pelo Ministério Público das políticas de segurança pública. In: DURATE, Antonio Pereira; GOMES FILHO, Dermeval Farias; FARIAS, Jorge Augusto Caetano de; CAVALLAZZI, Vanessa Wendhausen; SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano (org.). **O Ministério Público e o controle externo da atividade policial**: dados 2016. Brasília: CNMP, 2017. p. 24-31. Disponível em: <<https://www.mpdft.mp.br/jspui/handle/123456789/924>>. Acesso em: 17 maio. 2024.

A nova Resolução busca delinear os contornos do papel institucional do Ministério Público na promoção do direito fundamental à segurança pública, prevendo sua competência e definindo seu papel fiscalizador das políticas. Ademais, prevê o diálogo da instituição conforme previsto na Lei nº 13.675, com uma “governança participativa da segurança pública, por meio da interlocução e integração entre as ações do sistema de justiça, órgãos de segurança pública e demais instituições de relevância social” (inciso III, art. 2º).³¹

Destaca-se que o papel da resolução não é atribuir, ao Ministério Público, a competência própria do gestor da política pública, mas sim reforçar o papel da instituição como *ombudsman* das políticas de Estado.

Isso fica claro na Resolução, quando prevê que a tutela coletiva da segurança pública envolve ações de diagnóstico, monitoramento e fiscalização de políticas de Estado, de forma planejada, consistente e continuada (art. 5º), com o objetivo de prevenir e controlar a criminalidade, observando a eficiência da política e respeito aos direitos fundamentais assegurados na Constituição Federal.³²

Para isso, a resolução prevê que as unidades do Ministério Público “buscarão junto aos órgãos do Sistema Único de Segurança Pública o acesso a informações e sistemas voltados ao diagnóstico, monitoramento e fiscalização das ações de segurança pública”, para que possam realizar o devido controle das ações que estão sendo executadas.

Para além, a tutela deverá buscar sempre a proatividade e resolutividade no monitoramento da política pública, com atenção a outras políticas, como educação, saúde e moradia (inciso VII, art. 7º).³³

Nesse sentido, a Resolução 278/2023 do CNMP alinha-se à Lei nº 13.675 para institucionalizar as políticas de segurança, tornando-as programas de Estado não subordinados à vontade do governo e, assim, permitindo a construção de políticas mais consistentes sem interrupções bruscas.

31 BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 278, de 13 de dezembro de 2023.** A Dispõe sobre as atribuições do Ministério Público na tutela coletiva de segurança pública. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CALJ/resolucoes/Resolucao-278-de-2023.pdf>>. Acesso em: 18 maio 2024.

32 BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 278, de 13 de dezembro de 2023.** A Dispõe sobre as atribuições do Ministério Público na tutela coletiva de segurança pública. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CALJ/resolucoes/Resolucao-278-de-2023.pdf>>. Acesso em: 18 de maio 2024.

33 BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 278, de 13 de dezembro de 2023.** A Dispõe sobre as atribuições do Ministério Público na tutela coletiva de segurança pública. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CALJ/resolucoes/Resolucao-278-de-2023.pdf>>. Acesso em: 18 de maio 2024.

Para isso, atribui, ao Ministério Público, ferramentas para que possa atuar na fiscalização da lei na área de sua eficiência e no cumprimento das metas estabelecidas, determinando que os futuros governos sigam as diretrizes e programas previamente pactuados com a sociedade.

E nem poderia deixar de sê-lo. O Ministério Público é instituição autônoma a governos e seus integrantes possuem independência funcional, sendo o órgão que dá voz e representa a sociedade e busca garantir que os seus direitos fundamentais sejam preservados e implementados.

Cabe, ao Ministério Público, que possui os meios e as garantias a tanto, atuar, tanto no âmbito civil quanto no penal, com o desiderato de que a segurança pública e os seus programas saiam efetivamente do papel, não tenham um viés ideológico, não haja solução de continuidade e seja um direito inclusivo e fruível com equidade na sociedade brasileira.

5. CONCLUSÃO

Nessa quadra da história, o Estado Democrático de Direito assume a responsabilidade de assegurar a manutenção da ordem social, pois, sem que essa seja garantida, há uma ameaça à concretização dos demais direitos.

No Brasil, embora seja garantido o direito fundamental à segurança pública, o que se observa é a dificuldade do Estado em combater a criminalidade, apostando principalmente em um modelo repressivo, sem uma política sólida e contínua para a segurança pública.

Pode-se afirmar que a violência no Brasil é fruto das mazelas de seu passado encoberto, das contradições ignoradas de seu presente e da ausência de planos concretos para seu futuro.

Nesse cenário, o Ministério Público emerge, devido à sua responsabilidade e perfil constitucional, como a principal instituição responsável por realizar o estímulo, o monitoramento e a fiscalização das políticas voltadas à segurança pública, garantindo que estas sejam consistentes e continuadas de maneira eficiente, enquanto políticas de Estado.

Para isso, o próprio legislador previu a Lei nº 13.675/2018 para institucionalizar as políticas de segurança e, dentro de seus limites, o CNMP editou a Resolução nº 278/2023.

Diante do exposto, ao longo do presente artigo, chega-se à conclusão do relevante e necessário papel atribuído, na contemporaneidade, ao Ministério Público como *ombudsman* das políticas públicas do Estado, para que essas sejam concretizadas no âmbito da sociedade brasileira com eficácia, igualdade e justiça.

REFERÊNCIAS

ÁVILA, Thiago André Pierobom de. O controle pelo Ministério Público das políticas de segurança pública. In: DURATE, Antonio Pereira; GOMES FILHO, Dermeval Farias; FARIAS, Jorge Augusto Caetano de; CAVALLAZZI, Vanessa Wendhausen; SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano (org.). **O Ministério Público e o controle externo da atividade policial**: dados 2016. Brasília: CNMP, 2017. p. 24-31. Disponível em: <<https://www.mpdft.mp.br/jspui/handle/123456789/924>>. Acesso em: 17 maio 2024.

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. **Introdução ao estudo do direito: humanismo**, democracia e justiça. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 278, de 13 de dezembro de 2023**. A Dispõe sobre as atribuições do Ministério Público na tutela coletiva de segurança pública. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CALJ/resolucoes/Resoluo-278-de-2023.pdf>>. Acesso em 18 maio 2024

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão. LIMA, Renato Sérgio de. Segurança pública. LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringelli de (Org.). **Crime, polícia e Justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014.

DE AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli; BASSO, Maura. Segurança pública e direitos fundamentais. **Direito & Justiça**, v. 34, n. 2, 2008.

DE HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1968.

DOS DIREITOS HUMANOS, ONU Declaração Universal. Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos. **Convenção dos Direitos da Criança, Convenção sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência**, 2020.

FERRER, Flávia. O direito à segurança. **Revista do Ministério Público**. Rio de Janeiro: MPRJ, n. 26, p. 109, 2007.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, F. B. S. P. Anuário brasileiro de segurança pública. **Anuário brasileiro de segurança pública**, n. 10, 2023.

FREYRE, Gilberto. **Casa-grande & senzala**. Global Editora e Distribuidora Ltda, 2019.

GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, Antonio. Manual de criminología. **Derecho Penal y Criminologia**, v. 12, 1990.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. Clube de Autores, 2020

HUMANOS, Convención Americana Sobre Derechos; DE ADOPTADA EN SAN JOSE; AL PROCEDER, A. S. A. Convencion Americana Sobre Derechos Humanos “**Pacto De San José De Costa Rica**”. San José, Costa Rica, 1969.

LIMA, Renato Sérgio de. Segurança pública como simulacro de democracia no Brasil. **Estudos Avançados**, v. 33, p. 53-68, 2019.

MERTON, Robert King. **Social theory and social structure**. Simon and Schuster, 1968.

NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos sociais**: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais. Coimbra Editora, 2010.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948.

Disponível em: <<https://encurtador.com.br/DmWWO>>. Acesso: 17 maio 2024.

SANTA RITA, Luciana Peixoto et al. O Ministério Público como ombudsman de políticas públicas. **Revista Brasileira de Administração Científica**, v. 12, n. 2, p. 113-123, 2021.

SPANIOL, Marlene Inês; MORAES JR, Martim Cabeleira; RODRIGUES, Carlos Roberto Guimarães. Como tem sido planejada a Segurança Pública no Brasil? Análise dos Planos e Programas Nacionais de Segurança implantados pós-redemocratização. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 14, n. 2, p. 100-127, 2020.

SOUZA, Jessé. **Ralé brasileira: quem é e como vive**. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

SUXBERGER, Antônio Henrique Graciano. O MINISTÉRIO PÚBLICO NA FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA. **REI-REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, v. 7, n. 2, p. 681-701, 2021.

VAN CREVELD, Martin L. **Ascensão e declínio do Estado**. Martins Fontes, 2004.

ZALUAR, Alba. Democratização inacabada: fracasso da segurança pública. **Estudos avançados**, v. 21, p. 31-49, 2007

VIOÊNCIA NAS ESCOLAS NO ESTADO MARANHÃO: POSSIBILIDADES E LIMITES DA POLÍCIA MILITAR NO GERENCIAMENTO DE CRISES

VIOLENCE IN SCHOOLS IN THE STATE OF MARANHÃO: POSSIBILITIES AND LIMITS OF THE MILITARY POLICE IN CRISIS MANAGEMENT

Cláudio Alberto Gabriel Guimarães¹

Themis Maria Pacheco de Carvalho²

Bruno Silva Ferreira³

Sumário: 1. Introdução. 2. Contextualização de atentados às escolas a partir de Columbine. 3. Teorias afetas aos atentados às escolas: motivações e gerenciamento de crises. 4. Violência nas escolas e possibilidades de intervenção da Polícia Militar. 5. Conclusão. Referências bibliográficas.

Resumo: Este artigo examina recentes incidentes relacionados a ameaças de atentados em escolas no Brasil, com especial atenção aos casos que repercutiram no estado do Maranhão em abril de 2023. O estudo estabelece paralelos com o trágico evento de *Columbine High School* em Denver, Colorado, nos Estados Unidos, enfatizando a importância de compreender as motivações por trás dessas ameaças e a eficácia das respostas das autoridades. Por meio de uma abordagem indutiva, o artigo utiliza dos métodos sociojurídico-crítico e diagnóstico, além de procedimentos e

1 Cláudio Alberto Gabriel Guimarães: Promotor de Justiça do Estado do Maranhão. Mestre em Direito Público pela Universidade Federal de Pernambuco - UFPE. Mestre em Gestão de Segurança pelo Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Pública - ISCPSP. Doutor em Direito Público pela Universidade Federal de Pernambuco - UFPE, com área de concentração em Direito Penal. Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, com área de concentração em Criminologia. PósDoutor pela Universidade de Lisboa com área de estudos em Teoria da Pena. Professor do Programa de Mestrado Profissional em Direito e Afirmação de Vulneráveis e Coordenador do Núcleo de Pesquisas em Violência e Cidadania – NEVIC da Universidade CEUMA - UNICEUMA. Professor Associado da Universidade Federal do Maranhão dos cursos de graduação e do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito e Instituições do Sistema de Justiça.

2 Themis Maria Pacheco de Carvalho: Procuradora de Justiça do Ministério Público do Estado do Maranhão. Especialista em Ciências Criminais pela UFSC. Mestra em Problemas Atuais do Direito Penal e da Criminologia pela Universidade Pablo de Olavide, Sevilha-Espanha

3 Bruno Silva Ferreira: Mestrando em Direito e Instituições do Sistema de Justiça pela Universidade Federal do Maranhão – UFMA. Especialista Gestão Estratégica de Pessoas pela Faculdade Atenas Maranhense – FAMA; e em Direito Constitucional, Direito Administrativo e Ciências Penais pela Universidade Anhanguera - UNIDERP. Integrante do Núcleo de Estudos em Direito Constitucional-NEDC. Oficial Superior da Polícia Militar do Maranhão.

técnicas referentes à pesquisa bibliográfica e documental para investigar a eficácia das ações da Polícia Militar brasileira nesses casos. O objetivo é analisar as estratégias de gerenciamento de crise empregadas e oferecer *insights* que possam contribuir para o desenvolvimento de futuras investigações acadêmicas e aprimoramento das políticas de segurança escolar. Este estudo busca, portanto, fornecer uma base teórica para a compreensão e prevenção de futuras ameaças, contribuindo para um ambiente escolar mais seguro.

Palavras-chave: Controle social formal; Violência; Atentados; Juventude; Columbine.

Abstract: *This article examines recent incidents related to threats of attacks on schools in Brazil, with special attention to cases that impacted the State of Maranhão in April 2023. The study draws parallels with the tragic event at Columbine High School in Denver, Colorado, in the States United States, emphasizing the importance of understanding the motivations behind these threats and the effectiveness of authorities' responses. Through an inductive approach, the article uses socio-legal-critical and diagnostic methods, as well as procedures and techniques related to bibliographic and documentary research to investigate the effectiveness of the actions of the Brazilian Military Police in these cases. The objective is to analyze the crisis management strategies used and offer insights that can contribute to the development of future academic investigations and improvement of school security policies. This study therefore seeks to provide a theoretical basis for understanding and preventing future threats, contributing to a safer school environment.*

Keywords: *Formal social control; Violence; Attacks; Youth; Columbine.*

1. INTRODUÇÃO

Inaugura-se este trabalho relembrando um desses episódios históricos que marcaram a humanidade, qual seja, o emblemático caso do colégio de ensino médio, conhecido por massacre de Columbine, que completou 24 anos no dia 20 de abril de 2023, por coincidência, também dia do nascimento do ditador alemão Adolf Hitler, em 1889. A partir desse marco, move-se a lupa para o Brasil, quando, no dia 5 de abril de 2023, a creche Cantinho Bom Pastor, em Blumenau, Santa Catarina, sofreu atentado que resultou em quatro crianças mortas e outras quatro feridas, sensibilizando os brasileiros e pessoas por todo o mundo.

A proximidade do dia 20 de abril deixou pais, crianças, professores e profissionais da área em estado de alta preocupação. Tal tragédia fez com que fossem rememorados outros momentos de grande comoção social, a exemplo de *Columbine*, devido às características pessoais das

vítimas, às circunstâncias nas quais se desenvolveu, bem como o local. Nas palavras do ministro da justiça, os boatos sobre um possível ataque em massa em escolas do Brasil colocaram as autoridades em alerta, o que levou policiais do Maranhão, Goiás e São Paulo a se mobilizarem. Em São Luís, capital do Maranhão, várias entidades se manifestaram com cuidado sobre a ameaça dos massacres escolares que levaram pânico para a cidade, tendo três unidades de ensino – duas privadas e uma pública –, suspenso suas aulas em razão das ameaças de massacre nas escolas, exigindo, assim, uma atuação da Polícia Militar voltada para um cenário específico.

Assim, vê-se a necessidade de analisar em que medida as ações desenvolvidas pela Polícia Militar se desenvolveram com efetividade, aceitando as hipóteses provisórias que foram satisfatoriamente aprovadas, em razão de que não foi registrada qualquer perda de vida ou situação mais crítica. Para responder o problema posto e investigar a hipótese, elegeu-se, como objetivo específico, estudar as teorias relacionadas aos atentados às escolas e o gerenciamento de crises para, então, estudar os episódios ocorridos no contexto local, até analisar-se em que medida houve efetividade nas ações de gerenciamento de crises desenvolvidas pela Polícia Militar.

Para tanto, a metodologia requisitará o método de abordagem indutivo, uma vez que será utilizado um foco intelectual que investigará um delimitado fenômeno ocorrido no quadro geográfico e histórico do Maranhão, no específico mês de abril de 2023, cujas conclusões poderão servir a outras análises com objeto de estudo próximo, ampliando, desse modo, a possibilidade de constatações em outros contextos temporais e espaciais.

Faz-se mister aplicar o método de procedimento sociojurídico-crítico em uma perspectiva diagnóstica, ancorados nas reflexões oriundas da técnica de pesquisa bibliográfica, com consultas em bases de dados como *scopus*, *jstor*, *web of science*, google acadêmico e academia.edu.

Os resultados apontam que no Maranhão, apesar de não ter havido casos de violência extrema como os que ocorreram em outros estados da Federação, foram registradas ameaças e apreensões de menores por causa de ações relacionadas (uso de faca, por exemplo) e suspensão de aulas. Já a conclusão, com base nas informações levantadas, sugere a efetividade da atuação da Polícia Militar do Maranhão, porém, com ressalvas, pois cenários mais críticos não foram testados e experimentados. E nesse

viés, o artigo traz, em sua investigação, a conclusão da necessidade de melhorias no engajamento sistêmico organizacional, não apenas no treinamento, mas também na aquisição de material adequado.

2. CONTEXTUALIZAÇÃO DE ATENTADOS À ESCOLAS A PARTIR DE COLUMBINE

Neste capítulo, será tratado o paradigmático episódio ocorrido nos Estados Unidos da América, o caso de Columbine, pelo fato de que se tornou emblemático para o mundo devido à violência e aproximação com a ideologia nazista – importante lembrar que o dia 20 de abril é a data do aniversário de nascimento de Hitler. Também faremos um resgate histórico dos casos de atentados às escolas ocorridos no Brasil, bem como sobre a reação do Governo Federal.

Em 20 de abril de 1999, em uma rotineira manhã de terça-feira no estado norte-americano do Colorado, na pacata cidade de Littleton, dois adolescentes decidiram matar seus próprios colegas na Escola de Ensino Médio *Columbine High School*⁴.

Um deles era Eric Harris, de 18 anos, e o outro, Dylan Klebold, de 17 anos. Ambos chegaram à escola na qual estudavam, a Columbine High School, que continha em torno de 2 mil alunos, portando armamento pesado, rifles semiautomáticos, pistolas e uma variedade de explosivos; invadiram a escola e mataram 12 colegas, um professor, além de ferirem 21 outras pessoas: tudo isso em menos de 20 minutos. Em seguida, os assassinos cometeram suicídio⁵.

No ano em questão, houve intensa atividade de atentados, sendo registrados outros quatro tiroteios em massa (*mass shootings*) nos Estados Unidos, matando 42 pessoas, de acordo com dados foram coletados pela Enciclopédia Britânica. A polícia americana foi confrontada pela opinião pública e pelos órgãos especializados em Columbine, pois sua atuação foi considerada demorada. É que, apesar de o tiroteio ter encerrado por volta do meio-dia, as forças policiais só adentraram na escola horas depois devido à preocupação de que ainda havia ameaça. Algumas vítimas morreram nesse interregno⁶.

4 Hong et al. (2011).

5 Altheide (2009).

6 Yanez (2021).

Nesse contexto, várias foram as teorias que investigaram as causas que levam um adolescente desajustado a apontar uma arma para vários de seus amigos ou conhecidos preponderando as hipóteses, segundo as quais, tratam-se de pessoas que foram oprimidas por família ou amigos, vítimas de *bullying*, ou influenciadas por jogos virtuais e pelas modernas tecnologias.

No episódio de *Columbine*, Harris e Klebold tinham como objetivo fazer um bombardeio, não um tiroteio em massa. Eles pretendiam derrubar toda a escola, não tinham o fim específico de atingir alguém em particular; o que pretendiam era causar um grande dano porque odiavam o mundo e pretendiam se divertir aniquilando o máximo de pessoas e coisas possíveis⁷. As armas de fogo foram usadas, porque as bombas não funcionaram.

Os autores, Harris e Klebold tinham expressado admiração por personalidades como o líder supremo do nazismo, Adolf Hitler⁸. Harris sentiu-se muito atraído pelo massacre que os nazistas fizeram no século 20. “Aqui estava alguém que entendeu!”, ele escreveu em uma das páginas de seu diário, citando o líder mais poderoso da Alemanha nazista e um dos idealizadores do Holocausto, Heinrich Himmler. O dia do massacre, 20 de abril de 1999, estavam completando 110 anos de nascimento de Adolf Hitler. No entanto, os assassinos, aparentemente, podem não ter escolhido a data de 20 de abril de forma proposital⁹.

O massacre de *Columbine High School* em 1999 foi considerado o caso de maior intensidade da história dos Estados Unidos, entretanto, em 1999 não ocorreram outros atentados desse tipo. Já o ano de 2018 foi o mais sangrento, com 77 mortes causadas por 12 tiroteios em massa, e em 2023, foram registrados oito tiroteios em massa nos Estados Unidos, causando 36 mortes.

A ocorrência de tiroteios em massa foi apontada como fato alarmante devido à possibilidade de proliferação de um fenômeno tão devastador e com perdas tão significativas como o tiroteio nas escolas, de forma que as possibilidades aventadas são válidas para qualquer local,

7 Hong et al. (2011).

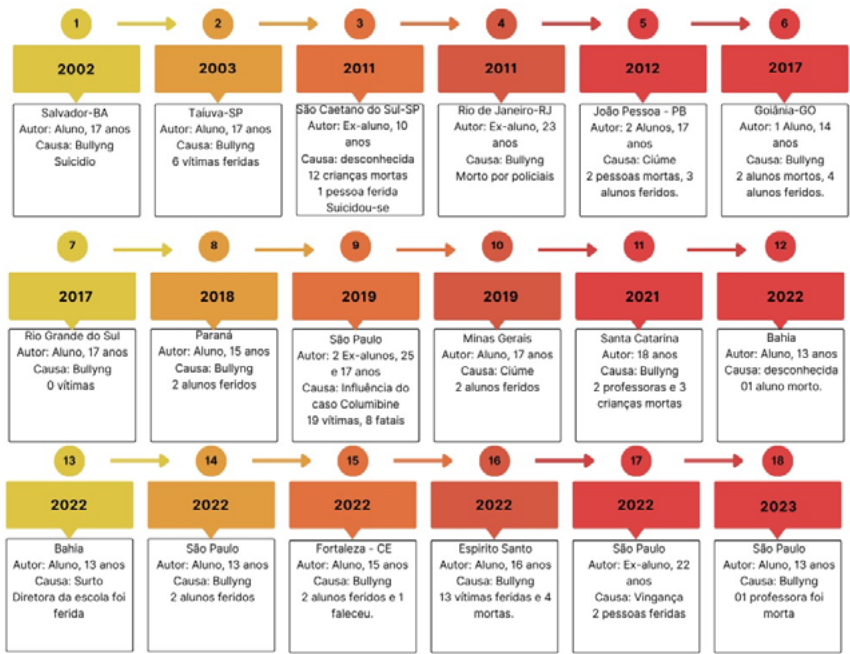
8 Larkin (2009) registra que Eric havia aprendido um pouco de alemão na escola, mas com sinais de ser autodidata. Seus diários são intercalados com frases em alemão, e ele era conhecido por recitar as letras alemãs do Rammstein entre pessoas que o conheciam. Baseado em seu site, no qual Adolf Hitler foi exaltado, Eric era aparentemente um naziófilo e planejou o ataque a Columbine para coincidir com o aniversário de Hitler em 20 de abril em comemoração às suas contribuições para a cultura branca.

9 Larkin (2009).

mesmo em países ou regiões menores onde não exista nenhum registro desse tipo de crime¹⁰.

Do apresentado acima, verifica-se que os casos ocorridos no ano de 2023 não inauguraram o fenômeno sociojurídico no mundo, havendo, ademais, diversos registros pretéritos de fatos correlacionados à violência perpetrada no âmbito escolar no Brasil, conforme infográfico ilustrativo abaixo exposto:

Figura 1 - Infográfico dos atentados ocorridos no Brasil¹¹



O Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior anota que, no Brasil, ocorreram 12 ataques com armas de fogo em escolas desde 2002, e que ao menos oito casos de violência em escolas foram com uso de outras armas, como facas¹².

Nesse passo, iniciado o ano de 2023, houve um novo atentado no dia 13 de fevereiro, em Monte Mor, no interior de São Paulo, onde um adolescente de 17 anos foi apreendido por arremessar uma bomba caseira

¹⁰ Vieira et al. (2009).

¹¹ As informações são fruto de pesquisa encontrada em várias fontes: Oliveira, (2018); Correa (2019); Silva et al. (2022); Franco (2021); Vasconcelos et al. (2021); Fernanda (2022); Fontana (2023); Rodrigues (2022).

¹² Larkin (2009) explica que os tiroteios em massa posteriores foram influenciados pela ação em Columbine de várias maneiras. Em primeiro lugar, forneceu um modelo para o planejamento e execução de um tiroteio violento em uma escola bem visível que poderia ser imitado. Em segundo lugar, ajudou os atiradores que cometeram tiroteios posteriores a vingar-se de seus erros anteriores, sofrer humilhações e se isolar socialmente. Em terceiro lugar, produziu um “recorde” de crueldade que os atiradores posteriores tentaram superar. Em quarto lugar, Harris e Klebold se tornaram míticos entre as subculturas de estudantes marginalizados.

pela janela de uma escola. De acordo com a Secretaria de Segurança de São Paulo, o artefato explodiu em um vaso sanitário e do episódio não restaram feridos^{13 14}.

Em sequência, já em março, no dia 27, um aluno de 13 anos da escola estadual Thomazia Montoro, na Vila Sônia, zona sul de São Paulo esfaqueou a professora Elisabeth Tenreiro, de 71 anos, que não resistiu aos ferimentos e veio a óbito. O secretário de segurança de São Paulo, informou que outras três professoras e dois alunos foram atingidos no atentado¹⁵.

Posteriormente, em 5 de abril de 2023, a polícia informou que um homem de 25 anos pulou o muro da creche Cantinho Bom Pastor em Blumenau- Santa Catarina e iniciou o ataque contra as crianças que estavam em um parquinho, utilizando-se de uma machadinha. As vítimas foram atingidas na região da cabeça e 4 foram mortas. Após a ação, o autor se entregou no Batalhão da PM¹⁶.

Em seguida ao ataque ocorrido no dia 5 de abril de 2023 na creche Cantinho Bom Pastor, em Blumenau, a população brasileira restou bastante sensibilizada e aterrorizada, o que deu causa a uma pulverização de notícias de eventos criminosos em escolas envolvendo ataques em massa.

O Ministro da Justiça afirmou, às autoridades, a existência de casos que mereciam estado de alerta, diante de notícias de possível ataque em massa em escolas por todo o Brasil. Isso levou, em especial, os policiais do Maranhão, Goiás e São Paulo a identificarem grupos de jovens ligados a movimentos neonazistas que tentavam cooptar outros jovens com o objetivo de difundir o discurso de ódio e ameaças às escolas com predominância na região Nordeste do Brasil; dessa atuação, resultou a prisão de um grupo em Goiás e em São Paulo¹⁷.

Em São Luís do Maranhão, a Câmara Municipal, por seus vereadores, demonstrou preocupação, sendo dito por um parlamentar que a cidade de São Luís ficou chocada com a ameaça de massacres

13 Rocha et al. (2023)

14 O jovem trazia consigo uma braçadeira com uma suástica nazista, foi apreendida uma machadinha e um coquetel molotov. Na casa dele, foram encontradas uma arma de airsoft e material alusivo ao nazismo. Os policiais também apreenderam o computador do adolescente para realização de perícia. À CNN, a Secretaria de Segurança Pública (SSP) informou que aguarda a finalização das investigações e que foi encontrada também uma foto do líder nazista Adolf Hitler com o adolescente.

15 Forni (2023).

16 Borges e Pacheco (2023).

17 Brasil (2023a).

escolares. As preocupações mostraram-se procedentes, quando, já no mês de abril, três instituições educacionais, sendo duas da rede privada e uma da rede pública, suspenderam as aulas devido à ameaça de massacre¹⁸.

Na Assembleia Legislativa, também, o assunto foi destaque entre os deputados na tribuna, resultando em protocolos com indicação para medidas de fomento da segurança por meio da instalação de botões de pânico nas escolas, o que reforça a seriedade com que foram tratados os episódios ocorridos em terras maranhenses.

Não foram disponibilizados maiores detalhes acerca dos fatos ocorridos em solo maranhense, podendo-se apontar que esse desconhecimento acerca das motivações dos episódios no Maranhão revela a necessidade de o governo do estado disponibilizar dados que permitam não apenas uma produção científica acerca da matéria, mas também que sejam traçadas estratégias para enfrentamento do problema. Porém, de maneira especulativa, pode-se inferir que as motivações já antecipadas e percebidas em outros episódios da mesma natureza podem estar presentes, tais como a relativa a indução midiática, o *bullying* e a busca da fama efêmera.

3. TEORIAS AFETAS AOS ATENTADOS ÀS ESCOLAS: MOTIVAÇÕES E GERENCIAMENTO DE CRISE

Neste tópico, serão apresentadas teorias acerca das causas e implicações dos atentados às escolas, relacionando ao gerenciamento de crises aplicados por instituições de segurança para mitigação das consequências desse fenômeno¹⁹. É que, conforme trazido, o caso *Columbine* será o paradigma e marco zero para esse estudo e, a partir dele, serão apresentados conceitos sobre as motivações e teorias que se desenvolveram desde então, com suas repercussões nesse caminhar histórico. Serão explanados aspectos sobre busca da fama, influências de entretenimentos e *bullying*.

Nesse propósito, inicia-se com uma categorização sobre a heterogeneidade das motivações, sugerindo três tipos gerais de atiradores: autogênicos, específicos da vítima e ideológicos. Os atiradores autogênicos são descritos como tendo motivações «autogeradas»

¹⁸ São Luís (2023).

¹⁹ Larkin (2009), para especificar melhor um tiroteio violento numa escola, propõe as seguintes qualidades definidoras: (a) um aluno ou antigo aluno leva uma arma para a escola com a intenção de disparar sobre alguém, (b) a arma é disparada e pelo menos uma pessoa fica ferida, e (c) o atirador tenta disparar sobre mais do que uma pessoa, pelo menos uma das quais não era especificamente visada.

devido a processos e problemas internos. Os atiradores dessa categoria visam, frequentemente, estranhos que representam uma fonte de conflito na sua vida. O autor ainda afirma que os atiradores de vítimas específicas, por outro lado, procuram vingança ou retribuição e são frequentemente alimentados por um acontecimento precipitante. Por último, os atiradores ideológicos são motivados por crenças racistas, morais ou políticas e, portanto, geralmente visam estranhos com base na sua raça, gênero ou filiação²⁰.

Embora os objetivos variem, alguns atiradores em massa estão especialmente motivados para matar o maior número possível de pessoas e podem produzir um maior número de vítimas mortais. A autora inova propondo que o número de vítimas mortais resultantes de um tiroteio em massa depende parcialmente do grau de motivação do autor do crime para matar múltiplos indivíduos. Embora seja difícil mensurar, retrospectivamente, o atributo psicológico da motivação entre indivíduos, certas características e comportamentos indicam uma elevada intenção de matar.

Uma dessas características é a procura de fama. Uma vez que os eventos com elevado número de vítimas mortais recebem mais atenção dos meios de comunicação social, aqueles que procuram a fama estão especialmente ansiosos para matar o maior número possível de pessoas²¹. Sobre as teorias das causas, o vasto conjunto semiótico, parece confirmar que os atiradores reutilizam, ostensivamente, os mesmos significantes subculturais para moldar sua associação com o fenômeno dos tiroteios em escolas. Em outras palavras, imitam-se, com objetivo de serem reconhecidos, a fim de ascender à posição mais alta da hierarquia social, ou seja, a de celebridade^{22 23 24}.

Em relação às influências das divulgações da violência escolar, assevera que o terror que alcançou as escolas no Brasil se espalha tanto pelas mídias analógicas quanto digitais. Tanto quanto os próprios crimes,

20 Yanez (2021).

21 Yanez (2021).

22 Rodrigues (2017).

23 Ribeiro (2023) esclarece que algumas das principais empresas de mídia do Brasil optaram por evitar divulgar os nomes e fotos dos autores de possíveis assassinatos, como o atentado recente a uma creche em Santa Catarina. Entre as empresas que implementaram essa política editorial incluem o Grupo Globo, o Estadão e a CNN Brasil.

24 Há um Projeto de Lei de nº 1585/19, em tramitação, que proíbe a divulgação de nomes e a veiculação de fotos, vídeos e imagens que permitam a identificação de autores de crimes que provoquem terror social, como assassinatos em escolas ou igrejas. A proposta ainda está em andamento na Câmara dos Deputados (Brasil, 2023d).

a forma de narrar os episódios também é revestida de um padrão norte-americano que elabora “operações de guerra” para a cobertura noticiosa. Pode-se perceber a grande influência que a mídia – termo utilizado desde a primeira metade do século XX para designar os meios de comunicação das massas – possui na população e em particular nos jovens, que ainda estão em formação de seus conceitos e comportamentos^{25 26}.

Outra perspectiva sobre os assassinatos em massa, é a de que quando há o alerta sobre a exclusão social, a desorganização do pensamento e a instabilidade emocional atreladas à fase aguda de manifestação de ilusões somáticas, comumente relacionadas à esquizofrenia, ao transtorno esquizoafetivo ou mesmo ao transtorno bipolar, revelaram-se associadas à ocorrência do ato²⁷, assim como associada ao *bullying*, que não alcança sua potencialidade de reação agressiva por si só, mas atrelada a outros cenários²⁸.

De suma importância no presente contexto e um assunto que merece atenção é o *bullying*. O fenômeno *bullying* (o termo *bully*, que significa “valentão”, “tirano”, “brigão”) é universal, ou seja, ocorre em todo o mundo e em diversos ambientes, principalmente no contexto escolar. É válido ressaltar que a violência advinda do *bullying* não ocorre em uma relação de igual poder, ou seja, é caracterizado por uma situação de desvantagem, na qual a vítima não consegue se proteger das agressões²⁹.

A transição do comportamento de vítima para agressor, geralmente, ocorre quando as vítimas não suportam mais as agressões; neste momento ou elas rompem o silêncio solicitando ajuda, ou passam a agir como agressores, ou podem até mesmo vir a provocar atos mais extremos, como homicídio e/ou suicídio. Mesmo diante de todo o sofrimento causado pelos agressores, muitas dessas crianças e jovens podem ainda ser vítimas da incompreensão familiar, da arbitrariedade

25 Weiler (2020).

26 Para Duroskey, Newman e Holton (2023), o aumento da cobertura de violência em massa focada nas vítimas pode refletir os esforços para criar significado para as audiências, pode aprofundar a compreensão dos eventos e pode aumentar a sensibilidade para aqueles diretamente afetados pelo tiroteio que acedem à informação. A redução da ênfase nos perpetradores e a revalorização das vítimas e sobreviventes representa um novo equilíbrio ético na representação daqueles que foram diretamente afetados pelo tiroteio e que acedem à informação, menos representados. Estas práticas também têm como objetivo reduzir a possibilidade de motivar os perpetradores a procurarem a fama. Quando comparados com outros atiradores ativos, os autores de tiroteios em massa motivados pela fama geralmente matam e ferem o dobro das pessoas.

27 Vasconcelos et al. (2021).

28 Hammes e Schwinn (2014).

29 Chacon (2023).

dos colegas, da incapacidade de reação diante de atos de agressividade verbal ou física³⁰.

Estudo recente realizado nos Estados Unidos sobre a geração massacre³¹ apresentou resultados sugestivos de que as gerações mais velhas são susceptíveis a aderir a explicações que vão para além do que o governo e a sociedade podem controlar. Os jovens de hoje, pelo contrário, acreditam que os tiroteios em massa poderiam ser evitados se apenas o governo tomasse medidas preventivas no controle de armas, ou seja, pela pesquisa, uma causa seria a falta de uma política preventiva³².

Mais uma vertente que merece atenção é a que o uso da rede mundial de computadores, internet, alguns programas televisivos e jogos eletrônicos podem contribuir para fomentar comportamentos agressivos e intolerantes, uma vez que as crianças e jovens são expostas a esses artifícios por longos períodos, sem qualquer tipo de vigilância e controle³³. Pode-se dizer, também, que crianças expostas a programas televisivos em excesso e sem qualidade podem ter dificuldade em distinguir aquilo que é real do que é ficção, vez que isso pode resultar em uma compreensão limitada do mundo³⁴.

Após apontar teorias sobre os atentados nas escolas e suas motivações possíveis, chega o momento de se adentrar nas conceituações de gerenciamento de crise para a contenção desse fenômeno. Para o *Federal Bureau of Investigation* (FBI), crise, em um cenário policial, pode ser compreendida como sendo evento ou situação de séria relevância que exige uma resposta especial da força policial, com o propósito de

30 Weiler (2020) expõe que o bullying é considerado uma das principais causas dos tiroteios em escola, representando cerca de 87% do motivo dos ataques, segundo pesquisa realizada por JeeHae Helen Lee em 2013, aonde a maioria dos atiradores alegaram ou deixaram indícios de que foram vítimas de bullying severo e de longo prazo.

31 Vegter e Middlewood (2022) esclarecem que o termo “Geração Massacre” tem sido usado para descrever jovens dessa quadra histórica, particularmente os jovens da Geração Y e da Geração Z. Embora profundamente perturbadora, esta frase é lamentavelmente apropriada, uma vez que as vidas dos jovens de hoje foram inegavelmente afetadas pela violência armada de uma forma que não foi partilhada pelas gerações anteriores. A questão da violência armada tornou-se uma questão geracionalmente saliente para os jovens de hoje. Esta geração não se lembra de momento anterior ao que os tiroteios em massa eram a norma; pelo contrário, a violência armada só se tornou mais prevalecente ao longo da sua vida

32 Vegter e Middlewood (2022).

33 Vilaverde (2023).

34 Moreira (2015), contribui afirmando que no filme Elefante inspirado no incidente da instituição escolar Columbine High School em 20 de abril de 1999, recria o cotidiano das escolas e dos jovens norte-americanos, apresentando uma crítica à sociedade estadunidense. É que aquele tiroteio abriu um precedente para a necessidade de discussão a respeito da tradição das armas de fogo no cotidiano estadunidense e, sobretudo, de que forma os jovens poderiam estar disseminando violência por meio da cultura vinculada às músicas, aos filmes, aos jogos de videogames etc.

assegurar uma solução razoavelmente aceitável, diante da mitigação dos riscos³⁵.

Nessa evolução, no rescaldo do 11 de setembro e do furacão Katrina (2005), muitas unidades escolares atualizaram os seus planos de preparação para crises, instituindo alterações com base em novas ameaças ou erros cometidos por outras instituições que sofreram com esses eventos avassaladores. Esses procedimentos de avaliação basearam-se nas criteriosas reflexões trazidas pelos funcionários escolares após os anos mais mortíferos para a escola, violência que terminou com o massacre de 12 alunos e um professor no liceu de Columbine em 1999³⁶.

Diante das dificuldades encontradas em gerenciar o atentado de 11 de setembro de 2001, o então presidente dos EUA, George W. Bush, elaborou a *Homeland Security Presidential Directive 5* (HSPD-5), em 28 de março de 2003, com fim de regulamentar um sistema padrão de gerenciamento de incidentes de âmbito nacional³⁷.

Diz, ainda, que a norma alargou as responsabilidades da *Secretary of Homeland Security*, atribuindo-a o papel de desenvolver, aplicar, certificar e auditar o *National Incident Management System* (NIMS-2017), que passou a normatizar todo o ciclo de gerenciamento de qualquer incidente nos EUA, para os governos federal, estadual e municipal, bem como para organizações não governamentais (ONG) assim como também para o setor privado.

Para o autor a ampliação utilizada no *National Incident Management System* (2017) para alargar o termo crise em direção ao termo incidente, incorpora qualquer evento que denote possibilidade de perigo de lesão à vida ou ao patrimônio, inclusive eventos planejados, como manifestações públicas e eventos esportivos, que são incidentes que podem evoluir para crises.

Isso obriga o dever de gerenciar o incidente, o quanto antes, ainda em seus estágios iniciais, para que não evolua para uma crise, ou seja, o tempo de resposta passa a ser critério de alta relevância, com responsabilidade compartilhada pelo qual várias instituições e organizações com competências técnicas ou legais sobre o incidente estabelecem um conjunto de objetivos e de estratégias comuns, consubstanciado no Plano de Ação do Incidente (PAI).

35 Aguilar (2020).

36 Collins (2007).

37 Aguilar (2020).

O termo incidente, portanto, deve utilizado de forma ampla, de maneira a englobar pré-criSES e crises, sendo que essas categorias devem ser utilizados apenas para aferição da percepção do grau de risco de um incidente, conforme preconiza o NIMS 2017 e o *Incident Command System* (ICS), que servem de base para que o Sistema de Comando de Operações e Emergências (SICOE), do Corpo de Bombeiros da Polícia Militar do Estado de São Paulo (CBPMESP), utilize o termo incidente em sua doutrina e manuais (CBPMESP, 2014)³⁸.

Apresentam, ainda, o Sistema Estático de Gerenciamento, definido como um método de resolução de incidentes em que são efetivadas medidas iniciais de contenção e de isolamento, utilizado para incidentes confinados, contidos em um determinado espaço geográfico, por exemplo a tomada de reféns ou ocorrências com marginais embarricados, sendo certo que para incidentes estáticos, em regra, são utilizadas as seguintes medidas iniciais: conter, isolar e negociar.

Ensinam os autores que, por outro lado, o Sistema Dinâmico é um método para resolver incidentes que ainda estão em evolução, em movimento, ou que não estão restritos a certas áreas geográficas e indicam a natureza dinâmica da causa do incidente. Esses dois cenários poderiam desempenhar um importante papel no caso do ataque às escolas.

Eles demonstram como o massacre de *Columbine* afetou o sistema de gestão de crises dos Estados Unidos, que historicamente era conhecido como o “sistema estático” porque exigia controle, isolamento e negociação. Após o incidente, dois sistemas – um dinâmico e outro estático – tornaram-se operacionais.

Por fim, arrematam dizendo que o sistema estático é usado em situações que são certas e enclausuradas, como resultado de medidas de contenção de crises, como a ocorrência de margens de erosão e como decisões de refinamento. Em situações em que um criminoso está ativamente à procura de vítimas, movendo-se pelas ruas, passarelas e outros locais, vidas são perdidas a cada minuto que passa. Qualquer intervenção deve ser rápida. Uma abordagem em curso que indica dinâmica com a intenção de entrar em contato com o atacante para fazer cessar, de imediato, seu comportamento violento.

38 Aguilar et al. (2022).

4. VIOLÊNCIA NAS ESCOLAS E POSSIBILIDADES DE INTERVENÇÃO DA POLÍCIA MILITAR

Diante da brutalidade do atentado ocorrido em 5 de abril à creche Cantinho Bom Pastor em Blumenau-SC, que vitimou 4 crianças de 4 a 7 anos e que provocou imensa comoção nacional, o Governo Federal, no mesmo dia, publicou o Decreto nº 11.469 que instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial para propor políticas de prevenção e enfrentamento da violência nas escolas, coordenado pelo Ministério da Educação e contendo os órgãos afetos a problemática^{39 40}.

Pelo Ministério da Justiça, foram noticiadas várias ações, entre elas a ampliação da Divisão de Operações Integradas da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Diopi/Senasp), formação de espaço específico para o direcionamento de informações (0800) sobre os casos suspeitos de ataques a instituições de ensino, além do Pronasci nas Escolas com disponibilização de recursos na ordem de R\$ 150 milhões.

Por outro lado, um assunto que causou grande controvérsia foi a ação do Ministério da Justiça sobre o controle das redes sociais. Houve a edição de uma portaria que visa à responsabilização das plataformas digitais na veiculação de conteúdos com apologia à violência nas escolas, assim como solicitação de exclusão de 270 contas do antigo Twitter, atual X, as quais veiculavam *hashtags* relacionadas a ataques contra escolas de todo o Brasil. Conteúdos e autores estão sob investigação^{41 42}.

Também foram cumpridos mandados de busca com apreensão de sete armas e houve prisão de um suspeito, assim como foi requisitado à plataforma Tik Tok que removesse duas contas que propagavam conteúdo que geravam medo nas famílias. Esse trabalho foi realizado pela Diretoria de Operações Integradas e de Inteligência da Secretaria Nacional de Segurança Pública⁴³.

39 Brasil (2023a).

40 No Ministério da Educação (MEC), o Grupo de Trabalho Interministerial de combate à violência nas escolas se reuniu pela primeira vez na manhã do dia 6 de abril, sob a coordenação do Ministro de Estado da Educação, Camilo Santana. Durante o encontro, os membros do GTI fizeram um cronograma de trabalho, estabeleceram equipes para cada ministério e discutiram planos para prevenir e lidar com a violência.

41 Brasil (2023b).

42 Desde 2006, a SaferNet Brasil faz a vigilância e defesa dos direitos humanos na rede de computadores, oferecendo uma plataforma na internet para denúncias de conteúdo ilegal ou prejudicial. A instituição atua como uma ponte entre os usuários da internet e as autoridades, fornecendo um espaço de confiança acerca da confidencialidade para a emissão de denúncias.

43 Brasil (2023c).

No estado do Maranhão, o órgão responsável pelo enfrentamento da violência nas escolas, conforme acima relatado, de modo mais imediato, foi a Polícia Militar. A Polícia Militar exerce papel constitucional de polícia ostensiva e preservação da ordem pública, segundo preceitua o artigo 144, § 5º, de nossa Carta Política, atuando no controle social formal, como instituição de atuação preventiva e repressiva nos casos de flagrante delito. A grande visibilidade que goza junto à população a torna, geralmente, o primeiro órgão público demandado pela sociedade em caso de necessidade.

Entre os órgãos de direção da Polícia Militar está o Estado-Maior, como o de direção geral responsável perante o Comandante Geral pelo estudo, planejamento, coordenação, fiscalização e controle das atividades da corporação, inclusive dos órgãos de direção setorial. É, ainda, o órgão responsável pelo planejamento administrativo, programação e orçamento, elaborando as diretrizes e ordens do Comando que acionam os órgãos de direção setorial e os de execução no cumprimento de suas missões.⁴⁴

Como órgão de execução da Polícia Militar, está, entre outros, o Comando de Segurança Comunitária (CSC), órgão subordinado diretamente ao Comando-Geral, responsável pela preservação da ordem pública na capital e interior do estado, competindo-lhe o planejamento, comando, coordenação, fiscalização, controles operacional e administrativo dos órgãos, unidades de Segurança Comunitária (USC) subordinadas, de acordo com as diretrizes e ordens do Comando-Geral, que possui entre outros o Batalhão Escolar.

No Maranhão, a Secretaria de Segurança possui o Decreto nº 19.499 - de 08 de abril de 2003, que regulamenta o Gabinete Dirigente de Gerenciamento de Crises – GDGC.

Ocorre que tal Gabinete Dirigente de Gerenciamento de Crises não foi acionado durante os episódios de abril de 2023, apesar de considerar, em seu artigo 4º, crise como todo incidente ou situação crucial não rotineira, que se manifeste repentinamente, e que exija uma resposta imediata das instituições policiais.

Assim, nos episódios vivenciados no Maranhão em abril de 2023 o Estado-Maior da Polícia Militar teve um papel preponderante na organização do protocolo de Procedimento Operacional Padrão (POP), publicado pela Portaria nº 028/2023 – GCG, enquanto o

44 Lei nº 4.570, de 14 de junho de 1984.

Comando de Segurança Comunitária, por meio do Batalhão Escolar elaborou a cartilha segurança nas escolas, com o propósito de informar, à comunidade, escolar práticas preventivas e alertar contra notícias sem comprovação e que podem causar alarde e temor.

Ademais, entre as ações desenvolvidas pela Polícia Militar foram contabilizadas diversas reuniões com secretarias afetas, como a de Segurança Pública, Educação e Comunicação do Governo do estado, várias palestras em escolas da ilha de São Luís e treinamento para o Batalhão de Operações Especiais voltado para atuação de situação de emergência ou urgência.

Os números na capital do Maranhão, segundo dados coletados no Batalhão Escolar da Polícia Militar, na grande ilha de São Luís, compreendendo os municípios de Raposa, São José de Ribamar e Paço do Lumiar, no período de 1 a 28 de abril de 2023, indicam que foram registradas em ambiente escolar 280 rondas dirigidas para locais definidos como sensíveis pelo histórico de chamadas dirigidas à Polícia Militar, com 68 atendimentos de solicitações, o que resultou em 17 menores apreendidos, na apreensão de cinco armas brancas, como medida preventiva e de cunho educativo, e a realização de 45 palestras. É importante também ressaltar que aconteceram atendimentos em decorrência a dez ameaças de ataques feitas por meio de redes sociais ou, ainda, de pichações em banheiros das escolas.

A partir da síntese acima expendida, acerca da estruturação e atuação da Polícia Militar, já é possível refletir sobre as ações concretas desse órgão no que pertine ao objeto do presente estudo e, a partir das categorias efetividade, eficiência e eficácia no desenvolvimento dos trabalhos de contenção de atos de violência nas escolas, avaliar o nível de contribuição para solução do problema.

Assim, a efetividade está voltada para o pós-evento. Como as ações são avaliadas após o processo de implementação, após os resultados imediatos, ou seja, apenas após a realização de atos concretos pode-se avaliar se houve mudança de comportamento nas pessoas que formam a instituição sob análise, no caso, a Polícia Militar e, de que modo isso ocorreu⁴⁵.

Viu-se que as ações foram colocadas em prática, em que pese, a falta de sistematização, eis que a Polícia Militar não contou com o Gabinete de Gestão Integrada, não de maneira institucional. Mesmo assim, pode-

45 Sano e Montenegro Filho (2013).

se considerar que atendidas as elaborações de ações, o processo realizado garantiu a eficiência⁴⁶.

Eficácia é, de maneira simples, o alcance limpo dos objetivos previstos para a atuação de organizações, de grupos ou de indivíduos⁴⁷. De outro modo, em relação aos resultados obtidos (eficácia) por esses processos ou ações (eficiência), pode-se considerar a atuação da Polícia Militar como positiva, haja vista que não houve qualquer desenvolvimento de uma tragédia, tanto que em pouco tempo a paz na ambiência escolar foi restaurada.

Não houve, no Maranhão, portanto, qualquer episódio próximo das violências e arrebatamento de vidas como visto em outros estados brasileiros. Se por um viés é importante destacar que a comunidade maranhense pode contar com a eficiência e eficácia da Polícia Militar do Maranhão, com uma resposta rápida, por outro, é ainda mais importante destacar a necessidade de efetividade e de sistematização das forças de segurança.

5. CONCLUSÃO

No estudo que agora se finda, inferiu-se que, a partir do episódio do massacre em *Columbine* em 1999, marcado pela repercussão mundial, a ocorrência de atentados às escolas passou a ser compreendida como parte de um fenômeno maior que persiste até os tempos hodiernos, passando a ser investigados por várias perspectivas. A notoriedade e a brutalidade desse ataque não apenas chocaram o mundo pela escala de violência, mas também pela frieza e planejamento detalhado dos perpetradores, revelando a possibilidade de jovens transformarem suas escolas em cenários de terror.

Diante disso, investigou-se que esse evento de *Columbine* em 1999 teve repercussões com similaridade de violência no Brasil já em 2002, totalizando 12 atividades com características semelhantes às da escola estadunidense, representando alarmante regularidade. Um dos mais recente, ocorrido em uma creche, sensibilizou o mundo, causando preocupação em Goiás, São Paulo e no Maranhão. Neste último estado,

46 Gustin e Dias (2002) afirmam que a eficiência é a regularidade dos atos em um determinado período e a harmonia das relações organizacionais que promovem os resultados esperados, permitindo que áreas ou todas as organizações funcionem bem.

47 Gustin e Dias (2002).

destinação específica desse trabalho, houve suspensão de aulas, denúncias, manifestações de autoridades e de representações da comunidade escolar.

Na investigação sobre as motivações para atentados em escolas, diversas teorias foram propostas para explicar os fatores que levam indivíduos a cometer tais atos. A literatura acadêmica sobre o tema, frequentemente, aponta para um conjunto complexo de fatores psicológicos, sociais e culturais. Entre as causas identificadas, destacam-se a alienação social, o *bullying*, e a influência de ideologias extremistas. Esses fatores, muitas vezes combinados com um acesso facilitado à armas e a exposição a conteúdos violentos na mídia e jogos eletrônicos, criam um terreno fértil para o desenvolvimento de comportamentos agressivos.

Por outro lado, no que tange às teorias de gerenciamento de crise, é essencial que as instituições de ensino e os órgãos governamentais adotem um modelo de resposta que seja ao mesmo tempo proativo e reativo. A literatura mais moderna sobre gerenciamento de crises sugere a importância de um plano de resposta bem estruturado, que inclua treinamento regular de pessoal, exercícios de simulação de emergências e a instalação de sistemas de alerta rápido. A integração de tecnologias modernas, como os botões de pânico e sistemas de vigilância avançados, pode complementar os esforços humanos, garantindo uma reação rápida e eficiente em momentos críticos.

Concluiu-se, outrossim, que as ações implementadas pelo Ministério da Justiça, no contexto dos atentados às escolas, refletem a preocupação que o cenário requereu. Em resposta ao aumento de incidentes violentos nas instituições de ensino, o Ministério ampliou as operações da Divisão de Operações Integradas da Secretaria Nacional de Segurança Pública e criou um canal de comunicação direto para denúncias de ameaças e situações suspeitas. O investimento de R\$ 150 milhões no Programa Nacional de Segurança nas Escolas (Pronasci) é uma demonstração de como o governo está tratando o problema, buscando não apenas mitigar os efeitos imediatos dessas ameaças, mas também desenvolver uma base sólida para a prevenção a longo prazo.

Por fim, a relevância da Polícia Militar no enfrentamento aos casos de atentados nas escolas é indiscutível. A eficiência e eficácia de suas ações têm sido fundamentais para evitar a escalada de violência e garantir a segurança nas escolas. A rápida resposta a ameaças e a presença constante em áreas consideradas sensíveis têm contribuído significativamente para a restauração da paz e da ordem nos ambientes

escolares. No entanto, a efetividade de longo prazo dessas intervenções ainda depende da implementação sistemática de estratégias integradas que envolvam educação, comunicação e ação policial. Assim, enquanto os esforços atuais são apreciáveis, é crucial que haja um compromisso contínuo com a melhoria e a inovação das práticas de segurança escolar, garantindo não apenas respostas imediatas, mas também soluções sustentáveis que previnam futuros incidentes.

REFERÊNCIAS

AGUILAR, Paulo Augusto *et al.* Atualização de Procedimentos Adotados na PMESP na Doutrina de Gerenciamento de Crises, Modelo Estático, para o Modelo Dinâmico de Gestão de Crises. **Revista do Instituto Brasileiro de Segurança Pública (RIBSP) - ISSN 2595-2153**, [S. l.], v. 5, n. 11, p. 144–159, 2022. Disponível em: <<https://revista.ibsp.org.br/index.php/RIBSP/article/view/124>>. Acesso em: 29 ago. 2023.

AGUILAR, Paulo Augusto. Atualização da doutrina de gerenciamento de crises: incidentes policiais e centros de consciência situacional C5I na quarta revolução industrial. **Revista brasileira de estudos de segurança pública-REBESP**, v. 13, n. 1, p. 49-59, 2020.

ALTHEIDE, David L. The Columbine Shootings and the Discourse of Fear. **American Behavioral Scientist**, Califórnia, v. 52, n. 10, p. 1354-1370, June 2009. Disponível em: <<https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0002764209332552>>. Acesso em: 15 jun. 2023.

BORGES, Caroline; PACHECO, John. Quatro crianças são mortas em ataque a creche em Blumenau; homem foi preso. **G1**. Santa Catarina, 5 abr. 2023. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2023/04/05/ataque-creche-blumenau.ghtml>>. Acesso em: 5 jun. 2023.

BRASIL. Força-Tarefa da Operação Escola Segura solicita exclusão de 270 contas de redes sociais. **Ministério da Justiça e Segurança Pública**, 9 abr. 2023b. Disponível em: <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/forca-tarefa-da-operacao-escola-segura-solicita-exclusao-de-270-contas-de-redes-sociais>>. Acesso em: 18 abr. 2023.

BRASIL. **MJSP apresenta ações em grupo de trabalho que discute violência nas escolas.** Ministério da Justiça e Segurança Pública, 6 abr. 2023a. Disponível em: <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/mjsp-apresenta-acoes-em-grupo-de-trabalho-que-discute-violencia-nas-escolas>>. Acesso em: 18 abr. 2023.

BRASIL. **MJSP apresenta balanço da Operação Escola Segura.** Ministério da Justiça e Segurança Pública, 20 abr. 2023c. Disponível em: <<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/mjsp-apresenta-balanco-da-operacao-escola-segura>>. Acesso em: 18 abr. 2023.

BRASIL. Moro apresenta relatório de proposta que tipifica crime de massacre. **Agência Senado.** 20 jun. 2023e. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/06/20/moro-apresenta-relatorio-de-proposta-que-tipifica-crime-de-massacre>>. Acesso em: 30 abr. 2023.

BRASIL. Projeto proíbe divulgação de nomes e fotos dos autores de assassinatos em massa. **Agência Câmara de Notícias** 29 abr. 2023d. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/556484-projeto-proibe-divulgacao-de-nomes-e-fotos-dos-autores-de-assassinatos-em-massa>>. Acesso em: 30 abr. 2023.

CHACON, Maria de Lourdes Leôncio. O Bullying no Ambiente Escolar: Representação Social De Professores do Ensino Fundamental da Escola Embaixador Gilberto Amado, Recife, Pernambuco. **Repositorio de Tesis y Trabajos Finales UAA**, v. 1, n. 1, 2023.

COLLINS, Crystal Lee. Threat Assessment in the Post-Columbine Public School System: The Use of Crisis Management Plans in the Public School Sector as a Means to Address and Mitigate School Gun Violence. **International Journal of Educational Advancement.** 2007. 7. 46-61. 10.1057/palgrave.ijea.2150043. Disponível em: <<https://link.springer.com/article/10.1057/palgrave.ijea.2150043>>. Acessado em: 5 jun. 2023.

CORRÊA, Douglas. Ex-aluno invade escola com uma machadinha e ataca estudantes no RS. **Agência Brasil**, Rio de Janeiro, 21 ago. 2019. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/>>

noticia/2019-08/ex-aluno-invade-escola-com-uma-machadinha-e-ataca-estudantes-no-rs>. Acesso em: 22 jun. 2023.

DUROSKY, Ariel; NEWMAN, Elana; HOLTON, Avery E. Perpetuating Perpetrators: News Coverage of Perpetrators and Victims of the Columbine and Parkland Shootings. **Journalism Studies**, v. 24, n. 4, p. 515-531, 2023.

FERNANDA, Antônia. **Atirador de colégio em Barreiras anunciou ataque horas antes nas redes sociais**. Bahia Notícias. Salvador-BA, 26 set. 2022. Disponível em: <<https://www.bahianoticias.com.br/municipios/noticia/31364-atirador-de-colegio-em-barreiras-anunciou-ataque-horas-antes-nas-redes-sociais>>. Acesso em: 22 jun. 2023.

FONTANA, Isaac. Ataques em escolas: relembre casos que marcaram o país nas últimas décadas. **PORTAL R7**, [S. l.], p. 1-5, 27 mar. 2023. Disponível em: <<https://noticias.r7.com/cidades/fotos/ataques-em-escolas-relembre-casos-que-marcaram-o-pais-nas-ultimas-decadas-27032023#/foto/11>>. Acesso em: 1 maio 2023.

FORNI, João José. **Escolas à beira de um ataque de nervos**. Universidade Federal de Santa Maria. Brasil, 14 abr. 2023. Disponível em: <<https://www.ufsm.br/projetos/institucional/observatorio-crise/2023/04/17/artigo-escolas-a-beira-de-um-ataque-de-nervos>>. Acesso em: 15 jun. 2023.

FRANCO, Liane Maria Gonçalves. **Intimidação sistemática (bullyng) em escolas estaduais de Medianeira-PR: políticas públicas e ações**. 2021. Disponível em: <<https://tede.unioeste.br/handle/tede/5675https://www.ufsm.br/projetos/institucional/observatorio-crise/2023/04/17/artigo-escolas-a-beira-de-um-ataque-de-nervos>>. Acesso em: 10 jun. 2023.

GUIMARÃES, Claudio Alberto Gabriel. Reflexões Acerca do Controle Social Formal: Rediscutindo os Fundamentos do Direito de Punir. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ - RFD**, [S. l.], n. 23, 2013. DOI: 10.12957/rfd.2013.4894. Disponível em: <<https://www.e->

publicacoes.uerj.br/rfduerj/article/view/4894>. Acesso em: 5 jan. 2024.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re) pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

HAMMES, Jaqueline Machado; SCHWINN, Simone Andrea. Violência na escola: a prática do bullying e o caminho para a prevenção. **XI seminário internacional de demandas sociais e políticas públicas na sociedade contemporânea**, [S. l.], ano 2014, p. 1-19, 2 set. 2023. Disponível em: <<https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/view/11763>>. Acesso em: 5 jul. 2023.

HONG, Jun Sung; et al. The social ecology of the Columbine High School shootings, *Children and Youth Services Review*. 2011. **Elsevier**, Volume 33, Issue 6, pages 861-868, June. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2010.12.005>>. Acesso em: 13 jun. 2023.

KNIGHT, Judson. United States, Counter-Terrorism Policy. **Encyclopedia of Espionage, Intelligence, and Security**, [S.l.], 2004. Disponível em: <www.encyclopedia.com/politics/encyclopediasalmanacs-transcripts-and-maps/united-statescounter-terrorism-policy>. Acesso em: 13 abr. 2023.

LARKIN, Ralph. The Columbine Legacy: Rampage Shootings as Political Acts. **American Behavioral Scientist**, volume 52, issue (9), April 13, 2009, 1309–1326. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177/0002764209332548>>. Acesso em: 15 jun. 2023.

OLIVEIRA, Assis da Costa. A tragédia no Colégio Goyases e a colonialidade da violência juvenil. **Insurgência: revista de direitos e movimentos sociais**, Brasília, v. 3, n. 2, p. 525–529, 2018. DOI: 10.26512/insurgencia.v3i2.19773. Disponível em: <<https://periodicos.unb.br/index.php/insurgencia/article/view/19773>>. Acesso em: 26 jun. 2023.

RIBEIRO, Renato. Veículos de imprensa mudam política de cobertura de ataques a escolas. **Agência Brasil**, Brasília, 6 abr. 2023. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-04/>>

veiculos-de-imprensa-mudam-politica-de-cobertura-de-ataques-escolas>. Acesso em: 22 jun. 2023.

ROCHA, Lucas *et al.* Jovem é apreendido com símbolos nazistas após arremessar bomba caseira em escola em Monte Mor (SP). **CNN BRASIL**. São Paulo, 13 fev. 2023. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/jovem-e-apreendido-com-simbolos-nazistas-apos-arremessar-bomba-caseira-em-escola-em-monte-mor-sp/>>. Acesso em: 14 jun. 2023.

RODRIGUES, Henrique. Violência escolar: Dois alunos esfaqueados em suposto -episódio de bullying em SP. **Revista Fórum**, Brasil, 22 mar. 2022. Disponível em: <<https://revistaforum.com.br/brasil/2022/3/22/violencia-escolar-dois-alunos-esfaqueados-em-suposto-episodio-de-bullying-em-sp-111908.html>>. Acesso em: 22 jun. 2023.

RODRIGUES, Tiago Hyra. Mídias participativas e violências extremas: uma etnografia *on-line* dos tiroteios em escolas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 32, n. 94, p. e329405, 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.17666/329405/2017>>. Acesso em: 25 jun. 2023.

SANO, H.; MONTENEGRO FILHO, M. J. F. As técnicas de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública e sua relevância para o desenvolvimento social e das ações públicas. **Desenvolvimento em Questão**, [S. l.], v. 11, n. 22, p. 35–61, 2013. DOI: 10.21527/2237-6453.2013.22.35-61. Disponível em: <<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/186>>. Acesso em: 30 jun. 2023.

SÃO LUÍS. Ameaças de massacres nas escolas repercutem na Câmara de São Luís. **Câmara Municipal de São Luis**. 10 abr. 2023. Disponível em: <<https://www.camara.slz.br/ameacas-de-massacres-nas-escolas-repercutem-na-camara-de-sao-luis/>>. Acesso em: 19 abr. 2023.

SILVA, Lilian Bartira Santos *et al.* Violência e escola: os fios narrativos que conduziram o noticiário do massacre em Suzano. **Tríade: Comunicação, Cultura e Mídia**, Sorocaba, SP, v. 9, n. 22, p. 80–102, 2022. DOI: 10.22484/2318-5694.2021v9n22p80-102. Disponível

em: <<https://periodicos.uniso.br/triade/article/view/4874>>. Acesso em: 26 jun. 2023.

VASCONCELOS, Silvio José Lemos *et al.* Mass Murder: An Understanding of Its Causes and Prevention. **Brazilian Journal of Forensic Sciences, Medical Law and Bioethics**, [S. l.], v. 10, n. 3, p. 401–422, 2021. DOI: 10.17063/bjfs10(3)y2021401-422. Disponível em: <<https://bjfs.org/bjfs/bjfs/article/view/830>>. Acesso em: 26 jun. 2023.

VEGTER, Abigail; MIDDLEWOOD, Alexandra T. The massacre generation: Young people and attitudes about mass shooting prevention. **Social Science Quarterly**, v. 103, n. 4, p. 820–832, 2022. <https://doi.org/10.1111/ssqu.13148>. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/ssqu.13148?casa_token=bdD5RraOy5IAAAAA%3AD_G6kPAeFkVokazXILkVKOnUoVo oja6yLdZFCV-JGRCE4LB86dHG9an8fWgQPuheDIyDm5DDCLhoMB Tn>. Acesso em: 15 jun. 2023.

VIEIRA, Timoteo Madaleno *et al.* De columbine à virgínia tech: reflexões com base empírica sobre um fenômeno em expansão. **Psicologia: Reflexão e Crítica**, v. 22, n. 3, p. 493–501, 2009. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-79722009000300021>>. Acesso em: 26 abr. 2023.

VILAVERDE, Helder José Pereira. **Delinquência Juvenil**: contributos para uma reflexão atualizada sobre este fenómeno social criminal. 2023. Tese de Doutorado.

WEILER, Ana Luísa Dessoy. **O papel dos media na expansão do medo nos casos de school shootings no Brasil**. 2020. Tese de Doutorado.

YANEZ, Yesenia. **Mitigating Mass Shooting Severity: A Reconstruction and Application of the Routine Activity Theory**. 2021. Tese de Doutorado. University of Maryland, College Park. Disponível em: <<https://www.proquest.com/openview/b8c01d9916df9304dfba781975ff23e9/1?pq-origsite=gscholar&cbl=18750&diss=y>>. Acesso em: 26 abr. 2023.



CONSELHO
NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

Acesse nosso portal
www.cnmp.mp.br



Siga o **CNMP** nas redes sociais:

 [cnmpoficial](https://www.instagram.com/cnmpoficial)

 [cnmpoficial](https://www.facebook.com/cnmpoficial)

 [@cnmp_oficial](https://twitter.com/cnmp_oficial)

 [conselhodomp](https://www.youtube.com/cnsealhodomp)

 [conselhodomp](https://plus.google.com/cnsealhodomp)

 www.cnmp.mp.br